



Brussel, 21 december 2015
(OR. en)

15529/15

LIMITE

JUR 813
AGRILEG 253
AGRI 695
ENV 810
CODEC 1768

ADVIES VAN DE JURIDISCHE DIENST¹

Betreft: Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1829/2003 wat betreft de mogelijkheid voor de lidstaten het gebruik van genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders op hun grondgebied te beperken of te verbieden

- verenigbaarheid met internemarkt- en WTO-regels

I. INLEIDING

1. Tijdens de zitting van de Raad (Landbouw) van 13 juli 2015 presenteerde de Commissie haar voorstel voor een verordening tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1829/2003 wat betreft de mogelijkheid voor de lidstaten het gebruik van genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders op hun grondgebied te beperken of te verbieden². Verscheidene lidstaten spraken toen bij monde van hun delegaties hun bezorgdheid uit ten aanzien van "*de verenigbaarheid van het Commissievoorstel met internemarkt- en WTO-regels*". De Juridische Dienst van de Raad is daarop gevraagd een advies uit te brengen over dit vraagstuk.

¹ Het in dit document vervatte juridisch advies is beschermd krachtens artikel 4, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie. De Raad van de Europese Unie heeft dit advies niet voor het publiek beschikbaar gesteld en behoudt zich voor al zijn rechten te doen gelden in geval van openbaarmaking waarvoor geen toestemming is verleend.

² Zie document 8356/15.

2. Onderhavig advies geeft uitvoering aan dit verzoek. Het gaat allereerst in op het Commissievoorstel als zodanig en het wetgevingskader ter zake. Vervolgens wordt nader ingegaan op de vragen met betrekking tot de rechtsgrondslag van het Commissievoorstel en de verenigbaarheid met de internemarkt- en WTO-regels. Om voor wat betreft de interne markt een bruikbaar antwoord te kunnen geven op deze vraag, moet worden onderzocht of de voorgestelde rechtsgrondslag, te weten artikel 114 VWEU, al dan niet de juiste is, alsmede of voldaan wordt aan artikel 34 VWEU.

II. HET COMMISSIEVOORSTEL EN HET WETGEVINGSKADER TER ZAKE

3. Het Commissievoorstel bestaat uit één operationeel artikel, waarbij Verordening 1829/2003 inzake genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders³ wordt gewijzigd middels invoeging van de volgende bepaling als nieuw artikel 34 bis:

Beperkingen of verbodsmaatregelen van de lidstaten

1. *De lidstaten kunnen maatregelen vaststellen om het gebruik van de in artikel 3, lid 1, en artikel 15, lid 1, bedoelde producten waarvoor overeenkomstig deze verordening een vergunning is verleend, te beperken of te verbieden, mits deze maatregelen:*
 - a) *gemotiveerd zijn en een grondslag vinden in dwingende gronden overeenkomstig het recht van de Unie, die in geen geval in strijd mogen zijn met de krachtens deze verordening uitgevoerde risicobeoordeling;*
 - b) *evenredig en niet-discriminerend zijn.*
2. *Indien een lidstaat voornemens is maatregelen vast te stellen zoals bedoeld in lid 1, dient hij eerst een ontwerp van die maatregelen, alsmede de bijbehorende motivering, in bij de Commissie. De Commissie stelt de overige lidstaten onverwijld in kennis van de ontwerpmaatregelen en de bijbehorende motivering. De lidstaat mag de ontwerpmaatregelen en de gegevens indienen voordat de vergunningsprocedure zoals bedoeld in de artikelen 7 en 19 is voltooid.*

Gedurende een periode van 3 maanden te rekenen van de datum van indiening van de ontwerpmaatregelen en de gegevens bij de Commissie overeenkomstig de eerste alinea:

³ 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 van 18.10.2003, blz. 1).

- a) *onthoudt de betrokken lidstaat zich van het aannemen en uitvoeren van deze maatregelen;*
- b) *kunnen de Commissie en de lidstaten bij de lidstaat die de ontwerpmaatregelen heeft ingediend alle opmerkingen maken die zij passend achten.*

3. *Overeenkomstig lid 1 van dit artikel vastgestelde maatregelen voorzien in een redelijke periode gedurende welke bestaande voorraden van de in artikel 3, lid 1, en artikel 15, lid 1, bedoelde producten die door die maatregelen worden geraakt, en die vóór de datum waarop die maatregelen zijn vastgesteld rechtmatig konden worden gebruikt, kunnen worden opgebruikt.*

4. *Overeenkomstig lid 1 van dit artikel vastgestelde maatregelen laten het gebruik, in de betrokken lidstaat, van levensmiddelen en diervoeders die genetisch gemodificeerd materiaal bevatten waarvan de aanwezigheid onvoorzien of technisch niet te voorkomen is en die bij toepassing van de in de artikelen 12 en 24 vastgestelde drempelwaarden niet overeenkomstig deze verordening hoeven te worden geëtiketteerd, onverlet.*

5. *De leden 1 tot en met 4 van dit artikel zijn niet van toepassing op ggo's voor de teelt."*

4. Verordening (EG) nr. 1829/2003 en Richtlijn 2001/18/EG⁴ bieden tezamen een uitgebreid wettelijk kader voor de verlening van vergunningen voor het in de handel brengen van genetisch gemodificeerde organismen (ggo's) en genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders.

5. Deze rechtshandelingen hebben tot doel de veiligheid van ggo's en genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders te waarborgen, alsmede een interne markt voor die producten tot stand te brengen⁵. Om die reden draait bij de toelatingsprocedure alles rond een wetenschappelijke risicobeoordeling door de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) en worden besluiten tot goedkeuring van het in de handel brengen van ggo's en genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders uitgevaardigd in de vorm van uitvoeringshandelingen van de Commissie.

⁴ Richtlijn 2001/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 maart 2001 inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu en tot intrekking van Richtlijn 90/220/EEG van de Raad (PB L 106 van 17.4.2001, blz. 1).

⁵ Artikel 1 van Verordening nr. 1829/2003 bepaalt:

"Deze verordening heeft overeenkomstig de algemene beginselen van Verordening (EG) nr.178/2002 tot doel:

a) de basis te leggen voor het waarborgen van een hoog beschermingsniveau voor het leven en de gezondheid van de mens, de gezondheid en het welzijn van dieren, het milieu en de belangen van de consument met betrekking tot genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders, waarbij de goede werking van de interne markt gewaarborgd is;

b) communautaire procedures vast te stellen voor de toelating van en het toezicht inzake genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders;

c) bepalingen vast te stellen voor de etikettering van genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders."

6. Artikel 34 van Verordening 1829/2003 bepaalt dat wanneer blijkt dat een genetisch gemodificeerd levensmiddel of diervoeder waarvoor reeds overeenkomstig de door deze verordening voorgeschreven procedure een vergunning is verleend, waarschijnlijk een ernstig risico voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu inhoudt, er specifieke maatregelen tot opschorting van het in de handel brengen van het desbetreffende product of van de invoer ervan worden vastgesteld, dit laatste hetzij door de Commissie volgens de comitéprocedure, hetzij door een lidstaat, in welk geval een toetsingsprocedure van de Unie wordt toegepast.⁶
7. De Commissie stelt voor om Verordening 1829/2003 uit te breiden met een nieuw artikel 34 bis, op basis waarvan lidstaten nationale maatregelen kunnen opleggen om het gebruik van genetisch gemodificeerde voedingsmiddelen of diervoeders waarvoor reeds overeenkomstig de procedure van de verordening een vergunning is afgegeven, op hun grondgebied te beperken of te verbieden, mits dergelijke maatregelen evenredig, niet-discriminerend en gemotiveerd zijn en een grondslag vinden in dwingende gronden overeenkomstig het recht van de Unie.
8. Het nieuwe artikel 34 bis voorziet aldus in een procedure voor kennisgeving van ontwerpen van nationale maatregelen aan de Commissie alsmede in een wachttijd van drie maanden waarin de lidstaten in kwestie genoemde ontwerpen van nationale maatregelen noch mogen vaststellen, noch mogen uitvoeren en de Commissie en de overige lidstaten hun op- en aanmerkingen kunnen geven.
9. De Commissie wijst in haar voorstel op de gecompliceerde institutionele situatie rond de verlening van vergunningen voor het in de handel brengen van ggo's en genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders. Er is sinds de inwerkingtreding van Verordening (EG) nr. 1829/2003 namelijk nog nooit een gekwalificeerde meerderheid geweest onder de lidstaten, voor of tegen een ontwerpbesluit van de Commissie. Telkens luidde de uitkomst "geen advies". Hierdoor was het telkenmale de Commissie die het definitieve vergunningsbesluit moest nemen, zonder steun van de lidstaten in het desbetreffende comité. De wijze waarop besluiten op dit gebied worden vastgesteld wijkt

⁶ Artikel 34 van Verordening 1829/2003: "*Wanneer blijkt dat producten waarvoor krachtens of overeenkomstig deze verordening een vergunning is verleend, waarschijnlijk een ernstig risico voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu inhouden, of wanneer, naar aanleiding van een overeenkomstig de artikelen 10 en 22 door de EAV verstrekt advies, de dringende noodzaak ontstaat om een vergunning te schorsen of te wijzigen, worden er maatregelen genomen volgens de procedures van de artikelen 53 en 54 van Verordening (EG) nr. 178/2002.*"

daarmee zeer sterk af van de normale werking van de EU-comitéprocedure. Voorts gaat de Commissie uit van de politieke richtsnoeren die zij eerder aan het Europees Parlement heeft gepresenteerd en waarin zij toezegde de huidige wetgeving inzake de toelatingsprocedure voor genetisch gemodificeerde organismen te herzien.⁷

10. In de toelichting bij het voorstel verklaart de Commissie dat het voorstel grotendeels geïnspireerd is op Richtlijn 2015/412 inzake de teelt van ggo's⁸, met inbegrip van de doelstellingen ervan en de middelen om deze te bereiken. De Commissie stelt daarom voor om wat zo te bezien volgens haar de middels Richtlijn 2015/412 overeengekomen oplossing is - namelijk de mogelijkheid voor de lidstaten om de teelt van ggo's te beperken of te verbieden - uit te breiden naar genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders.
11. De insteek van Richtlijn 2015/412 is evenwel beduidend anders, niet in de laatste plaats omdat deze voorziet in een procedure om tot een vergelijk te komen met de marktdeelnemer alsmede in specifieke gronden op basis waarvan nationale maatregelen kunnen worden vastgesteld. Hoewel het huidige Commissievoorstel nauw aansluit op het oorspronkelijk door haar in 2010 ingediende voorstel over de teelt van ggo's⁹, moet worden geconcludeerd dat het geen rekening houdt met de verregaande veranderingen die de mede-wetgevers wenselijk achtten.¹⁰
12. Subsidiar zij opgemerkt dat niettegenstaande het feit dat de Commissie erkend heeft dat het besluitvormingsproces voor ggo's aan herziening toe is¹¹, zij in het huidige voorstel nergens gewag maakt van wijziging van de vergunnings- en vrijwaringsclausules overeenkomstig Verordening 1829/2003.

⁷ Zie document 8344/15 - Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Herziening van het besluitvormingsproces inzake genetisch gemodificeerde organismen (ggo's), COM(2015) 176 final.

⁸ Richtlijn (EU) 2015/412 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2015 tot wijziging van Richtlijn 2001/18/EG wat betreft de mogelijkheid voor de lidstaten om de teelt van genetisch gemodificeerde organismen (ggo's) op hun grondgebied te beperken of te verbieden (PB L 68 van 13.3.2015, blz. 1).

⁹ Zie document 12371/10 ADD 1.

¹⁰ Tijdens de onderhandelingen over Richtlijn 2015/412 heeft de Juridische Dienst van de Raad twee adviezen uitgebracht (zie respectievelijk documenten 15696/10 en 8994/11).

¹¹ Zie punt 9 en voetnoot 7.

III. JURIDISCHE ANALYSE

a) **Betreffende de rechtsgrondslag**

13. Het Commissievoorstel is gebaseerd op artikel 114 VWEU. Wil artikel 114 VWEU een geldige rechtsgrondslag zijn, dan moeten overeenkomstig de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie de beoogde maatregelen daadwerkelijk de goede werking van de interne markt tot doel hebben.¹²
14. In haar toelichting bij het voorstel stelt de Commissie dat artikel 114 VWEU een van de rechtsgrondslagen van Verordening (EG) nr. 1829/2003¹³ is die relevant zijn voor de vaststelling van de in dit voorstel uiteengezette maatregelen. Het Commissievoorstel zou de lidstaten namelijk de mogelijkheid bieden nationale beperkingen of verbodsmaatregelen op te leggen, en dat zou gezien de genetisch gemodificeerde voedingsmiddelen en diervoeders in kwestie zonder enige twijfel gevolgen hebben voor de werking van de interne markt en de harmonisering van de regelgeving daarvoor. De motivering voor de toepassing van artikel 114 VWEU staat in overwegingen 6 en 7 van het Commissievoorstel, waar gesteld wordt dat een positief effect op het besluitvormingsproces voor de verlening van vergunningen voor ggo's wordt verwacht. In overweging 7 wordt uitdrukkelijk gesteld dat de redenen voor goedkeuring van Richtlijn 2015/12 ook relevant zijn voor onderhavig voorstel.
15. In overweging 9 van het Commissievoorstel staat geschreven dat door de lidstaten vastgestelde beperkingen of verbodsmaatregelen uitsluitend betrekking mogen hebben op het "gebruik" en niet op "het vrije verkeer en de invoer" van genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders. In het voorstel van de Commissie wordt het begrip "gebruik" evenwel niet nader uitgewerkt en ook is het uiterst moeilijk om uit te sluiten dat de in het voorstel bedoelde nationale beperkingen of verbodsmaatregelen de facto zullen leiden tot een opdeling van de interne markt voor de desbetreffende genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders.

¹² Zie bijvoorbeeld zaak C-491/01, *The Queen tegen Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco (Investments) Ltd en Imperial Tobacco Ltd*, ECLI:EU:C:2002:741, punt 60.

¹³ De rechtsgrondslag voor Verordening 1829/2003 bestaat uit de artikelen 37 en 95 en artikel 152, lid 4, letter b), van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (tegenwoordig respectievelijk de artikelen 43 en 114, alsook artikel 168, lid 4, letter b), van het VWEU).

16. Wat dit betreft zij erop gewezen dat overweging 9 van het Commissievoorstel in regelrechte tegenspraak is met de bewoordingen van overweging 12, waarin wordt toegelicht dat ingeval een lidstaat beperkingen of verbodsmaatregelen vaststelt, marktdeelnemers voldoende tijd moet worden geboden om de desbetreffende genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders "uit te faseren". De beoogde beperking van de werkingssfeer van de nationale beperkingen of verbodsmaatregelen tot het loutere "gebruik" van genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders is namelijk strijdig met de noodzakelijke waarborging van eerlijke voorwaarden voor de marktdeelnemers bij het "uitfaseren" van de desbetreffende producten.
17. Op soortgelijke wijze wordt in lid 3 van het nieuwe artikel 34 bis bepaald dat gedurende een redelijke periode, bestaande voorraden van de desbetreffende genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders kunnen worden opgebruikt. Hoewel in lid 3 van het nieuwe artikel 34 bis de in overweging 12 gebezigde uitdrukking "uitfaseren" vervangen is door de term "opgebruiken", is duidelijk dat met deze bepaling beoogd wordt de rechten van marktdeelnemers met betrekking tot bestaande voorraden van de desbetreffende genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders te vrijwaren. Lid 3 van het nieuwe artikel 34 bis is weliswaar een standaardbepaling die te doen gebruikelijk in internemarkt-wetgeving van de EU voorkomt. Maar bovenal geeft deze bepaling aan dat ofschoon de nationale beperkingen of verbodsmaatregelen in het Commissievoorstel formeel beperkt worden tot het gebruik van genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders, deze in de praktijk wel degelijk rechtstreeks gevolgen hebben voor het in de handel brengen van de desbetreffende producten.
18. Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie hebben nationale maatregelen tot het beperken of het verbieden van het "gebruik" van een product op het grondgebied van een lidstaat aanzienlijke invloed op het consumentengedrag, dat op zijn beurt een negatieve uitwerking heeft op de toegang van het product tot de markt van de lidstaat. Als consumenten namelijk weten dat zij het product niet of in zeer beperkte mate mogen gebruiken, kan het eenvoudig gebeuren dat zij praktisch geen of slechts zeer beperkte belangstelling zullen tonen voor het aankopen van dat product.¹⁴

¹⁴ Zaak C-110/05, *Commissie/Italië*, ECLI:EU:C:2009:66, punten 56-57; zie tevens zaak C-142/05, *Åklagaren tegen Percy Mickelsson en Joakim Roos*, ECLI:EU:C:2009:336, punten 26-27.

19. Doordat in het Commissievoorstel de lidstaten de mogelijkheid wordt geboden om het gebruik van genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders op hun grondgebied aan nationale beperkingen of verbodsmaatregelen te onderwerpen, kan al met al moeilijk worden volgehouden dat het huidige voorstel voor de desbetreffende producten zorgdraagt voor een betere werking van de in Verordening 1829/2003 neergelegde vergunnings- en vrijwaringsclausules.
20. Artikel 114 als rechtsgrondslag voor het voorstel is om die reden uitsluitend valabel indien kan worden aangetoond dat de huidige situatie met betrekking tot het gebruik van genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders een soepele werking van de interne markt in de desbetreffende sector in de weg staat, en dat de voorgestelde verordening bedoeld is om dit te verhelpen. Het huidige Commissievoorstel ontbreekt het evenwel aan een dergelijke onderbouwing.

b) Betreffende de verenigbaarheid met internemarkt- en WTO-regels

21. In lid 1 van het nieuwe artikel 34 bis is bepaald dat de nationale maatregelen die de lidstaten zullen mogen vaststellen om het gebruik van genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders op hun grondgebied te beperken of te verbieden, aan een aantal voorwaarden moeten voldoen.
22. Om te beginnen moeten de nationale maatregelen "gemotiveerd zijn". Zoals uiteengezet in de toelichting bij het voorstel is het aan de lidstaten die van deze "opt-out" gebruik wensen te maken om elke beperking en elk verbod apart te rechtvaardigen. Daarbij moet rekening worden gehouden met de genetisch gemodificeerde levensmiddelen of diervoeders in kwestie, de aard van de beoogde maatregel, en de specifieke omstandigheden op nationaal of regionaal niveau die een dergelijke opt-out rechtvaardigen.

23. Ten tweede moeten de nationale maatregelen "hun grondslag vinden in dwingende gronden overeenkomstig het recht van de Unie". De maatregelen van de lidstaten zullen verenigbaar moeten zijn met de regels voor de interne markt, en met name met artikel 34 VWEU, dat kwantitatieve invoerbepalingen en alle maatregelen van gelijke werking tussen de lidstaten verbiedt. Om die reden zullen lidstaten die van deze "opt-out" gebruik maken de ingevoerde maatregelen moeten rechtvaardigen op gronden die in overeenstemming zijn met artikel 36 VWEU en met de jurisprudentie van het Hof inzake dwingende redenen van openbaar belang. Voorts zullen de door de lidstaten vastgestelde maatregelen in overeenstemming moeten zijn met artikel 216, lid 2, VWEU en met de internationale verplichtingen van de Unie, daaronder begrepen WTO-regels¹⁵.
24. Bovendien wordt in lid 1 van het nieuwe artikel 34 bis bepaald dat de door een lidstaat aangevoerde gronden "in geen geval in strijd mogen zijn met de krachtens deze verordening uitgevoerde risicobeoordeling". Zoals uiteengezet in overweging 10 van het Commissievoorstel, moeten de door de lidstaten vastgestelde maatregelen hun grondslag vinden in andere gronden dan die welke verband houden met risico's voor de gezondheid en het milieu zoals de EFSA die in haar risicobeoordeling onderzoekt, dit om eventuele inbreuken op de vergunningsprocedure zoals die is vastgesteld bij Verordening (EG) nr. 1829/2003 te voorkomen.
25. Tot slot moeten de nationale maatregelen "evenredig en niet-discriminerend zijn", alsmede verenigbaar zijn met de beginselen van evenredigheid en non-discriminatie tussen nationale en niet-nationale producten.

i) Betreffende de verenigbaarheid met de internemarktregels

26. Uit een eerste analyse van de voorgestelde tekst komt naar voren dat het in de praktijk uiterst moeilijk, zo niet onmogelijk zal zijn om te bepalen welk type nationale maatregelen een lidstaat op basis van deze nieuwe bepaling rechtmatig zou kunnen vaststellen. In het Commissievoorstel wordt in tegenstelling tot in Richtlijn 2015/412 niet aangegeven welke gronden een lidstaat kan aanvoeren voor het vaststellen van nationale maatregelen tot het beperken of verbieden van het gebruik van genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders op zijn grondgebied.

¹⁵ Zie overweging 8 van het Commissievoorstel en de toelichting daarbij.

27. In lid 1 van het nieuwe artikel 34 bis is bepaald dat de nationale maatregelen hun grondslag moeten vinden in dwingende gronden overeenkomstig het recht van de Unie. Theoretisch zouden de lidstaten om die reden overeenkomstig de artikelen 34 en 36 VWEU alsmede de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie gronden kunnen aanvoeren als "openbare zedelijkheid" of "bescherming van de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten"¹⁶.
28. De Commissie sluit evenwel de mogelijkheid om nationale maatregelen hun grondslag te doen vinden in de gezondheid van mens of dier of in het milieu uitdrukkelijk uit, en wel door in haar voorstel te bepalen dat de lidstaten andere gronden voor hun nationale beperkingen of verbodsmaatregelen moeten aanvoeren dan de gronden die onderzocht worden in de risicobeoordeling van de EFSA.
29. Dat betekent dat de "openbare zedelijkheid" nog zou kunnen worden ingeroepen. Gezien de jurisprudentie van het Hof van Justitie zou het echter heel erg moeilijk zijn voor de lidstaten om een nationale beperking of verbodsmaatregel te rechtvaardigen met ethische gronden waarvan het waarschijnlijk is dat het Hof die zou aanvaarden¹⁷.

ii) Betreffende de verenigbaarheid met de WTO-regels

30. Nationale maatregelen tot het beperken of verbieden van het gebruik van genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders zullen tevens moeten stroken met de internationale verplichtingen van de Unie, de WTO-regels in het bijzonder.

¹⁶ De overige gronden in artikel 36 VWEU, te weten "*openbare orde of openbare veiligheid*", "*bescherming van het nationaal artistiek historisch en archeologisch bezit*" en "*bescherming van de industriële en commerciële eigendom*", lijken niet ter zake en om die reden niet inroepbaar voor maatregelen tot het beperken of verbieden van het gebruik van genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders. Ook in de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie lijken er geen andere gronden voor de lidstaten voorhanden te zijn. Zie in het bijzonder zaak 120/78, *Rewe-Zentral AG (Cassis de Dijon)*, ECLI:EU:1979:649, punt 8.

¹⁷ Zie voor wat betreft ethische of religieuze gronden voor nationale maatregelen tot het verbieden van het in de handel brengen van ggo's zaak C-165/08, *Commissie/Polen*, ECLI:EU:C:2009:473. Zie tevens document 15696/10, zijnde het in voetnoot 10 aangehaalde eerdere advies van de Juridische Dienst van de Raad en in het bijzonder de punten 30 tot en met 34 daarvan.

31. Wat dit betreft is het waarschijnlijk dat indien een derde land een door een lidstaat overeenkomstig het nieuwe artikel 34 bis vastgestelde beperking of verbod aanvecht, het daartoe artikel III.4 van de GATT zal aanvoeren. In dit artikel is bepaald dat de verdragsluitende staten aan ingevoerde producten een behandeling moeten geven die qua regelgeving ten aanzien van de verkoop daarvan "niet minder gunstig is dan die welke wordt verleend aan overeenkomstige producten van inheemse oorsprong".
32. Het is duidelijk dat een beperking van het gebruik van een product of een verbod daarop zoals in het Commissievoorstel naar alle waarschijnlijkheid gelijk zal staan aan een "minder gunstige behandeling" in de zin van artikel III.4 van de GATT. Dit geldt tevens voor het vereiste van een voorafgaande vergunning voor het in de handel brengen van een genetisch gemodificeerd product, een vereiste dat sinds 1990 de spil van het rechtskader van de Unie vormt.¹⁸ Het zal er in onderhavig geval net als in het verleden evenwel om draaien of de twee productcategorieën in kwestie - genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders enerzijds en niet- genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders anderzijds - al dan niet als "overeenkomstige producten" moeten worden aangemerkt.
33. Er kan gezien de door de Beroepsinstantie in de zaak EC-Asbestos vastgelegde indicatieve criteria¹⁹ worden aangevoerd dat genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders en niet-genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders waarschijnlijk niet als "overeenkomstige producten" in de zin van artikel III.4 van de GATT zullen worden aangemerkt. Toch valt niet uit te sluiten dat een derde land erin slaagt aan te tonen dat de twee productcategorieën wel degelijk "overeenkomstige producten" zijn. In dat uiterste geval zullen de door een lidstaat overeenkomstig het nieuwe artikel 34 bis vastgestelde beperkingen of verbodsmaatregelen degelijk moeten worden onderbouwd.

¹⁸ Om precies te zijn sinds de vaststelling van Richtlijn 90/220/EEG van de Raad van 23 april 1990 inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu (PB L 117 van 8.5.1990, blz. 15).

¹⁹ Verslag van de Beroepsinstantie, *EG - maatregelen met betrekking tot asbest en asbesthoudende producten ("EC-Asbestos")* 12 maart 2001, WT/DS135/AB/R. De Beroepsinstantie heeft in die zaak vier criteria bepaald: "i) de eigenschappen, de aard en de kwaliteit van de producten; ii) het eindgebruik; iii) de smaken en gewoonten van de consument, meer in het algemeen aangeduid als zijn voorstelling van het product en zijn houding ten opzichte ervan; en iv) het tarief." Zie wat dit betreft mutatis mutandis de argumenten in de twee adviezen van de Juridische Dienst van de Raad die genoemd worden in voetnoot 10.

34. Artikel XX van de GATT voorziet in enkele uitzonderingen, waarvoor evenwel steeds de eis geldt dat de maatregelen in kwestie niet discriminatoir worden toegepast en geen verkapte handelsbeperking vormen. Onder a) bevat dit artikel de algemene uitzonderingsclausule voor maatregelen die "noodzakelijk zijn ter bescherming van de openbare zeden", maar zoals gezegd zal het in de praktijk uiterst moeilijk zijn hier een beroep op te doen ten behoeve van nationale maatregelen tot het beperken of verbieden van het gebruik van genetisch gemodificeerde levensmiddelen of diervoeders zoals bedoeld in het Commissievoorstel.
35. Gezien het Commissievoorstel dat nu voorligt, kan de verenigbaarheid met internemarkt- en WTO-regels van door de lidstaten overeenkomstig het in Verordening 829/2003 in te voegen nieuwe artikel 34 bis vastgestelde maatregelen, al met al ernstig in twijfel worden getrokken. Dat maakt het hoogst onzeker of de lidstaten deze nieuwe bepaling zullen kunnen gebruiken, hetgeen ertoe noopt grote vraagtekens bij de haalbaarheid en praktische uitvoerbaarheid van het Commissievoorstel zelf te plaatsen.

IV. CONCLUSIES

36. De Juridische dienst is derhalve het volgende van mening:
- overwegende dat Verordening 1829/2003 tot doel heeft de veiligheid van genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders te waarborgen en tegelijkertijd een interne markt voor deze producten tot stand te brengen, kan het huidige Commissievoorstel niet op artikel 114 VWEU worden gebaseerd, aangezien niet bewezen is dat dit voorstel zorgen zal voor een betere werking van de in de verordening neergelegde vergunnings- en vrijwaringsclausules;
 - de verenigbaarheid met internemarkt- en WTO-regels van eventuele door de lidstaten vastgestelde maatregelen overeenkomstig het in Verordening 829/2003 in te voegen nieuwe artikel 34 bis, moet gezien het Commissievoorstel dat nu voorligt ernstig in twijfel worden getrokken.