SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCIS G. JACOBS
vom 18. Mai 1995 *

1. Im vorliegenden Fall geht es um die schwierige und emotionsträchtige Frage, ob genetisch veränderte Mikroorganismen (GVMO) in Erzeugnissen des ökologischen Landbaus enthalten sein dürfen. Das Parlament begehrt die Nichtigerklärung der gesamten Verordnung (EWG) Nr. 207/93 der Kommission vom 29. Januar 1993 zur Festlegung des Inhalts des Anhangs IV der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 des Rates über den ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel sowie der Durchführungsvorschriften zu deren Artikel 5 Absatz 4 [1] (im folgenden: Verordnung) oder von Teilen der Verordnung.

2. Das Parlament macht geltend, die Kommission habe durch den Erlaß der Verordnung die Möglichkeit einer Verwendung von GVMO in Erzeugnissen des ökologischen Landbaus eröffnet. Dies sei in einer Weise geschehen, die die Befugnisse des Parlaments verletze.

Anwendbares Gemeinschaftsrecht

a) Richtlinie 90/219/EWG des Rates vom 23. April 1990 über die Anwendung genetisch veränderter Mikroorganismen in geschlossenen Systemen [2]

3. Mit dieser Richtlinie werden gemeinsame Maßnahmen im Hinblick auf die Anwendung genetisch veränderter Mikroorganismen in geschlossenen Systemen festgelegt, mit denen die menschliche Gesundheit und die Umwelt geschützt werden sollen (Artikel 1). Der Rat hat ihren Erlaß auf Artikel 130s des Vertrages gestützt.

4. Die Richtlinie legt bestimmte Regeln und Verfahren fest, die von den Anwendern von GVMO bei deren Verwendung oder Veränderung einzuhalten sind. Die Richtlinie enthält keine Regeln dafür, welche — landwirtschaftlichen oder sonstigen — Erzeugnisse GVMO enthalten dürfen. Für das vorliegende Verfahren ist sie nur insoweit erheb-

* Originalsprache: Englisch.

1 — ABl. 1993, L 25, S. 5.

2 — ABl. 1990, L 117, S. 1.

lich, als sie eine Definition der GVMO enthält.

5. Nach Artikel 2 Buchstabe a ist ein „Mikroorganismus" „jede zellulare oder nichtzellulare mikrobiologische Einheit, die zur Vermehrung oder zur Weitergabe von genetischem Material fähig ist". Nach Artikel 2 Buchstabe b ist ein „genetisch veränderter Mikroorganismus" „ein Mikroorganismus, dessen genetisches Material in einer Weise verändert worden ist, wie es unter natürlichen Bedingungen durch Kreuzen und/oder natürliche Rekombination nicht vorkommt". Nach Artikel 2 Buchstabe c ist eine „Anwendung in geschlossenen Systemen" „ein Arbeitsgang, bei dem Mikroorganismen genetisch verändert werden oder genetisch veränderte Mikroorganismen vermehrt, gelagert, verwendet, transportiert, zerstört oder beseitigt werden und bei dem physikalische Schranken oder eine Kombination von physischen Schranken mit chemischen und/oder biologischen Schranken verwendet werden, um ihren Kontakt mit der Bevölkerung und der Umwelt zu begrenzen".

b) Richtlinie 90/220/EWG des Rates vom 23. April 1990 über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt [3]

6. Ziel dieser Richtlinie ist die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten und der Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt bei der absichtlichen Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt oder beim Inverkehrbringen von Produkten, die genetisch geänderte Organismen enthalten oder aus solchen bestehen, wobei die Produkte und die Organismen zur absichtlichen Freisetzung in die Umwelt bestimmt sind. Rechtsgrundlage der Richtlinie ist Artikel 100a des Vertrages.

7. Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie definiert den Begriff „Organismus" als „jede biologische Einheit, die fähig ist, sich zu vermehren oder genetisches Material zu übertragen". Artikel 2 Absatz 2 definiert den Begriff „genetisch veränderter Organismus" (GVO) als „ein[en] Organismus, dessen genetisches Material so verändert worden ist, wie es auf natürliche Weise durch Kreuzen und/oder natürliche Rekombiniation nicht möglich ist". Diese Richtlinie hat einen weiteren sachlichen Anwendungsbereich als die Richtlinie 90/219. Die letztgenannte Richtlinie gilt nämlich nur für Mikroorganismen, während die Richtlinie 90/220 sowohl Mikroorganismen als auch Organismen, die Mikroorganismen enthalten, erfaßt.

8. Artikel 2 Absatz 3 der Richtlinie definiert den Begriff „absichtliche Freisetzung" als jede Art von absichtlichem Ausbringen eines GVO oder einer Kombination von GVO ohne Vorkehrungen zur Einschließung, wie

3 — ABl. 1990, L 117, S. 15.

physikalische Einschließungen oder eine Kombination von physikalischen Einschließungen mit chemischen und/oder biologischen Einschließungen, die verwendet werden, um ihren Kontakt mit der allgemeinen Bevölkerung und der Umwelt zu begrenzen.

9. Gemäß Artikel 4 haben die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen, daß alle geeigneten Maßnahmen getroffen werden, damit die absichtliche Freisetzung oder das Inverkehrbringen von GVO keine Gefährdung der menschlichen Gesundheit und der Umwelt zur Folge hat. Teil B der Richtlinie (Artikel 5 bis 9) betrifft die absichtliche Freisetzung von GVO in die Umwelt zu Forschungs- und Entwicklungszwecken oder anderen Zwecken mit Ausnahme des Inverkehrbringens. Dieser Teil ist für das vorliegende Verfahren nicht relevant.

10. Relevant ist dagegen Teil C (Artikel 10 bis 18), der das Inverkehrbringen von GVO enthaltenden Produkten betrifft. Das Verfahren, nach dem der Hersteller oder Einführer eines GVO (oder einer Kombination von GVO) die Zustimmung zum Inverkehrbringen erhält, läßt sich folgendermaßen zusammenfassen:

1) Der Hersteller oder Einführer in die Gemeinschaft reicht bei der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats, in dem das Produkt zuerst in den Verkehr gebracht wird, eine Anmeldung ein (Artikel 11 Absatz 1). Der Inhalt der Anmeldung ist in Absatz 11 und in den Anhängen II und III geregelt. Die Anmeldung enthält insbesondere einen Vorschlag für die Etikettierung und Verpackung, der zumindest den Anforderungen von Anhang III entsprechen sollte.

2) Die zuständige Behörde des Mitgliedstaats prüft dann die Anmeldung. Sie kann dem Anmelder innerhalb von 90 Tagen nach Eingang mitteilen, daß die geplante Freisetzung die Anforderungen der Richtlinie nicht erfüllt und daher abgelehnt wird (Artikel 12 Absatz 2 Buchstabe b). Lehnt die zuständige Behörde die Anmeldung nicht ab, so muß sie die Akte mit einer befürwortenden Stellungnahme an die Kommission weiterleiten (Artikel 12 Absatz 2 Buchstabe a).

3) Nach Eingang der Akte übermittelt die Kommission diese den zuständigen Behörden aller Mitgliedstaaten. Liegt der zuständigen Behörde, bei der die Anmeldung eingegangen ist, innerhalb eines festgelegten Zeitraums keine gegenteilige Bemerkung eines anderen Mitgliedstaats vor, so erteilt sie dem Anmelder schriftlich ihre Zustimmung, so daß das Produkt in den Verkehr gebracht werden kann; sie unterrichtet hiervon die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten (Artikel 13 Absätze 1 und 2).

4) Die zuständige Behörde eines anderen Mitgliedstaats kann innerhalb des festgesetzten Zeitraums einen Einwand erheben, der begründet sein muß. Ist es den betreffenden zuständigen Behörden nicht möglich, sich zu einigen, so faßt die Kommission einen Beschluß nach dem in Artikel 21 [4] geregelten Ausschußverfahren (Artikel 13 Absatz 3). Dieser Beschluß kann positiv oder negativ sein.

5) Trifft die Kommission einen positiven Beschluß, so hat die zuständige Behörde, die die Anmeldung erhalten hat, dem Anmelder gemäß Artikel 13 Absatz 4 schriftlich ihre Zustimmung zum Inverkehrbringen des Produkts zu erteilen.

6) Sobald die Zustimmung erteilt worden ist, darf das fragliche Produkt ohne weitere Anmeldung in der gesamten Gemeinschaft verwendet werden, sofern etwaige Bedingungen eingehalten werden (Artikel 13 Absatz 5).

11. Das Verfahren enthält demnach eine Reihe von Sicherungen. Kein GVO enthaltendes Produkt kann ohne Zustimmung in den Verkehr gebracht werden. Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, bei denen eine Anmeldung eingeht, können die Zustimmung zum Inverkehrbringen des Produkts versagen. Die Zustimmung kann nur erteilt werden, wenn die Kommission und eine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten zustimmen (vorbehaltlich des Ausschußverfahrens, nach dem der Rat unter bestimmten Umständen tätig wird). Artikel 10 der Richtlinie regelt, welche grundlegenden Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit eine Zustimmung erteilt werden kann. Artikel 16 der Richtlinie enthält eine zusätzliche Sicherung. Hat ein Mitgliedstaat, nachdem die Zustimmung für ein Produkt gegeben worden ist, Grund zu der Annahme, daß es eine Gefahr für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt darstellt, so kann er den Einsatz und/oder den Verkauf vorübergehend einschränken.

c) Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 des Rates vom 24. Juni 1991 über ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel [5]

12. Diese Verordnung (im folgenden: Grundverordnung) soll mit der streitigen Verordnung durchgeführt werden. Sie wurde vom Rat, gestützt auf Artikel 43 des Vertrages, erlassen. Die Grundverordnung enthält zum Schutz des ökologischen Landbaus Vorschriften über Erzeugung, Kennzeichnung und Kontrolle. Sie soll den lauteren Wettbewerb zwischen den Herstellern von in der vorgeschriebenen Weise gekennzeichneten Erzeugnissen sicherstellen und dem Markt

4 — Es handelt sich dabei um ein Verfahren unter Beteiligung eines Regelungsausschusses, nämlich das in Artikel 2 des Beschlusses 87/373/EWG des Rates vom 13. Juli 1987 zur Festlegung der Modalitäten für Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (ABl. 1987, L 197, S. 33) geregelte Verfahren III Variante a.

5 — ABl. 1991, L 198, S. 1.

für Erzeugnisse des ökologischen Landbaus durch stärkere Transparenz aller Erzeugungs- und Verarbeitungsschritte ein deutlicheres Profil verleihen. Sie gilt für nicht verarbeitete pflanzliche Agrarerzeugnisse aus ökologischem Landbau, außerdem unter bestimmten Umständen für Tiere und für nicht verarbeitete tierische Erzeugnisse (Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a); sie gilt ferner für zum Verzehr bestimmte Erzeugnisse aus ökologischem Landbau, die im wesentlichen aus einem oder mehreren Bestandteilen pflanzlichen Ursprungs bestehen oder unter bestimmten Umständen für zum Verzehr bestimmte Erzeugnisse, die Bestandteile tierischen Ursprungs enthalten (Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b).

13. Gemäß Artikel 3 gilt die Verordnung unbeschadet der sonstigen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft zur Regelung von Erzeugung, Aufbereitung, Vermarktung, Etikettierung und Kontrolle der Erzeugnisse des Artikels 1.

14. Die Artikel 6 und 7 enthalten die Vorschriften zur Regelung des ökologischen Landbaus. Ökologischer Landbau setzt im wesentlichen voraus, daß die Regeln des Anhangs I der Grundverordnung eingehalten werden und nur die in Anhang II der Grundverordnung aufgeführten Stoffe während des Anbaus der Erzeugnisse verwendet werden. Artikel 6 Absatz 2 enthält eine Ausnahme, nach der Saatgut, das mit einem nicht in Anhang II aufgeführten Stoff behandelt wurde, unter bestimmten Umständen verwendet werden kann.

15. Artikel 5 der Grundverordnung regelt die Kennzeichnung der Erzeugnisse des ökologischen Landbaus und die Werbung für sie. Die einschlägigen Bestimmungen des Artikels 5 Absatz 3 lauten:

„3. In der Kennzeichnung oder Werbung für ein Erzeugnis des Artikels 1 Absatz 1 Buchstabe b) [für den Verzehr bestimmte Erzeugnisse, die im wesentlichen aus einem oder mehreren Bestandteilen pflanzlichen Ursprungs bestehen oder die — unter bestimmten Umständen — Bestandteile tierischen Ursprungs enthalten] darf in der Verkehrsbezeichnung nur dann auf den ökologischen Landbau Bezug genommen werden, wenn

a) alle Zutaten landwirtschaftlichen Ursprungs gemäß den Artikeln 6 und 7 gewonnene oder aus Drittländern im Rahmen der Regelung des Artikels 11 eingeführte Erzeugnisse sind bzw. von solchen Erzeugnissen stammen;

b) das Erzeugnis nur in Anhang VI Buchstabe A aufgeführte Stoffe als Zutaten nicht landwirtschaftlichen Ursprungs enthält;

c) das Erzeugnis oder seine Zutaten bei der Aufbereitung nicht mit ionisierenden

Strahlen oder in Anhang VI Buchstabe B nicht aufgeführten Stoffen behandelt wurde;

..."

16. Anhang VI Teil A stellt mit anderen Worten ein erschöpfendes Verzeichnis der zugelassenen Stoffe dar. Anhang VI Teil B stellt ein erschöpfendes Verzeichnis der zugelassenen Verarbeitungshilfsstoffe dar. Ist ein Stoff nicht im Verzeichnis aufgeführt, so darf er im ökologischen Landbau nicht verwendet werden. Mit der streitigen Verordnung soll der Inhalt von Anhang VI der Grundverordnung festgelegt werden.

17. In Artikel 5 wird zwischen drei Gruppen von Erzeugnissen aus mehreren Zutaten unterschieden. Wurden alle Zutaten landwirtschaftlichen Ursprungs im ökologischen Landbau gewonnen, so darf gemäß Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe a in der Verkehrsbezeichnung auf den ökologischen Landbau Bezug genommen werden. Handelt es sich um Erzeugnisse, bei denen mindestens 50 % der Zutaten landwirtschaftlichen Ursprungs im ökologischen Landbau gewonnen wurden, so dürfen gemäß Artikel 5 Absatz 6 die Hinweise auf den ökologischen Landbau mit Bezug auf die Zutaten erscheinen, die im Verzeichnis der Zutaten gemäß der Richtlinie 79/112/EWG aufgeführt sind. Handelt es sich um Erzeugnisse, bei denen weniger als 50 % der Zutaten landwirtschaftlichen Ursprungs aus dem ökologischen Landbau stammen, so darf in der Kennzeichnung nicht auf den ökologischen Landbau Bezug genommen werden.

18. Gemäß Artikel 5 Absatz 7 können ausführliche Vorschriften für die Durchführung dieses Artikels nach dem Verfahren des Artikels 14 erlassen werden, nach dem die Kommission befugt ist, die in Rede stehenden Maßnahmen unterstützt von einem Regelungsausschuß zu erlassen [6]. Ferner heißt es in Artikel 13, daß Änderungen des Anhangs VI nach dem Verfahren des Artikels 14 erlassen werden müssen.

19. Erschöpfende Verzeichnisse der Stoffe und Erzeugnisse des Artikels 5 Absatz 3 Buchstaben b und c sowie des Artikels 5 Absatz 4 erster und zweiter Gedankenstrich werden in Anhang VI nach dem Verfahren des Artikels 14 aufgestellt (Artikel 5 Absatz 8).

20. Artikel 5 Absatz 9 lautet:

„Die Kommission überprüft diesen Artikel und insbesondere die Absätze 5 und 6

6 — Siehe Fußnote 4.

vor dem 1. Juli 1993 und legt gegebenenfalls Vorschläge für eine Änderung vor."

21. Anhang VI der Grundverordnung enthält Überschriften für drei Abschnitte, die dort aber keinen Inhalt haben. Sie lauten folgendermaßen:

„A. Stoffe, die als Zutaten nicht landwirtschaftlichen Ursprungs zugelassen sind (Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe b):

B. Stoffe, die bei der Aufbereitung verwendet werden dürfen (Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe c):

C. Zutaten landwirtschaftlichen Ursprungs (Artikel 5 Absatz 4):".

22. In der vom Rat am 24. Juni 1991 erlassenen Fassung der Grundverordnung sind GVMO nicht erwähnt. Auch in dem Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates über den biologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel [7] wird auf sie nicht eingegangen. Das Parlament billigte den Vorschlag der Kommission am 19. Februar 1991, schlug aber mehrere Änderungen vor [8]. Es schlug insbesondere eine Änderung (Änderung Nr. 12) vor, mit der eine Definition von GVMO gegeben werden sollte [9]. Es schlug ferner zwei Änderungen vor (Änderungen Nrn. 15 und 60), nach denen eine Bezugnahme auf den ökologischen Landbau in der Kennzeichnung ausgeschlossen sein sollte, wenn GVMO in dem Erzeugnis enthalten sind, die Erzeugung des Produktes, die Einführung von GVMO beinhaltet oder das Erzeugnis oder seine Zutaten mit GVMO behandelt wurden [10]. Ein Mitglied der Kommission hatte am Tag vor der Annahme der Änderungsvorschläge durch das Parlament folgenden Ausführungen gemacht:

„Die Kommission teilt auch den in den Änderungsanträgen 12, 60, 100 und 102 ausgedrückten Wunsch, die Verwendung genetisch veränderter Organismen im organischen Landbau auszuschließen. Diese Organismen sind jedoch noch nicht auf dem Markt und auch in der konventionellen Landwirtschaft noch nicht genehmigt. Diesbezügliche Vorschriften müssen mit anderen Vorschriften der Gemeinschaft in diesem Bereich übereinstimmen und erfordern eine gründliche technische Untersuchung. Ich bedauere daher, daß ich diese Änderungsanträge in der gegenwärtigen Situation nicht akzeptieren kann. Ich kann das Parlament jedoch versichern, daß die technische Arbeit beginnt, so daß eine entsprechende Regelung für den organischen Landbau so bald wie möglich untersucht und entwickelt werden kann." [11]

7 — ABl. 1990, C 4, S. 4.
8 — ABl. 1991, C 106, S. 27.
9 — ABl. 1991, C 72, S. 43.
10 — ABl. 1991, C 72, S. 44.
11 — Verhandlungen des Europäischen Parlaments, Anlage zu ABl. 3-401, S. 21.

23. Die Änderung des Vorschlags der Kommission für eine Verordnung des Rates über den ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel [12] ging folglich auf GVMO nicht ein.

d) Verordnung (EWG) Nr. 207/93 der Kommission vom 29. Januar 1993 zur Festlegung des Inhalts des Anhangs VI der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 über den ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel sowie der Durchführungsvorschriften zu deren Artikel 5 Absatz 4

24. Dies ist die streitige Verordnung. Sie wurde von der Kommission, gestützt auf Artikel 5 Absätze 7 und 8 der Grundverordnung, erlassen. Nach ihrer vierten Begründungserwägung ist bei der Ausarbeitung von Anhang VI zu berücksichtigen, daß Verarbeitungserzeugnisse aus ökologischem Landbau nach dem Verständnis des Verbrauchers im wesentlichen aus naturbelassenen Zutaten bestehen müssen. Gemäß der fünften Begründungserwägung dürfen allerdings in Anhang VI andere Zutaten und Verarbeitungshilfsstoffe, die für herkömmlich verarbeitete und vorzugsweise in der Natur vorkommende Lebensmittel zugelassen sind, aufgenommen werden, wenn die Lebensmittel aus ökologischem Landbau ohne diese Stoffe nachweislich nicht herzustellen oder haltbar zu machen sind. Nach der sechsten Begründungserwägung ist bei Enzymen, die aus GVMO im Sinne der Richtlinie 90/220/EWG gewonnen wurden, außerdem zu prüfen, ob sie für Lebensmittel verwendet werden dürfen, die laut Etikett aus dem ökologischen Landbau stammen. Diese Frage soll eingehend geprüft, wenn solche Enzyme zur Verwendung in Lebensmitteln nach den jeweiligen gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zugelassen werden.

25. Gemäß Artikel 1 der Verordnung wird der Inhalt des Anhangs VI der Grundverordnung entsprechend dem Anhang zu der Verordnung geändert. Artikel 2 bestimmt, daß die Teile A und B des Anhangs VI nur geändert werden können, wenn bestimmte Anforderungen erfüllt sind. Der Anhang enthält Verzeichnisse der zulässigen Zutaten und Verarbeitungshilfsstoffe. Er enthält ferner eine Einleitung, in der eine Reihe allgemeiner Grundsätze aufgestellt werden. Einer dieser Grundsätze lautet wie folgt:

„Die Nennung einer Zutat aus Teil A und C oder eines Verarbeitungshilfsstoffs aus Teil B läßt jedoch die Tatsache unberührt, daß diese Zutat oder dieser Verarbeitungshilfsstoff gemäß den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften und/oder den einzelstaatlichen, dem EWG-Vertrag entsprechenden Lebensmittelvorschriften verwendet werden muß. Falls solche Rechtsvorschriften nicht beste-

12 — ABl. C 101, S. 13.

hen, sind die Regeln der guten Herstellungspraxis für Lebensmittel einzuhalten. Zusatzstoffe sind insbesondere gemäß den Vorschriften der Richtlinie 89/107/EWG, gegebenenfalls auch denen der in Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 89/107/EWG genannten Globalrichtlinie zu verwenden. Die Verwendung von Aromen erfolgt gemäß den Vorschriften der Richtlinie 88/388/EWG, die Verwendung von Lösemitteln nach den Vorschriften der Richtlinie 88/344/EWG des Rates vom 13. Juni 1988 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Extraktionslösemittel, die bei der Herstellung von Lebensmitteln und Lebensmittelzutaten verwendet werden."

26. Teil A Nr. 4 des Anhangs VI lautet folgendermaßen:

„Kulturen von Mikroorganismen

i) die normalerweise in der Lebensmittelherstellung verwendeten Kulturen von Mikroorganismen, *ausgenommen genetisch veränderte Organismen* gemäß der Definition in Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie 90/220/EWG;

ii) genetisch veränderte Mikroorganismen gemäß der Definition in Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie 90/220/EWG, *soweit sie nach dem Verfahren des Artikels 14 in das nachfolgende Verzeichnis aufgenommen worden sind*" (Hervorhebungen von mir).

27. In Teil B des Anhangs VI heißt es:

„Kulturen von Mikroorganismen und Enzymen:

i) die normalerweise bei der Lebensmittelverarbeitung verwendeten Zubereitungen mit Mikroorganismen und Enzyme, *ausgenommen genetisch veränderte Organismen* gemäß der Definition in Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie 90/220/EWG;

ii) genetisch veränderte Mikroorganismen gemäß der Definition in Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie 90/220/EWG, *soweit sie nach dem Verfahren des Artikels 14 in dieses Verzeichnis aufgenommen worden sind*" (Hervorhebungen von mir).

28. Bei dem erwähnten „Verfahren des Artikels 14" handelt es sich um das in Artikel 14 der Grundverordnung geregelte Verfahren unter Beteiligung eines Regelungsausschusses.

29. Die Verwendung von GVMO bei der Erzeugung oder Verarbeitung von Erzeugnissen des ökologischen Landbaus ist daher nach geltendem Recht nicht zulässig. In dem Verzeichnis der Stoffe in Anhang VI Teil A Nr. 4 oder in Anhang VI Teil B sind keine GVMO aufgeführt. Obwohl GVMO in Anhang VI Teil A Nr. 4 Ziffer ii und in Anhang VI Teil B Ziffer ii erwähnt werden, kann ein GVMO nach der Verordnung nur in die Verzeichnisse aufgenommen werden, wenn bestimmte, teils verfahrensrechtliche, teils materiell-rechtliche Voraussetzungen erfüllt sind.

30. Ein GVMO darf in der Verarbeitung oder Erzeugung von Erzeugnissen des ökologischen Landbaus nur verwendet werden, wenn kumulativ zwei Verfahren eingehalten werden:

1) Wie ausgeführt muß gemäß der Richtlinie 90/220 die Zustimmung zu der absichtlichen Freisetzung oder zum Inverkehrbringen eines GVMO oder eines einen GVMO enthaltenden Erzeugnisses eingeholt werden.

2) Die Kommission muß im Hinblick auf den in Frage stehenden GVMO eine Maßnahme gemäß Artikel 14 der Grundverordnung erlassen (Anhang IV Teile A Nr. 4 Ziffer ii und B Ziffer ii).

31. Aus Artikel 3 der Grundverordnung (oben Nr. 13) ergibt sich, daß diese Voraussetzungen kumulativ sind. Artikel 5 Absatz 8 der Grundverordnung besagt, daß ein Mitgliedstaat die Aufnahme eines Erzeugnisses in Anhang VI beantragen kann. Ist die Erzeugung, Aufbereitung, Vermarktung, Etikettierung und Kontrolle eines Erzeugnisses durch eine andere Rechtsvorschrift der Gemeinschaft geregelt, so gilt aufgrund von Artikel 3 darüber hinaus auch diese Vorschrift. Hieraus kann sich ein drittes Hindernis für das Inverkehrbringen des Erzeugnisses ergeben. Regelt z. B. eine besondere Rechtsvorschrift der Gemeinschaft die Verwendung von GVMO bei der Erzeugung von Weizen, so muß auch diese Rechtsvorschrift eingehalten werden.

32. Die Kommission hat die materiellrechtlichen Anforderungen in Artikel 2 der streitigen Verordnung geregelt. Eine zukünftige Aufnahme eines GVMO in die Verzeichnisse des Anhangs VI stellt eine Änderung von Teil A oder Teil B des Anhangs VI dar. Gemäß Artikel 2 Buchstabe b wird ein GVMO nur in das Verzeichnis der Verarbeitungshilfsstoffe des Teils B aufgenommen, wenn zwei Voraussetzungen erfüllt sind: Erstens muß der GVMO bei der Lebensmittelverarbeitung allgemein (also bei der nicht ökologischen Lebensmittelverarbeitung) gebräuchlich sein, und zweitens müssen diese Lebensmittel ohne ihn nicht erzeugt werden können. Artikel 2 bezieht sich nur auf in Teil B aufzunehmende GVMO; er regelt nicht die Aufnahme von GVMO in Teil A Nr. 4 des Anhangs VI.

e) Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten

33. Am 7. Juli 1992 legte die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung des Rates über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten vor [13]. Am 1. Dezember 1993 legte die Kommission einen geänderten Vorschlag vor [14]. In beiden Vorschlägen ist Artikel 100a des Vertrages als Rechtsgrundlage für den Erlaß des Rechtsakts angeführt. Der Vorschlag muß nunmehr aufgrund der Änderung von Artikel 100a durch den Vertrag über die Europäische Union gemäß dem gemeinsamen Entscheidungsverfahren erlassen werden. Mit dem Vorschlag wird die Regelung des Inverkehrbringens von Lebensmitteln und Lebensmittelzutaten bezweckt, die bisher noch nicht in nennenswertem Umfang für den menschlichen Verzehr verwendet wurden oder die durch Verfahren hergestellt werden, die eine bedeutende Veränderung ihrer Zusammensetzung, ihres Nährwertes oder ihrer Bestimmung zur Folge haben (Artikel 1). Aus GVO hergestellte Lebensmittel und Lebensmittelzutaten werden mit erfaßt. Die Anwendung der vorgeschlagenen Verordnung auf Erzeugnisse des ökologischen Landbaus wird durch Artikel 2 nicht ausgeschlossen. Gemäß Artikel 4 des geänderten Vorschlags (Artikel 5 und 6 des ursprünglichen Vorschlags) muß vor dem Inverkehrbringen neuartiger Lebensmittel oder Lebensmittelzutaten ein schriftliches Genehmigungsverfahren eingehalten werden. Gemäß Artikel 5 des geänderten Vorschlags (Artikel 7 des ursprünglichen Vorschlags) gilt ein besonderes Genehmigungsverfahren für Lebensmittelzutaten, die GVO im Sinne der Richtlinie 90/220 enthalten oder aus solchen bestehen. Im Kern würde Artikel 5 das gemäß den Artikeln 11 bis 18 der Richtlinie 90/220 für das Inverkehrbringen von GVO geltende Zustimmungsverfahren unanwendbar machen. Dies ist gemäß Artikel 10 Absatz 2 der Richtlinie 90/220 zulässig. Sollte der Vorschlag angenommen werden, so würde das Zustimmungsverfahren der Artikel 11 bis 18 der Richtlinie 90/220 durch das Verfahren gemäß Artikel 5 ersetzt. Die Grundsätze für die Erteilung oder die Ablehnung der Genehmigung entsprechen im wesentlichen denen der Richtlinie 90/220.

13 — KOM(92) 295 endg. — SYN 426, ABl. C 190, S. 3.
14 — ABl. 1994, C 16, S. 10.

Die Klagegründe

34. Das Parlament führt die folgenden drei Klagegründe zur Stützung seines Antrags auf Nichtigerklärung der Verordnung an:

a) Die Kommission habe unter Verletzung der Artikel 155 vierter Gedankenstrich des Vertrages und 5 Absatz 8 der Grundverordnung die ihr vom Rat übertragenen Befugnisse überschritten, indem sie GVMO in den Anhang der Verordnung aufgenommen habe. Sie habe die Ziele der Grundverordnung verletzt, indem sie das Vertrauen der Verbraucher in die Kennzeichnung als Erzeugnis aus ökologischem Landbau untergraben habe, Voraussetzungen geschaffen habe, unter denen ein lauterer Wettbewerb noch weiter gefährdet werde, und kein Gleichgewicht zwischen landwirtschaftlicher

Erzeugung und Umweltschutz hergestellt habe. Eine Bestimmung über den freien Verkehr von Erzeugnissen des ökologischen Landbaus, die GVMO enthielten, könne nur vom Rat auf der Grundlage von Artikel 100a des Vertrages erlassen werden.

b) Das Parlament macht hilfsweise geltend, die Kommission habe ihr Ermessen mißbraucht, indem sie dem Parlament nachdrücklich zu verstehen gegeben habe, daß die Aufnahme von GVMO in Erzeugnisse des ökologischen Landbaus nur nach erneuter Vorlage der Angelegenheit an das Parlament erfolgen würde. Ferner hätte sie für die Zulassung der Verwendung von GVMO im ökologischen Landbau das Verfahren gemäß Artikel 5 Absatz 9 der Grundverordnung anwenden müssen.

c) Drittens habe die Kommission unter Verstoß gegen Artikel 190 des Vertrages den Erlaß der Verordnung, die die Verwendung von GVMO zulasse, nicht ordnungsgemäß begründet. Ferner sei das Parlament durch den vorliegenden Entwurf über neuartige Lebensmittel und Lebensmittelzutaten zu der Annahme veranlaßt worden, die Verwendung von GVMO im ökologischen Landbau werde durch primäre Rechtsvorschriften geregelt werden: Die Verordnung enthalte keine Gründe, aus denen sich ergebe, daß diese Überzeugung falsch sei.

35. Obwohl das Parlament die Nichtigerklärung der gesamten Verordnung beantragt und diesen Antrag nur hilfsweise auf die fünfte Begründungserwägung und Teil A Nr. 4 Ziffer ii und Teil B Ziffer ii des Anhangs VI beschränkt, beziehen sich alle seine Argumente auf GVMO, keines dagegen auf einen anderen im Anhang aufgeführten Stoff. Da das Parlament keinerlei Argumente zur Begründung seines Antrags auf Nichtigerklärung der gesamten Verordnung vorgebracht hat, braucht dieser Antrag nicht geprüft zu werden [15]. Der Streitgegenstand beschränkt sich damit auf die Nichtigerklärung der Verordnung, soweit diese GVMO betrifft. Das Parlament hat ferner in seiner Klageschrift klar zum Ausdruck gebracht, daß es die Nichtigerklärung der Verordnung insoweit begehre, als damit GVMO in das Verzeichnis der für den ökologischen Landbau zugelassenen Stoffe aufgenommen würden. Erst in seiner Erwiderung äußert das Parlament die Auffassung, das Verfahren, in dem die Kommission darüber entschieden habe, ob GVMO im ökologischen Landbau verwendet werden dürften, verletze seine Befugnisse. Wie ich noch darlegen werde, braucht auf die verfahrensrechtlichen Konsequenzen der Erweiterung des Vorbringens des Parlaments nicht eingegangen zu werden, da sie sich meines Erachtens auf die Entscheidung des Rechtsstreits nicht auswirkt.

Zulässigkeit

36. Die Kommission hegt „Zweifel" an der Zulässigkeit der Klage. Obwohl sie keine förmliche Unzulässigkeitseinrede erhebt,

15 — Rechtssache C-132/88 (Kommission/Griechenland, Slg. 1990, I-1567, Randnr. 15).

bezweifelt sie, daß dieses Verfahren Befugnisse des Parlaments betrifft.

37. Meines Erachtens stellt sich die Frage der Zulässigkeit der Klage deshalb, weil die Verordnung im Hinblick auf GVMO nicht die ihr vom Parlament beigemessenen Rechtswirkungen hat. Sie gestattet die Verwendung von GVMO bei der ökologischen Erzeugung oder Verarbeitung von Lebensmitteln nicht. Teil A Nr. 4 Ziffer i und Teil B Ziffer i des Anhangs VI nehmen GVMO vom Verzeichnis der zugelassenen Stoffe oder Verfahren aus.

38. Das Parlament wendet sich im Kern dagegen, daß die Kommission den Ausschluß von GVMO in Teil A Nr. 4 Ziffer i und Teil B Ziffer i des Anhangs VI durch die Aufnahme von Teil A Nr. 4 Ziffer ii und Teil B Ziffer ii eingeschränkt hat.

39. Es stellt sich daher die Frage, welche rechtliche Wirkung die Teile A Nr. 4 Ziffer ii und B Ziffer ii haben. In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission eingeräumt, daß die Teile A Nr. 4 Ziffer ii und B Ziffer ii keine sachliche Regelung enthielten und aufgrund eines politischen Kompromisses im Regelungsausschuß eingefügt worden seien.

40. In Teil A Nr. 4 Ziffer ii und Teil B Ziffer ii des Anhangs VI wird bestätigt, welches Verfahren für die Änderung des Anhangs VI gilt. Dieses Verfahren ist bereits in Artikel 14 der Grundverordnung geregelt. Die Kommission ist bei der Änderung des Anhangs VI zur Anwendung dieses Verfahrens unabhängig davon verpflichtet, ob dieses Verfahren in Anhang VI selbst erwähnt wird.

41. Die Kommission hat durch die Aufnahme der Teile A Nr. 4 Ziffer ii und B Ziffer ii in Anhang VI nur ihre Absicht zum Ausdruck gebracht, das Verfahren des Artikels 14 der Grundverordnung anzuwenden, falls sie in Zukunft eine Zulassung von GVMO für den ökologischen Landbau wünschen sollte. Die Kommission hat mit anderen Worten erklärt, daß sie beabsichtige, das ohnehin für Änderungen von Anhang VI vorgeschriebene Verfahren einzuhalten.

42. Es könnte die Ansicht vertreten werden, daß schon die Erwähnung von GVMO in der Verordnung die vom Parlament angeführten rechtlichen Wirkungen hervorrufe, weil sie zeige, daß die Kommission annehme, daß GVMO nicht schlechthin von der Verwendung im ökologischen Landbau ausgeschlossen seien. Es ist durchaus möglich, daß die Kommission annimmt, GVMO könnten grundsätzlich in Anhang VI aufgenommen werden, jedoch hat diese Überzeugung keine rechtlichen Wirkungen. Auch wenn die Kommission dieser Überzeugung wäre, könnte sie nur gemäß dem Regelungsausschußverfahren des Artikels 14 der Grund-

verordnung in einen bindenden Rechtsakt umgesetzt werden. Das Parlament macht jedoch geltend, daß eine Verletzung seiner Befugnisse sofort eintrete, unabhängig davon, ob spätere Rechtsakte erlassen werden müßten. Es beruft sich insoweit auf das Urteil Luxemburg/Parlament des Gerichtshofes [16]. Dieser Fall betraf die Entschließung des Parlaments, das Personal seines Generalsekretariats auf Brüssel und Straßburg zu verteilen. Der Gerichtshof entschied, daß die Entschließung, obwohl sie Ausführungsmaßnahmen erfordere, rechtliche Wirkung entfalte, weil sie eine dauernde Aufteilung der Dienste und des Personals auf diese beiden Städte regele [17]. Spätere Maßnahmen waren nur zur Ausführung der getroffenen Entscheidung erforderlich. Dagegen hat die Kommission im vorliegenden Fall in den Teilen A Nr. 4 Ziffer ii und B Ziffer ii des Anhangs VI lediglich zum Ausdruck gebracht, daß sie dem in Artikel 14 der Grundverordnung geregelten Regelungsausschuß möglicherweise Vorschläge für eine Aufnahme von GVMO in den Anhang VI unterbreiten werde: Die Kommission hat sich nicht verpflichtet, solche Vorschläge in Zukunft zu machen.

43. Das Parlament kann seine Befugnisse schützen, indem es gegen eine zukünftige Änderung des Anhangs VI, mit der GVMO in das Verzeichnis der zur Verwendung im ökologischen Landbau zugelassenen Zutaten oder Verarbeitungshilfsstoffe, die im ökologischen Landbau aufgenommen werden, Nichtigkeitsklage erhebt. Nur eine Änderung von Anhang VI würde meines Erachtens rechtliche Wirkungen entfalten.

16 — Rechtssache 108/83 (Slg. 1984, 1945).
17 — A. a. O., Randnr. 21.

44. Nur wenn die Kommission Anhang VI dahin gehend abändert, daß GVMO in die Verzeichnisse aufgenommen werden, werden die vom Parlament aufgeworfenen materiellrechtlichen Fragen relevant. Da die Kommission eine solche Änderung nicht vorgenommen hat, hat sie keine Maßnahme betreffend GVMO erlassen, die rechtliche Wirkungen entfaltet und auf Antrag des Parlaments für nichtig erklärt werden kann.

45. Obwohl ich die Klage des Parlaments für unzulässig halte, möchte ich dennoch auf die von ihm aufgeworfenen materiell-rechtlichen Fragen eingehen.

Begründetheit

(1) Klagegrund der Unzuständigkeit

46. Das Parlament macht mit seinem in erster Linie vorgebrachten Klagegrund geltend, die Kommission habe durch den Erlaß der streitigen Verordnung die ihr vom Rat mit der Grundverordnung übertragenen Befugnisse überschritten.

47. Artikel 145 des Vertrages bestimmt ausdrücklich, daß der Rat der Kommission die Befugnisse zur Durchführung der Vorschriften, die er erläßt, übertragen kann und daß er

bestimme Modalitäten für die Ausübung dieser Befugnisse festlegen kann. In dem Urteil Rey Soda [18] hat der Gerichtshof die der Kommission vom Rat übertragenen Befugnisse weit ausgelegt und festgestellt, daß

„deren Grenzen nach den allgemeinen Hauptzielen der Marktorganisation und weniger nach dem Buchstaben der Ermächtigung zu beurteilen [sind]".

48. In dem Urteil Deutschland/Kommission [19] hat der Gerichtshof entschieden, daß der Rat die Hauptmerkmale der übertragenen Befugnisse nicht genau festlegen muß, sondern daß auch eine Ermächtigung wirksam ist, die auf einer allgemein gefaßten Bestimmung beruht. Die Kommission ist jedoch verpflichtet, innerhalb der Grenzen zu handeln, die sich aus dem System und der Zielsetzung des Rechtsaktes des Rates herleiten lassen. [20]

49. Maßnahmen, die in Ausübung übertragener Befugnisse erlassen werden, sind nicht etwa deshalb ungültig, weil sie nach einem anderen Verfahren als der Rechtsakt, mit dem die Befugnisse übertragen wurden, erlassen werden. Das Zitat des Parlaments aus dem Urteil des Gerichtshofes Romkes [21] ist nicht korrekt. Der Gerichtshof hat an der angegebenen Stelle festgestellt, daß

„nicht zu fordern [ist], daß der Rat alle Einzelheiten der Verordnung über die gemeinsame Agrarpolitik nach dem Verfahren des Artikels 43 regelt. Dieser Vorschrift ist vielmehr Genüge getan, wenn die wesentlichen Grundzüge der zu regelnden Materie nach diesem Verfahren festgelegt worden sind. Dagegen können die Durchführungsbestimmungen zu den Grundverordnungen vom Rat nach einem von Artikel 43 abweichenden Verfahren erlassen werden ... Jedoch muß eine Durchführungsbestimmung ... die wesentlichen Regelungen respektieren, die in der Grundverordnung ... nach Anhörung des Europäischen Parlaments getroffen wurden."

50. Ebenso kann die Kommission auch in Ausübung der ihr vom Rat übertragenen Befugnisse Maßnahmen erlassen, ohne die Befugnisse des Parlaments zu verletzen, sofern sie die wesentlichen in der Grundverordnung getroffenen Regelungen beachtet. Diese Auffassung wurde kürzlich im TACIS-Urteil [22] im Hinblick auf vom Rat selbst erlassene Durchführungsbestimmungen bestätigt.

18 — Rechtssache 23/75 (Slg. 1975, 1279, Randnrn. 13 und 14). Siehe auch Rechtssache 25/70 (Köster, Slg. 1970, 1161, Randnr. 16).

19 — Rechtssache C-240/90 (Slg. 1992, 5383, Randnr. 41).

20 — Verbundene Rechtssachen 6/88 und 7/88 (Spanien und Frankreich/Kommission, Slg. 1989, 3639, Randnr. 24).

21 — Rechtssache 46/86 (Slg. 1987, 2671, Randnr. 16).

22 — Urteil vom 10. Mai 1995 in der Rechtssache C-417/93 (Parlament/Rat, Slg. 1995, I-1185, Randnrn. 30 bis 33).

51. Im vorliegenden Fall ergibt eine Prüfung der Rechtsvorschriften, daß die Kommission ihre Befugnisse nach Artikel 5 Absatz 8 der Grundverordnung nicht überschritten hat. Erstens enthält die Grundverordnung in der vom Rat erlassenen Fassung keine Bestimmung, durch die die Verwendung von GVMO im ökologischen Landbau ausdrücklich gestattet oder untersagt wird. In der Grundverordnung werden GVMO nicht erwähnt. In Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe d des dem Rat von der Kommission ursprünglich unterbreiteten Vorschlags werden zwei Arten von Stoffen oder Verfahren genannt, die nicht verwendet werden dürfen, wenn in der Kennzeichnung oder Werbung auf den ökologischen Landbau Bezug genommen wird, nämlich Behandlungen unter Verwendung synthetischer Chemikalien (vorbehaltlich der in Artikel 7 geregelten Ausnahme) oder ionisierender Strahlen. Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe c der Grundverordnung enthält in der — bereits zitierten — vom Rat erlassenen Fassung kein allgemeines Verbot von Behandlungen mit synthetischen Chemikalien. Das einzige verbleibende allgemein gefaßte Verbot betrifft die Verwendung ionisierender Strahlen.

52. Das Parlament hatte eine Änderung vorgeschlagen, mit der die Verwendung von GVMO im ökologischen Landbau grundsätzlich verboten werden sollte. Die Kommission lehnte die Änderung ab und der Rat nahm sie nicht wieder auf, obwohl er dies gekonnt hätte. Artikel 5 der Grundverordnung untersagt es der Kommission daher nicht ausdrücklich, GVMO in Anhang VI aufzunehmen. Es läßt sich auch kein solches Verbot aus dem System der Grundverordnung herleiten.

53. Das Parlament macht ferner geltend, nur Artikel 100a des Vertrages könne Rechtsgrundlage für eine Bestimmung sein, durch die der freie Verkehr bestimmter Arten von landwirtschaftlichen Erzeugnissen auf dem Gemeinsamen Markt zugelassen werde. Meines Erachtens steht dieses Vorbringen nicht im Einklang mit Titel II (Landwirtschaft) des Vertrages. Artikel 38 des Vertrages spricht nämlich ausdrücklich von der Errichtung eines gemeinsamen Marktes für landwirtschaftliche Erzeugnisse. Der in Artikel 39 Absatz 1 des Vertrages genannte bestmögliche Einsatz der Produktionsfaktoren erfordert die Errichtung eines gemeinsamen Marktes für landwirtschaftliche Erzeugnisse. Damit enthält Titel II keine Bestimmung, die der Heranziehung von Artikel 43 des Vertrages als Rechtsgrundlage für einen Rechtsakt entgegensteht, der eine Vorschrift über den freien Warenverkehr enthält, wie dies im allgemeinen bei Verordnungen über gemeinsame Marktorganisationen der Fall ist. Jedenfalls richtet sich dieses Vorbringen in erster Linie gegen Artikel 12 der Grundverordnung, der den freien Warenverkehr innerhalb der Gemeinschaft regelt, und nicht die streitige Verordnung. Die letztgenannte Verordnung schreibt keinen freien Verkehr von GVMO als solchen vor. Werden GVMO zugelassen, so fallen sie unter die Bestimmungen über den freien Warenverkehr, soweit sie in Verbindung mit dem ökologischen Landbau verwendet werden.

54. Das Parlament hat in der mündlichen Verhandlung ausgeführt, der unter der Schirmherrschaft der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen stehende Codex-Alimentarius-Ausschuß habe in seiner 23. Sitzung im Oktober 1994 in Ottawa beschlossen, die Verwendung von GVMO in Erzeugnissen

des ökologischen Landbaus zu verbieten. Da die Gemeinschaft nunmehr Mitglied der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation sei, habe sie endgültige Entscheidungen des Codex-Alimentarius-Ausschusses zumindest in angemessener Weise zu berücksichtigen. Eine Prüfung des Berichts über die 23. Sitzung des Codex-Ausschusses für Lebensmittelkennzeichnung [23] zeigt jedoch, daß keine endgültige Entscheidung getroffen wurde. In dem Bericht heißt es nämlich abschließend:

„Die Arbeitsgruppe kam zu der Auffassung, daß bei der Behandlung des Richtlinienentwurfs in Anbetracht der Tatsache, daß sich die Techniken des ökologischen Landbaus seit der letzten Sitzung des Ausschusses verändert haben und daß wesentlich mehr Zeit zur Prüfung der sich stellenden technischen Fragen erforderlich ist, zu Stufe 6 des Verfahrens zurückgekehrt werden solle." [24]

55. Es braucht damit nicht untersucht zu werden, welche Rechtsfolgen eine endgültige Entscheidung des Codex-Alimentarius-Ausschusses in diesem Punkt hätte, da eine solche nicht getroffen worden ist.

56. Schließlich sind durch den Erlaß der streitigen Verordnung meines Erachtens auch nicht die Befugnisse verletzt worden, die das Parlament im Hinblick auf das Verfahren für den Erlaß des oben in Nummer 33 erwähnten Vorschlags über neuartige Lebensmittel besitzt. Eine Prüfung seines Anwendungsbereichs und seiner Bestimmungen ergibt keine Anhaltspunkte dafür, inwiefern die Befugnisse des Parlaments durch den Erlaß der streitigen Verordnung beeinträchtigt werden könnten. Der Vorschlag über neuartige Lebensmittel würde die Umstände, unter denen GVMO im ökologischen Landbau verwendet werden dürfen, nicht berühren. Er würde im Fall seiner Annahme lediglich ein neues Verfahren für die Genehmigung der Verwendung von GVO in Lebensmitteln im allgemeinen anstelle des geltenden Verfahrens nach der Richtlinie 90/220 einführen. Ferner ist zu berücksichtigen, daß der Vorschlag über neuartige Lebensmittel nunmehr vom Parlament gemäß dem Verfahren der gemeinsamen Entscheidung zu erlassen ist.

(2) Klagegrund des Ermessenmißbrauchs

57. Das Parlament macht hilfsweise geltend, die Kommission habe durch den Erlaß der streitigen Verordnung ihr Ermessen mißbraucht. Es stützt sich insoweit stark auf seine Auslegung der in Nummer 22 wiedergegebenen Erklärung des Mitglieds der Kommission. Das Parlament macht geltend, das Kommissionsmitglied habe nachdrücklich den Eindruck erweckt, die Frage der Verwendung von GVMO im ökologischen Landbau werde dem Parlament erneut vorgelegt werden. Meines Erachtens ergibt sich dies nicht aus der Erklärung. Erstens stellte das Kommissionsmitglied klar fest, daß die Kommission die vom Parlament vorgenommene Änderung, die zu einem grundsätzlichen Verbot der Verwendung von GVO im ökologischen Landbau geführt hätte, nicht akzeptieren könne. Ferner führte das Kommissionsmitglied aus, daß eine endgültige

23 — Codex-Alimentarius-Ausschuß, Ottawa, Canada, 24. bis 28. Oktober 1994, Alinorm 95/22, Nrn. 40, 71 bis 73.

24 — Ebenda, Nr. 73.

Stellungnahme in dieser Frage verfrüht wäre, solange noch keine weitere technische Arbeit durchgeführt worden sei. Das Kommissionsmitglied erklärte somit, daß die Kommission, obwohl sie den Änderungsvorschlag des Parlaments ablehne, „auch den ... ausgedrückten Wunsch" teile; dies zeigt, daß die Kommission keine endgültige Entscheidung betreffend GVMO getroffen hatte. Diese Haltung kommt auch in der streitigen Verordnung selbst zum Ausdruck: Obwohl die Verwendung von GVMO nicht freigegeben wird, kann ihre Verwendung unter bestimmten Voraussetzungen zugelassen werden.

58. Meines Erachtens enthält die Erklärung des Kommissionsmitglieds auch keine Zusage, die Sache dem Parlament erneut vorzulegen. In der Erklärung findet sich kein derartiger ausdrücklicher Hinweis auf eine erneute Anhörung. Auch kann aus der Erklärung nicht abgeleitet werden, es liege eine konkludente Zusage vor, das Verfahren des Artikels 5 Absatz 9 und nicht das des Artikels 5 Absätze 7 und 8 der Grundverordnung anzuwenden. Zur Zeit der Abgabe der Erklärung, am 18. Februar 1991, enthielt der Vorschlag für die Grundverordnung nämlich keine Bestimmung, die Artikel 5 Absatz 9 in der erlassenen Fassung entsprach. Eine konkludente Bezugnahme auf Artikel 5 Absatz 9 oder eine entsprechende Bestimmung war daher nicht möglich.

59. Auch wenn sich der Erklärung des Kommissionsmitglieds eine Zusage der vom Parlament angenommenen Art entnehmen ließe, stimme ich der Auffassung des Rates zu, daß eine solche Zusage nicht die ihr vom Parlament beigemessene Wirkung haben könnte. Die Kommission konnte keine rechtlich bindende Verpflichtung eingehen, ohne das vom Vertrag geschaffene organisatorische Gleichgewicht zu beeinträchtigen; jedenfalls konnte sie dies aber nicht, bevor der Rat über den Vorschlag entschieden und der Kommission Durchführungsbefugnisse übertragen hatte.

60. Das Parlament macht ferner geltend, die Kommission habe ihr Ermessen mißbraucht, indem sie ihre Befugnisse nach Artikel 5 Absatz 8 der Grundverordnung und nicht das Verfahren nach Artikel 5 Absatz 9 dieser Verordnung, der zu einem Regelungsvorschlag gemäß Artikel 43 des Vertrages geführt hätte, angewendet habe. Ich teile diese Auffassung nicht. Die Kommission ist gemäß Artikel 5 Absatz 9 verpflichtet, Artikel 5 zu überprüfen, nicht aber Vorschläge gemäß Artikel 43 des Vertrages zu machen. Artikel 5 Absatz 9 behält der Kommission sogar ausdrücklich das Recht vor, keine solchen Regelungsvorschläge vorzulegen. Dagegen hat Artikel 5 Absatz 8 der Grundverordnung die spezifische Funktion, die Kommission zur Aufstellung erschöpfender Verzeichnisse der fraglichen Stoffe und Erzeugnisse zu ermächtigen. Durch die Anwendung dieser Bestimmung hat die Kommission nicht das falsche Verfahren gewählt oder ihr Ermessen mißbraucht.

(3) Klagegrund der unzureichenden Begründung

61. Das Parlament macht schließlich geltend, die Kommission habe gegen Artikel 190 des

Vertrages verstoßen, indem sie die streitige Verordnung nicht ausreichend begründet habe. Die Materie sei so heikel, daß die Kommission die Zulassung der Verwendung von GVMO im ökologischen Landbau durch ganz klare und ausdrückliche Gründe hätte rechtfertigen müssen. Meines Erachtens ist zweifelhaft, ob der Klagegrund des Parlaments zulässig ist. Eine unzureichende Begründung verletzt die Befugnisse des Parlaments nicht; das Parlament kann aber nur eine solche Verletzung rügen. Jedenfalls ist der Klagegrund nicht stichhaltig. Wie sich aus der vorstehenden Untersuchung ergibt, hat die Kommission die Verwendung von GVMO im ökologischen Landbau nicht zugelassen. Auch wenn die streitige Verordnung dahin ausgelegt wird, daß sie eine Zulassung ihrer Verwendung unter bestimmten Umständen vorsieht, werden meines Erachtens in der vierten und der fünften Begründungserwägung der streitigen Verordnung, die ich oben in Nummer 24 angeführt habe, ausreichende Gründe für eine derartige bedingte Zulassung genannt. Dies trifft insbesondere zu, weil spätere Regelungen nach dem Verfahren des Artikels 14 der Grundverordnung erlassen werden müssen und eine Begründung für die Zulassung des jeweiligen GVMO enthalten müssen.

Ergebnis

62. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die Klage des Parlaments abzuweisen. Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung sollten dem Parlament folglich die Kosten der Kommission auferlegt werden. Gemäß Artikel 69 § 4 der Verfahrensordnung hat jedoch der Rat als Streithelfer seine eigenen Kosten zu tragen.

63. Demgemäß bin ich der Ansicht, der Gerichtshof sollte

(1) die Klage abweisen;

(2) dem Parlament die Kosten der Kommission auferlegen;

(3) dem Rat seine eigenen Kosten auferlegen.