18 juli 2013 *

„Niet-nakoming — Verordening (EG) nr. 1829/2003 — Diervoeding — Genetisch gemodificeerde voeders — Vervaardiging, in de handel brengen of gebruik — Nationaal verbod dat nog niet in werking is getreden”

In zaak C-313/11,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, ingesteld op 20 juni 2011,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door D. Bianchi en A. Szmytkowska als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Republiek Polen, vertegenwoordigd door M. Szpunar als gemachtigde,

verweerster,

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: A. Borg Barthet, waarnemend voor de president van de Vijfde kamer, M. Safjan en M. Berger (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: P. Mengozzi,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 De Europese Commissie verzoekt het Hof vast te stellen dat de Republiek Polen, door de vervaardiging, het in de handel brengen en het gebruik in diervoeding van genetisch gemodificeerde diervoeders en van in diervoeders gebruikte genetisch gemodificeerde organismen te verbieden in Polen, de

* Procestaal: Pools.

verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 16, lid 5, 19, 20 en 34 van verordening (EG) nr. 1829/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 22 september 2003 inzake genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders (PB L 268, blz. 1).

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

2 Ingevolge de punten 3, 4, 7 en 30 van de considerans van verordening nr. 1829/2003 dienen levensmiddelen en diervoeders die geheel of gedeeltelijk uit genetisch gemodificeerde organismen (hierna: „ggo's") bestaan of daarmee zijn geproduceerd (hierna: „genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders"), om de gezondheid van mens en dier te beschermen en billijke en eerlijke concurrentievoorwaarden te waarborgen, door middel van één doeltreffende, transparante communautaire procedure aan een veiligheidsbeoordeling te worden onderworpen alvorens zij in de Europese Unie in de handel worden gebracht.

3 Punt 31 van de considerans van die verordening bepaalt dat met het oog op een geharmoniseerde wetenschappelijke beoordeling van genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders, die beoordeling door de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid dient te worden verricht.

4 Artikel 15 van die verordening, getiteld „Toepassingsgebied", schrijft in lid 1 voor dat de bepalingen betreffende de toelating met betrekking tot genetisch gemodificeerde diervoeders en de regels inzake monitoring van toepassing zijn op:

„[...]

a) ggo's die in diervoeding worden gebruikt;

b) diervoeders die geheel of gedeeltelijk uit ggo's bestaan;

c) met ggo's geproduceerde diervoeders."

5 Artikel 16 van die verordening, getiteld „Voorschriften", bepaalt in de leden 1, sub a, 2, 3 en 5:

„1. Diervoeders zoals bedoeld in artikel 15, lid 1:

a) mogen geen negatieve effecten op de menselijke gezondheid, op de diergezondheid of op het milieu hebben;

[...]

2. Niemand mag een product zoals bedoeld in artikel 15, lid 1, in de handel brengen, gebruiken of verwerken, tenzij daarvoor overeenkomstig deze afdeling een vergunning is verleend en de bij die vergunning vastgestelde voorwaarden worden nageleefd.

3. Voor een product zoals bedoeld in artikel 15, lid 1, mag slechts een vergunning worden verleend indien de aanvrager van de vergunning afdoende en voldoende heeft aangetoond dat het aan de voorschriften van lid 1 voldoet.

[...]

5. Een vergunning zoals bedoeld in lid 2 mag slechts worden verleend, geweigerd, verlengd, gewijzigd, geschorst of ingetrokken om de redenen en volgens de procedures die in deze verordening zijn vastgelegd.

[...]"

6 De vergunningsprocedure wordt geregeld in de artikelen 17 tot en met 19 van die verordening. Artikel 19 bepaalt met name dat de Commissie bevoegd is om de vergunning te verlenen.

7 Artikel 20 van verordening nr. 1829/2003 regelt de status van bestaande producten en bepaalt onder welke voorwaarden die producten, wanneer zij vóór de datum van toepassing van verordening nr. 1829/2003 wettig in de handel zijn gebracht, voort in de handel gebracht, gebruikt en verwerkt kunnen worden.

8 Artikel 34 van die verordening bepaalt dat noodmaatregelen kunnen worden genomen volgens de procedures van de artikelen 53 en 54 van verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (PB L 31, blz. 1), in geval van een ernstig risico voor de gezondheid van de mens, de gezondheid van de dieren of het milieu dat voortvloeit uit een product.

9 De artikelen 53 en 54 van verordening nr. 178/2002 bepalen dat in een dergelijk geval alleen de Commissie passende maatregelen kan treffen en dat een lidstaat dergelijke maatregelen uitsluitend in geval van stilzitten van die instelling kan vaststellen.

Pools recht

10 Ingevolge artikel 15, lid 1, punt 4, van de wet inzake diervoeders van 22 juli 2006 (Dz. U. nr. 144, volgnr. 1045; hierna: „wet inzake diervoeders") zijn de vervaardiging, het in de handel brengen en het gebruik in diervoeding van genetisch gemodificeerde diervoeders en van in diervoeders gebruikte ggo's in Polen verboden (hierna: „litigieus verbod").

11 Ingevolge artikel 53 van de wet inzake diervoeders wordt een geldboete opgelegd aan overtreders van het litigieuze verbod.

12 Dat verbod moest volgens artikel 65 van de wet inzake diervoeders twee jaar na de bekendmaking ervan, te weten op 12 augustus 2008, in werking treden.

13 Op 26 juni 2008 heeft de Poolse wetgever de wet tot wijziging van de wet inzake diervoeders (Dz. U. nr. 144, volgnr. 899) vastgesteld, die op 12 augustus 2008 in werking is getreden en waarbij artikel 65 van de wet inzake diervoeders in die zin is gewijzigd dat de datum van inwerkingtreding van het litigieuze verbod is verschoven naar 1 januari 2013.

Precontentieuze procedure

14 Na kennis te hebben genomen van de datum van inwerkingtreding van de wet inzake diervoeders, heeft de Commissie op 24 oktober 2006 de Republiek Polen een brief gestuurd, waarin zij meedeelde dat het litigieuze verbod een inbreuk vormde op verordening nr. 1829/2003, aangezien het nadelige gevolgen had voor de vrije handel in en het verkeer en het gebruik van diervoeders die reeds waren goedgekeurd op grond van die verordening.

15 In haar antwoord van 28 november 2006 heeft de Republiek Polen de nadruk gelegd op het „kaderstandpunt" van de Poolse ministerraad in het politieke en maatschappelijke debat dat in Polen over genetisch gemodificeerde diervoeders werd gevoerd. In dat kaderstandpunt heeft die ministerraad zich ertegen verzet dat die voeders op de markt worden gebracht. Die lidstaat heeft de Commissie met name gemeld dat verschillende studies werden gevoerd over de invloed van dat verbod op de productie en het aanbod van genetisch gemodificeerde diervoeders en op hun substitutiemogelijkheid, waarbij hij verklaarde dat de definitieve beslissing betreffende de litigieuze bepaling vóór de datum van inwerkingtreding ervan, dat wil zeggen vóór 12 augustus 2008, moest worden genomen.

16 Op 23 maart 2007 heeft de Commissie de Republiek Polen een aanmaningsbrief gestuurd, waarin zij preciseerde dat ggo's in de zin van verordening nr. 1829/2003 slechts in uitzonderlijke gevallen kunnen worden verboden en dat in casu niet was voldaan aan de voorwaarden daarvoor. Derhalve was de Republiek Polen, door de vervaardiging, het in de handel brengen en het gebruik in diervoeding van genetisch gemodificeerde voeders en van in diervoeders gebruikte ggo's te verbieden in Polen, de verplichtingen niet nagekomen die op haar rustten krachtens verordening nr. 1829/2003.

17 Op 22 mei 2007 heeft de Republiek Polen de Commissie verzocht de termijn voor de beantwoording van de aanmaningsbrief te verlengen tot 22 juni 2007, op grond dat „de risico's voor de mens, de dieren en het milieu verbonden aan het gebruik van genetisch gemodificeerde producten grote angst veroorzaken". Voorts stelde zij dat zij bij de voorbereiding van haar antwoord rekening moest houden met de opmerkingen en de adviezen van de verschillende deskundigen, wat raadplegingen, onderzoeken en gesprekken alsook de analyse van een groot aantal documenten noodzakelijk maakt. De Commissie heeft dit verzoek toegewezen bij brief van 31 mei 2007.

18 De Republiek Polen heeft op de aanmaningsbrief geantwoord bij brief van 22 juni 2007, waarin zij in wezen dezelfde argumenten als in haar brief van 28 november 2006 heeft herhaald.

19 Omdat de Commissie met dit antwoord geen genoegen nam, heeft zij de Republiek Polen op 23 oktober 2007 een met redenen omkleed advies toegezonden met het verzoek om binnen een termijn van twee maanden vanaf de ontvangst van dat advies eveneens op 23 oktober 2007 de nodige maatregelen te nemen om aan haar verplichtingen te voldoen.

20 Op grond dat het voor de minister van Landbouw en Plattelandsontwikkeling, gelet op zijn recente benoeming, moeilijk was om tijdig te beslissen welk definitief standpunt moest worden ingenomen met betrekking tot de gestelde inbreuk, heeft de Republiek Polen verzocht de termijn voor de beantwoording van het met redenen omkleed advies te verlengen tot 13 december 2007. Dat verzoek is door de Commissie afgewezen op grond dat niet was voldaan aan de voorwaarden daarvoor.

21 In zijn antwoord op het met redenen omkleed advies van 21 januari 2008 heeft die lidstaat de intrekking van artikel 15, lid 4, van de wet inzake diervoeders aangekondigd.

22 Aangezien de Commissie geen mededeling over die intrekking had ontvangen, heeft zij bij brief van 16 juni 2008 verzocht om zo spoedig mogelijk in kennis te worden gesteld van de intrekking van het litigieuze verbod.

23 Bij brief van 26 juni 2008 heeft de Republiek Polen de Commissie meegedeeld dat de wetgevingswerkzaamheden inzake het ontwerp tot wijziging van de wet inzake diervoeders aan de gang waren en dat het litigieuze verbod niet op 12 augustus 2008 maar op 1 januari 2012 in werking moest treden. In werkelijkheid is die datum door de door de Poolse wetgever aangenomen wijziging verschoven naar 1 januari 2013.

24 Daarop heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

Beroep

Argumenten van partijen

25 Met betrekking tot het argument van de Republiek Polen dat als gevolg van de vacatio legis van het litigieuze verbod tot 1 januari 2013 in overeenstemming met verordening nr. 1829/2003 daadwerkelijk de mogelijkheid kan worden behouden om genetisch gemodificeerde diervoeders te vervaardigen, in de handel te brengen en te gebruiken, betoogt de Commissie, op basis van met name de arresten van 29 oktober 1998, Commissie/Griekenland (C-185/96, Jurispr. blz. I-6601), en 28 november 2002, Commissie/Frankrijk (C-259/01, Jurispr. blz. I-11093), allereerst dat de vaststelling van het litigieuze verbod en het uitstel van de inwerkingtreding ervan in strijd zijn met het rechtszekerheidsbeginsel.

26 Dienaangaande preciseert de Commissie dat, aangezien de Republiek Polen het litigieuze verbod niet heeft ingetrokken, de betrokken producenten van diervoeders, die met name nieuwe grondstofbronnen moeten vinden, zich in een precaire rechtspositie bevinden, gelet op het risico dat de inwerkingtreding van dat verbod nog eens wordt uitgesteld.

27 In die context herinnert de Commissie, onder verwijzing naar de rechtspraak van het Hof, eraan dat een lidstaat het Unierecht niet alleen schendt wanneer hij een met het Unierecht strijdige wettelijke bepaling handhaaft, ook al is de betrokken bepaling niet ten uitvoer gelegd, maar ook wanneer hij een wetgevend kader tot stand brengt dat in strijd is met een richtlijn, ook al is daarvan nog geen toepassing op concrete gevallen gemaakt.

28 Bovendien kan een lidstaat de niet-naleving van het Unierecht niet rechtvaardigen door aan te voeren dat die niet-naleving geen negatieve gevolgen heeft gehad, wanneer uit verschillende documenten blijkt dat het litigieuze verbod, wanneer het eenmaal in werking is getreden, dergelijke gevolgen zou hebben.

29 De Commissie benadrukt ook dat de vrijheid voor een lidstaat bij de keuze van een wetgevingstechniek niet de vrijheid inhoudt om een wettelijke regeling vast te stellen die onverenigbaar is met het Unierecht.

30 Daarenboven herinnert de Commissie eraan dat zij de Republiek Polen haar met redenen omkleed advies heeft toegezonden vóór de inwerkingtreding van het litigieuze verbod, die was gepland voor 12 augustus 2008, en dat de wijziging door de Republiek Polen van de datum van inwerkingtreding van dat verbod, die thans is vastgesteld op 1 januari 2013, derhalve geenszins afbreuk doet aan het wezen van de inbreuk in het onderhavige geval.

31 Voorts benadrukt de Commissie vooraf met betrekking tot een eventuele rechtvaardiging op basis van de openbare zedelijkheid als bedoeld in artikel 36 VWEU, dat verordening nr. 1829/2003 een maatregel is tot volledige harmonisatie op het gebied van genetisch gemodificeerde diervoeders en in diervoering gebruikte ggo's. Derhalve moet een nationale maatregel niet aan de bepalingen van het primaire recht maar aan die harmonisatiemaatregel worden getoetst.

32 Zelfs bij toepassing van de spoedprocedure van artikel 34 van verordening nr. 1829/2003, waarin wordt verwezen naar de ingewikkelde procedure van verordening nr. 178/2002, in geval van een ernstig risico voor de gezondheid van de mens, de gezondheid van de dieren of het milieu, kan echter alleen de Commissie passende maatregelen treffen, en kan een lidstaat uitsluitend in geval van stilzitten van die instelling voorlopige beschermende maatregelen vaststellen.

33 De Commissie betwijfelt of een lidstaat zich zoals in casu op de uitzonderingen van artikel 36 VWEU kan beroepen, en betoogt voorts dat de Republiek Polen in ieder geval niet heeft aangetoond, zoals vaste rechtspraak vereist, dat is voldaan aan de voorwaarden voor een afwijking uit hoofde van artikel 36 VWEU.

34 Dienaangaande verwijt die instelling de Republiek Polen dat zij zich niet op de openbare zedelijkheid als een zelfstandige rechtvaardigingsgrond beroept, maar eerder in samenhang met de rechtvaardiging op basis van de bescherming van de gezondheid en het milieu. Voorts heeft die lidstaat geen verband aangetoond tussen het litigieuze verbod en de openbare zedelijkheid, en is het feit dat dienaangaande geen onderzoek is overgelegd volgens de Commissie in strijd met de rechtspraak van het Hof, volgens welke het standpunt van een gedeelte van de publieke opinie voor een lidstaat geen grond kan opleveren om eenzijdig in te gaan tegen een harmonisatiemaatregel.

35 Ten slotte benadrukt de Commissie dat een lidstaat volgens de rechtspraak van het Hof bij de toepassing van de in artikel 36 VWEU bedoelde maatregelen het evenredigheidsbeginsel in acht moet nemen, en zij betoogt dat het litigieuze verbod in ieder geval kennelijk onevenredig is.

36 De Republiek Polen antwoordt dat het feit alleen dat de nationale wetgever wettelijke bepalingen heeft vastgesteld die niet in werking zijn getreden of zullen treden, in casu niet als schending van het Unierecht kan worden aangemerkt.

37 Dienaangaande betwist die lidstaat de relevantie van de rechtspraak waarop de Commissie haar betoogt steunt, en hij benadrukt dat de betrokken arresten slechts betrekking hebben op situaties waarin het Hof zich uitsprak over schending van het Unierecht door het in de betrokken lidstaten geldende nationale recht, hetgeen in casu juist niet het geval is.

38 De gevolgen van die gestelde schending kunnen zich eventueel na het einde van de in de wet aangegeven vacatio legis voordoen, dus na een aanzienlijke periode, maar zijn volgens de Republiek Polen hypothetisch, aangezien het litigieuze verbod nog vóór het einde van die vacatio legis door de Poolse wetgever kan worden gewijzigd of ingetrokken. Derhalve kan de Commissie de procedure van artikel 258 VWEU niet op die eventuele en hypothetische schendingen baseren.

39 De Republiek Polen benadrukt dat een lidstaat vrij is in de keuze van zijn wetgevingstechniek, met name met betrekking tot de termijn voor inwerkingtreding van een bepaling, en stelt dat de betwisting door de Commissie van bepalingen die nog niet in werking zijn getreden, kan leiden tot een situatie waarin die instelling zich zou kunnen verzetten tegen de wetgevingstechnieken waarvan een lidstaat volgens zijn wettelijke regeling gebruikmaakt, terwijl in werkelijkheid de regeling van de betrokken lidstaat in overeenstemming is met het Unierecht.

40 De Republiek Polen concludeert hieruit dat, aangezien de geldende nationale regeling volledig waarborgt dat genetisch gemodificeerde diervoeders en in diervoeding gebruikte ggo's kunnen worden vervaardigd, in de handel worden gebracht en gebruikt in diervoeding, anders dan de Commissie beweert, er geen gevaar van rechtsonzekerheid bestaat.

41 Voorts betoogt deze lidstaat dat die vacatio legis een uiting is van de voorzichtige aanpak van de Republiek Polen met betrekking tot het gebruik van genetisch gemodificeerde producten en dat van die bepalingen kennis is gegeven volgens de procedure van de artikelen 17 tot en met 19 van verordening nr. 1829/2003.

42 Ten slotte maakt de Republiek Polen in dupliek ter informatie bekend dat de wet inzake diervoeders vanaf begin 2012 zal worden gewijzigd, waarbij met name wordt voorzien in de verlenging tot 1 januari 2017 van de vacatio legis van het litigieuze verbod, dat, anders dan de Commissie betoogt, derhalve niet op 1 januari 2013 in werking zal treden.

Beoordeling door het Hof

43 Vooraf zij vastgesteld dat de Republiek Polen als voornaamste verweer aanvoert dat het litigieuze verbod nog niet in werking was getreden bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, en dat het Unierecht derhalve niet is geschonden.

44 De Commissie betwist niet de vacatio legis van artikel 15, lid 1, punt 4, van de wet inzake diervoeders, maar betoogt dat de vaststelling en bekendmaking van die bepaling op zich niet-nakoming vormen van de verplichtingen van de Republiek Polen als omschreven in verordening nr. 1829/2003.

45 Dienaangaande volstaat het eraan te herinneren dat het Hof herhaaldelijk heeft geoordeeld dat het bestaan van een niet-nakoming moet worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, en het Hof geen rekening kan houden met sindsdien opgetreden wijzigingen (zie met name arresten van 17 januari 2008, Commissie/Duitsland, C-152/05, Jurispr. blz. I-39, punt 15, en 6 november 2012, Commissie/Hongarije, C-286/12, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

46 Derhalve moet worden vastgesteld dat het Hof volgens die rechtspraak 23 december 2007 als uitgangspunt moet nemen bij de beoordeling of sprake is van de aan de Republiek Polen verweten niet-nakoming.

47 In casu staat vast dat aan het einde van die termijn het litigieuze verbod niet van kracht was, aangezien het overeenkomstig artikel 65 van de wet inzake diervoeders twee jaar na de bekendmaking ervan, te weten op 12 augustus 2008, in werking moest treden, dat wil zeggen na het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, zodat dit verbod niet het voorwerp van het onderhavige beroep kan vormen.

48 Het beroep van de Commissie kan slechts slagen indien verordening nr. 1829/2003 desalniettemin ook reeds vóór 12 augustus 2008 de nakoming van bepaalde verplichtingen oplegde aan de Republiek Polen. In het kader van het onderhavige geding zouden dergelijke verplichtingen met name hebben betekend dat de lidstaten verplicht waren zich ervan te onthouden regelingen vast te stellen die zelfs vóór de inwerkingtreding ervan negatieve gevolgen konden hebben die in strijd zijn met de doelstellingen van die verordening (zie in die zin arrest van 28 oktober 2010, Commissie/Malta, C-508/08, Jurispr. blz. I-10589, punt 21). De Commissie heeft de tot staving van haar beroep aangevoerde middelen echter geenszins op het bestaan van rechtstreeks uit die verordening voortvloeiende verplichtingen gebaseerd.

49 Met betrekking tot de verplichtingen die eventueel uit andere bepalingen van het Unierecht voortvloeien, stelt de Commissie voorts, onder verwijzing naar verschillende arresten van het Hof, schending van het rechtszekerheidsbeginsel door het litigieuze verbod.

50 Dienaangaande volstaat de vaststelling dat de door de Commissie aangehaalde rechtspraak betrekking heeft op situaties waarin het Hof zich uitsprak over schending van het Unierecht door het in de betrokken lidstaten geldende nationale recht, en voorts op de omzetting van richtlijnen. Aangezien die situaties niet identiek zijn aan die van de onderhavige zaak, heeft de Commissie niet voldoende nauwkeurig aangetoond dat in de bijzondere omstandigheden van het geval het rechtszekerheidsbeginsel is geschonden.

51 Voorts heeft de Commissie evenmin aangevoerd dat een lidstaat in de context van de onderhavige zaak is onderworpen aan andere verplichtingen die in casu zouden zijn geschonden, zoals bijvoorbeeld de verplichting die voortvloeit uit het in artikel 4, lid 3, eerste alinea, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking.

52 Gelet op het voorgaande en zonder dat uitspraak hoeft te worden gedaan over de andere grieven van zowel de Commissie als de Republiek Polen, moet het beroep van de Commissie worden verworpen.

Kosten

53 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Republiek Polen in de kosten worden verwezen.

Het Hof (Vijfde kamer) verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) De Europese Commissie wordt verwezen in de kosten.

ondertekeningen