

An
die Parlamentsdirektion,
alle Bundesministerien,
alle Sektionen des BKA,
die Ämter der Landesregierungen und
die Verbindungsstelle der Bundesländer

Antwort bitte unter Anführung der GZ an die Abteilungsmail

Betrifft: Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 13. September 2007 in den verbundenen Rechtssachen C-454/05 und C-439/05, Kommission gegen Land Oberösterreich und Republik Österreich, betreffend einzelstaatliche Bestimmungen zum Verbot des Einsatzes gentechnisch veränderter Organismen im Land Oberösterreich

I. Zusammenfassung des Urteilstenors

Mit Urteil vom 13. September 2007 in den verb. Rechtssachen C-439/05 P und C-454/05 P, Kommission gegen Land Oberösterreich bzw. gegen Republik Österreich,¹ hat der EuGH für Recht erkannt, dass die vom Land Oberösterreich und der Republik Österreich gegen das Urteil des Gerichts erster Instanz (EuGI) vom 5. Oktober 2005 (verb. Rs. T-366/03 und T-235/04)² erhobenen Rechtsmittel zurückgewiesen werden. Inhaltlich wird damit das angefochtene Urteil des Gerichts erster Instanz bestätigt, mit welchem dieses die Klagen des Landes Oberösterreich bzw. der Republik Österreich auf Nichtigerklärung der (ablehnenden) Entscheidung 2003/653/EG der Kommission vom 2. September 2003 über die einzelstaatlichen Bestimmungen zum Verbot des Einsatzes gentechnisch veränderter Organismen im Land Oberösterreich, wie sie von der Republik Österreich gemäß Art. 95 Abs. 5 EG mitgeteilt wurden,³ abgewiesen hatte.

II. Ausgangslage und Verfahrensverlauf

Im Sommer des Jahres 2002 stellte das Land Oberösterreich den Entwurf eines „ö. Landesgesetzes, mit dem der Anbau von gentechnisch verändertem Saat- und Pflanz-

¹ Abrufbar unter: <http://www.curia.eu.int/de/content/juris/index.htm>.

² Vgl. Urteil des Gerichts erster Instanz vom 5. Oktober 2005, verb. Rs. T-366/03 und T-235/04, Land Oberösterreich, Republik Österreich / Kommission, Slg. 2005, II-4005.

³ Bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2003) 3117, ABl. Nr. L 230 vom 16. September 2003, S. 34 – 43.

zengut sowie der Einsatz von transgenen Tieren zu Zwecken der Zucht sowie das Freilassen von transgenen Tieren insbesondere zu Zwecken der Jagd und Fischerei verboten“ werden sollten („Oö. Gentechnik-Verbotsgesetz“), vor.⁴ Das Land Oberösterreich berief sich dabei auf das Ziel, den biologischen Landbau sowie die traditionelle landwirtschaftliche Pflanzen- und Tierproduktion vor Verunreinigungen (Einkreuzungen) durch gentechnisch veränderte Organismen (GVO) zu schützen.⁵

Sieht man einmal von der Schutzklausel des Art. 23 der Richtlinie 2001/18/EG, welche nur für vorübergehende mitgliedstaatliche Einschränkungen oder Verbote von GMO fruchtbar gemacht werden kann, oder Art. 19 leg. cit., wonach lediglich bei Bedarf Bedingungen für das Inverkehrbringen des betreffenden GMO oder für den Schutz besonderer Ökosysteme/Umweltgegebenheiten und/oder geographischer Gebiete spezifiziert werden dürfen, ab, kam im gegebenen Fall die Beibehaltung oder Neueinführung strengerer einzelstaatlicher Bestimmungen nur nach Maßgabe der Vorschriften der Art. 95 Abs. 4 ff EG in Frage. Für zweiten Fall ergibt sich aus Art. 95 Abs. 5 EG, dass solche einzelstaatliche Bestimmungen nur bei Vorliegen einer Reihe von kumulativ verknüpften⁶ Voraussetzungen zulässig sein können. Diese müssen „zum Schutz der Umwelt oder der Arbeitsumwelt“ (1) erforderlich sein, bzw. auf Grund eines „spezifischen Problems für den betreffenden Mitgliedstaat“ (2), das sich „nach dem Erlass der Harmonisierungsmaßnahme ergibt“ (3), und „auf neue (4) wissenschaftliche (5) Erkenntnisse“ gestützt sein. Art. 95 Abs. 6 ff EG regelt das dafür vorgesehene Notifikations- und Genehmigungsverfahren, im Zuge dessen die einzelstaatliche Maßnahme von der Kommission daraufhin zu überprüfen ist, ob sie ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung oder eine verschleierte Handelsbeschränkung darstellt und ob sie das Funktionieren des Binnenmarktes behindert und – je nach Ergebnis dieser Prüfung – zu billigen oder abzulehnen ist.⁷

Auf der Grundlage von Art. 95 Abs. 5 EG und unter Berufung auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse in Form einer vom Land Oberösterreich und dem Bundesministerium für

⁴ Vgl. § 3 des Entwurfes. Zitiert nach dem Entwurf für einen Bericht des Ausschusses für volkswirtschaftliche Angelegenheiten betreffend das Landesgesetz, mit dem der Anbau von gentechnisch verändertem Saat- und Pflanzgut sowie der Einsatz von transgenen Tieren zu Zwecken der Zucht sowie das Freilassen von transgenen Tieren insbesondere zu Zwecken der Jagd und Fischerei verboten wird (Oö. Gentechnik-Verbotsgesetz 2002 - Oö. GTVG 2002) [Landtagsdirektion: L-417/24-XXV, miterl. Beilage 1564/2002].

⁵ Vgl. § 1 des Entwurfes für ein Oö. GTVG 2002.

⁶ Vgl. Urteil des EuGH vom 21. Jänner 2003, Rs. C-512/99, Deutschland / Kommission, Slg. 2003, I-845, Rz. 81.

⁷ Zur Praxis des Verfahrens nach Art. 95 Abs. 4 ff siehe auch die Mitteilung KOM(2002) 760 endg. der Kommission vom 23. Dezember 2002 zu Artikel 95 (Absätze 4, 5 und 6) des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

Soziale Sicherheit und Generationen beauftragten Studie⁸ notifizierte die Republik Österreich auf Ersuchen des Landes Oberösterreich am 13. März 2003 der Kommission den Entwurf des Oö. Gentechnik-Verbotsgesetzes. Dazu erließ die Kommission die Entscheidung 2003/653/EG vom 2. September 2003⁹, mit der sie den Antrag Österreichs auf Ausnahmegenehmigung unter Verweis auf die Nichterfüllung der Voraussetzungen des Art. 95 Abs. 5 EG ablehnte. Gestützt auf eine Untersuchung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) vom 4. Juli kam sie insbesondere zum Schluss, dass Österreich keine wissenschaftlichen Informationen vorgelegt habe, welche die in der Richtlinie 2001/18/EG enthaltenen Bestimmungen in Frage stellen würden. Zudem habe Österreich nicht dartun können, dass ein spezifisches Problem für das Gebiet des Landes Oberösterreich bestehe.

In der Folge wurden im November 2003 vom Land Oberösterreich und der Republik Österreich jeweils Nichtigkeitsklagen gegen diese Entscheidung der Kommission eingebracht. Diese Klagen waren – abgesehen von den ins Treffen geführten „neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen“ und dem aus Art. 174 Abs. 2 EG abgeleiteten Argument des „Vorsorgeprinzips“ – stark auf vorwiegend formalrechtliche Argumente gestützt („Verletzung des Grundsatzes des kontradiktorischen Verfahrens“, „Verletzung der Begründungspflicht“ [Art. 253 EG]). Das EuGI verband die beiden Rechtssachen (Rs T-366/03 und T-235/04) und wies die Klagen – wie bereits eingangs erwähnt – gemeinsam mit Urteil vom 5. Oktober 2005¹⁰ ab. Es folgte dabei grundsätzlich der Linie der Kommission, insbesondere hinsichtlich der Verneinung des Vorliegens eines „spezifischen Problems“ für den antragstellenden Mitgliedstaat (Rz. 61ff, [68]). Mit Blick auf die kumulativ verknüpften Tatbestandselemente des Art. 95 Abs. 5 EG sah es im Übrigen keine Notwendigkeit, sich detailliert mit den sonstigen auf eine Verletzung dieser Bestimmung Bezug habenden Ausführungen auseinanderzusetzen (Rz. 69). Zum Klagegrund der Verletzung des Grundsatzes des kontradiktorischen Verfahrens hielt das EuGI ua. fest, dass das Verfahren nach Art. 95 Abs. 5 EG analog zu jenem nach Art. 95 Abs. 4 EG auf eine möglichst rasche Klärung der Vereinbarkeit der jeweils notifizierten einzelstaatlichen Bestimmungen mit einer Harmonisierungsmaßnahme iSd Art. 95 Abs. 1 EG abziele (Rz. 37ff, 43). Insofern sei die Rechtsprechung des EuGH zu Art. 95 Abs. 4, wonach

⁸ *Werner Müller*, GVO freie Bewirtschaftungsgebiete: Konzeption und Analyse von Szenarien und Umsetzungsschritten. Endbericht. Im Auftrag des Umweltressorts des Landes Oberösterreich und des Bundesministeriums für Soziale Sicherheit und Generationen (Strobl, 28. April 2002). Wortlaut: Siehe Link <http://www.genfood.at/>, Rubrik „Argumente“, Subrubrik „Studie empfiehlt völlig gentechnikfreie Landwirtschaft“.

⁹ Vgl. wieder die Fundstellenangaben in FN 3.

¹⁰ Vgl. wieder die Fundstellenangaben in FN 2.

dieses Ziel schwer mit dem Erfordernis eines längeren Informations- und Meinungsaustausches in Einklang zu bringen sei,¹¹ analog auf den Fall des Art. 95 Abs. 5 EG anzuwenden (Rz. 40). Ausdrücklich verworfen hat das EuGI auch die Klagegründe der Verletzung der Begründungspflicht bzw. der Verletzung des „Vorsorgeprinzips“. Letzterer Klagegrund sei schon deshalb nicht geeignet, zur Aufhebung der angefochtenen Kommissionsentscheidung zu führen, da der zu beurteilende Antrag auf Art. 95 Abs. 5 EG gestützt worden sei und daher nur die in diesem festgelegten Kriterien zu prüfen gewesen seien (Rz. 71).

Gegen das Urteil des EuGI erhoben sowohl das Land Oberösterreich als auch die Republik Österreich im Dezember 2005 Rechtsmittel. Diese stützten sich – ähnlich wie schon die Nichtigkeitsklagen gegen die Kommissionsentscheidung – im Wesentlichen auf die Nichtbeachtung des Grundsatzes des kontradiktorischen Verfahrens („Gemeinschaftsrechtsverletzung“) und einen Verstoß gegen Art. 95 Abs. 5 EG („Verfahrensfehler“). Die Schlussanträge der Generalanwältin vom 15. Mai 2007 empfahlen zwar, angesichts des ausschließlichen Abstellens des EuGI auf das (Nicht)Vorliegen des Kriteriums eines „spezifischen Problems“,¹² das erstinstanzliche Urteil insoweit aufzuheben, als es den Klagegrund einer Verletzung von Art. 95 Abs. 5 EG verwarf. Insgesamt jedoch plädierte die Generalanwältin dafür, die Klagen in diesen Rechtssachen abzuweisen.¹³ Tatsächlich wies der EuGH – wie eingangs dargestellt – letztlich die von ihm zur gemeinsamen Entscheidung verbundenen Rechtsmittel (C-454/05 und C-439/05) mit Urteil vom 13. September 2007 zur Gänze zurück.

III. Zusammenfassung der Urteilsbegründung des EuGH

Zum Argument Österreichs, die Kommission habe den Grundsatz des kontradiktorischen Verfahrens verletzt, indem sie Österreich vor Erlass der angefochtenen Entscheidung nicht mehr angehört habe, betont der EuGH unter Verweis auf Vorjudikatur¹⁴ zunächst die große Bedeutung, welche der Beachtung der Verteidigungsrechte in allen Verfahren, die zu einer den Betroffenen beschwerenden Maßnahme führen können,

¹¹ Vgl. Urteil des EuGH vom 20. März 2003, Rs. C-3/00, Dänemark / Kommission, Slg. 2003, I-2643, Rz. 50.

¹² Vgl. Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston vom 15. Mai 2007, verb. Rs. C-439/05 P und C-454/05 P, Land Oberösterreich und Republik Österreich / Kommission Gemeinschaften, Rz. 112ff (Quelle: siehe <http://www.curia.eu.int/de/content/juris/index.htm>).

¹³ Ebenda, Rz. 149.

¹⁴ Vgl. u.a. Urteile vom 12. Februar 1992, Niederlande u.a. / Kommission, C-48/90 und C-66/90, Slg. 1992, I-565, Rz. 44, vom 5. Oktober 2000, Deutschland/Kommission, C-288/96, Slg. 2000, I-8237, Rz. 99, und vom 9. Juni 2005, Spanien / Kommission, C-287/02, Slg. 2005, I-5093, Rz. 37.

grundsätzlich beizumessen sei. Diese müsse auch dann sichergestellt werden, wenn eine spezielle Regelung fehle und gelte auch zugunsten der Mitgliedstaaten¹⁵ (Rz. 36).

Im konkreten Fall dagegen gehe aber aus dem Wortlaut von Art. 95 Abs. 5 EG keine Verpflichtung der Kommission hervor, den antragstellenden Mitgliedstaat anzuhören, bevor sie ihre Entscheidung über die Billigung oder Ablehnung der betreffenden einzelstaatlichen Bestimmungen trifft. Die Verfasser des (EG-)Vertrages hätten unter Berücksichtigung der Besonderheiten dieses Verfahrens in Art. 95 EG lediglich die Voraussetzungen, die für eine Entscheidung der Kommission erfüllt sein müssen, die Fristen, innerhalb deren die Kommission ihre Entscheidung treffen muss, und eventuelle Fristverlängerungen geregelt (Rz. 37). Zudem werde das in Art. 95 Abs. 5 EG vorgesehene Verfahren von einem Mitgliedstaat initiiert, dem es unbenommen sei, aus diesem Anlass von sich aus entsprechende Ausführungen zu machen. Die Entscheidung der Kommission stelle sich insofern nur als Reaktion darauf dar (Rz. 37).

Das EuGI habe daher zu Recht angenommen, dass der Grundsatz des kontradiktorischen Verfahrens nicht auf das in Art. 95 Abs. 5 EG vorgesehene Verfahren angewendet werden musste (Rz. 44).

Zum Klagegrund des Verstoßes gegen Art. 95 Abs. 5 EG hält der EuGH insbesondere fest, dass das EuGI keinen Verfahrensfehler begangen habe, indem es unter Übernahme der von Kommission bzw. EFSA ermittelten Ergebnisse festgestellt habe, dass die Republik Österreich keine Nachweise u.a. für das Bestehen „ungewöhnlicher“ Ökosysteme vorgelegt habe (Rz. 66). Auch in der Annahme, dass die Kläger keine Beweismittel vorgelegt hätten, die die Stichhaltigkeit der Kommissionsbeurteilung bezüglich des Fehlens wissenschaftlicher Erkenntnisse betreffend das Vorliegen eines spezifischen Problems in Zweifel ziehen könnten, sei kein Rechtsfehler zu erblicken (Rz. 68). Schließlich stellt der EuGH – in Abweichung zur Position der Generalanwältin – unter Verweis auf den kumulativen Charakter der Voraussetzungen des Art. 95 Abs. 5 EG fest, dass das EuGI, nachdem es angenommen hatte, dass die Voraussetzung des Vorliegens eines spezifischen Problems für den Mitgliedstaat nicht erfüllt sei, die Klagen zu Recht abgewiesen habe, ohne zu prüfen, ob die übrigen Voraussetzungen erfüllt waren. Auch der zweite Klagegrund sei daher nicht stichhaltig (Rz. 69ff).

¹⁵ Vgl. Urteil vom 20. März 2003, Dänemark / Kommission, Rs. C-3/00, Slg. 2003, I-2643, Rz. 46.

IV. Schlussfolgerungen

In der Sache selbst haben die Verfahren vor dem EuGI und dem EuGH – erwartungsgemäß – deutlich gemacht, dass das Regelungssystem der Richtlinie 2001/18/EG auf Art. 95 Abs. 5 EG gestützte einzelstaatliche generelle Verbote von GVO kaum zulassen dürfte.

Demgegenüber wurden die etwa von den Bundesländern Kärnten und Salzburg verfolgten Ansätze, anstelle der Normierung eines pauschalen Verbotes von gentechnisch veränderten Produkten Antrags- und Genehmigungsmodelle im Einzelfall vorzusehen,¹⁶ von der Kommission im Rahmen des Notifikationsverfahrens nach der Informationsrichtlinie 98/34/EG grundsätzlich als gemeinschaftskonform anerkannt.

Weiters ist festzuhalten, dass der EuGH die vom EuGI in der verb. Rs T-366/03 und T-235/04 erstmals in dieser Klarheit getroffene Feststellung bestätigt hat, wonach die Konzeption des Verfahrens nach Art. 95 Abs. 5 EG eine Anwendung des allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsatzes des kontradiktorischen Verfahrens ausschließt.

Schließlich kann angemerkt werden, dass sich gezeigt hat, dass sowohl im Notifizierungsverfahren vor der Kommission gemäß Art. 95 Abs. 4ff EG als auch im Rahmen der Rechtsmittelverfahren vor den europäischen Gerichtsinstanzen das Kriterium der „Novität“ vorgelegter wissenschaftlicher Erkenntnisse streng geprüft wird. Auch an den Nachweis des „spezifischen“ Charakters eines im Rahmen des Verfahrens nach Art. 95 Abs. 5 EG ins Treffen geführten Problems werden strenge Kriterien angelegt. Zumal formell strikt auf die in Art. 95 Abs. 5 EG angeführten Kriterien abgestellt wird, erscheint es auch schwierig, andere Aspekte – wie etwa das Vorsorgeprinzip – als Prüfungsmaßstab einzubringen.

13. Dezember 2007
Für den Bundeskanzler:
Georg LIENBACHER

Elektronisch gefertigt

¹⁶ Vgl. Gesetz vom 7. Juli 2004 über Maßnahmen der Gentechnik-Vorsorge (Gentechnik-Vorsorgegesetz), Sbg. LGBl. Nr. 75/2004; Gesetz über die Regelung von Maßnahmen der Gentechnik-Vorsorge (Kärntner Gentechnik-Vorsorgegesetz - K-GtVG), LGBl. Nr. 5/2005.