ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

16 juli 2009 *

In zaak C-165/08,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, ingesteld op 15 april 2008,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door B. Doherty en A. Szmytkowska als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Republiek Polen, vertegenwoordigd door M. Dowgielewicz als gemachtigde,

verweerster,

wijst

* Procestaal: Pools.

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: C. W. A. Timmermans, kamerpresident, K. Schiemann (rapporteur), P. Kūris, L. Bay Larsen en C. Toader, rechters,

advocaat-generaal: J. Mazák,
griffier: R. Grass,

gezien de stukken,

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

het navolgende

Arrest

1 De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt het Hof vast te stellen dat de Republiek Polen, door het vrije verkeer van zaaizaad van genetisch gemodificeerde rassen en de opneming van genetisch gemodificeerde rassen in de nationale rassenlijst te verbieden, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens 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, blz. 1), in haar geheel en in het bijzonder de artikelen 22 en 23 ervan, alsmede krachtens richtlijn 2002/53/EG van

de Raad van 13 juni 2002 betreffende de gemeenschappelijke rassenlijst van landbouwgewassen (PB L 193, blz. 1), in het bijzonder de artikelen 4, lid 4, en 16 ervan.

Toepasselijke bepalingen

Gemeenschapsregeling

Richtlijn 2001/18

2 Richtlijn 2001/18 is vastgesteld op basis van artikel 95 EG. Haar doel is, volgens artikel 1 ervan, conform het voorzorgsbeginsel, de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten en de bescherming van de volksgezondheid en het milieu bij, enerzijds, de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen (hierna: „GGO's") in het milieu voor andere doeleinden dan het in de handel brengen in de Europese Gemeenschap, en anderzijds, het in de handel brengen in de Gemeenschap van GGO's als product of in producten.

3 Punt 9 van de considerans van richtlijn 2001/18 luidt:

„De eerbiediging van de ethische beginselen die in een lidstaat worden erkend is bijzonder belangrijk; de lidstaten kunnen ethische aspecten in overweging nemen wanneer GGO's doelbewust worden geïntroduceerd of in de handel worden gebracht als product of in producten."

4 In de punten 56 tot en met 58 van de considerans van deze richtlijn wordt verklaard:

„(56) Wanneer een GGO als product of in producten in de handel wordt gebracht en wanneer een dergelijk product in het kader van deze richtlijn op de vereiste wijze is goedgekeurd, mag een lidstaat het in de handel brengen van GGO's als product of in producten, die aan deze richtlijn voldoen, niet verbieden, beperken of verhinderen en moet worden voorzien in een vrijwaringsprocedure in geval van risico's voor de volksgezondheid of het milieu.

(57) De Europese groep ethiek van de exacte wetenschappen en de nieuwe technologieën van de Commissie moet worden geraadpleegd voor advies over ethische aspecten van algemene aard met betrekking tot de doelbewuste introductie of het in de handel brengen van GGO's; dergelijke raadplegingen laten de bevoegdheid van de lidstaten voor ethische kwesties onverlet.

(58) De lidstaten kunnen alle comités raadplegen die zij hebben ingesteld voor advies over de ethische implicaties van biotechnologie."

5 Deel B van voornoemde richtlijn heeft betrekking op de voorwaarden waaronder toestemming wordt gegeven voor het doelbewust introduceren van GGO's voor andere doeleinden dan het in de handel brengen ervan.

6 Deel C van diezelfde richtlijn, dat de artikelen 12 tot en met 24 ervan omvat, behandelt de toestemming voor het in de handel brengen van GGO's als product of in producten.

7 Artikel 22 van richtlijn 2001/18, met het opschrift „Vrij verkeer", bepaalt:

„Onverminderd artikel 23 mogen de lidstaten het in de handel brengen van GGO's, als product of in producten, die aan de eisen van deze richtlijn voldoen, niet verbieden, beperken of verhinderen."

8 Artikel 23 van voornoemde richtlijn, met het opschrift „Vrijwaringsclausule", luidt:

„1. Wanneer een lidstaat op grond van na de datum van de toestemming beschikbaar gekomen nieuwe of nadere informatie die gevolgen heeft voor de milieurisicobeoordeling of op grond van een herbeoordeling van de bestaande informatie aan de hand van nieuwe of nadere wetenschappelijke kennis duidelijke redenen heeft om aan te nemen dat een GGO als product of in een product, waarvoor overeenkomstig deze richtlijn naar behoren een kennisgeving is ingediend en schriftelijk toestemming is verleend, gevaar oplevert voor de gezondheid van de mens of het milieu, kan die lidstaat het gebruik en/of de verkoop van dat GGO als product of in een product op zijn grondgebied tijdelijk beperken of verbieden.

De lidstaat draagt er zorg voor dat in geval van een ernstig risico noodmaatregelen worden getroffen, zoals de onderbreking of beëindiging van het in de handel brengen, met inbegrip van voorlichting van het publiek.

De lidstaat stelt de Commissie en de andere lidstaten onverwijld in kennis van de krachtens dit artikel genomen maatregelen en motiveert dat besluit, met bijvoeging van de nieuwe milieurisicobeoordeling waarin vermeld is of en hoe de voorwaarden van de toestemming moeten worden aangepast dan wel of de toestemming moet worden ingetrokken, en waar nodig de nieuwe of bijkomende informatie waarop het besluit gebaseerd is.

2. Binnen 60 dagen wordt volgens de procedure van artikel 30, lid 2, een besluit ter zake genomen. […]"

9 Artikel 29 van voornoemde richtlijn bepaalt:

„1. Onverminderd de bevoegdheid van de lidstaten ten aanzien van ethische kwesties, raadpleegt de Commissie op eigen initiatief of op verzoek van het Europees Parlement of de Raad, ten aanzien van ethische kwesties van algemene aard comités die zij heeft opgericht voor advies over de ethische implicaties van biotechnologie, zoals de Europese Groep ethiek van de exacte wetenschappen en de nieuwe technologieën.

Deze raadpleging kan ook plaatsvinden op verzoek van een lidstaat.

[…]

3. Het bepaalde in lid 1 is niet van invloed op de administratieve procedures krachtens deze richtlijn."

10 Artikel 36 van richtlijn 2001/18 luidt:

„1. Richtlijn 90/220/EEG wordt per 17 oktober 2002 ingetrokken.

2. Verwijzingen naar de ingetrokken richtlijn worden gelezen als verwijzingen naar deze richtlijn overeenkomstig de concordantietabel in bijlage VIII."

Richtlijn 2002/53

11 Uit artikel 1, lid 1, van richtlijn 2002/53 blijkt dat deze „betrekking [heeft] op de opneming van rassen van bieten, groenvoedergewassen, granen, aardappelen, alsmede van oliehoudende planten en vezelgewassen in een gemeenschappelijke rassenlijst van landbouwgewassen waarvan het zaaizaad of pootgoed in de handel mag worden gebracht volgens de bepalingen van de richtlijnen betreffende het in de handel brengen van respectievelijk bietenzaad (2002/54/EG [van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het in de handel brengen van bietenzaad (PB L 193, blz. 12)]), zaaizaad van groenvoedergewassen (66/401/EEG [van de Raad van 14 juni 1966 betreffende het in de handel brengen van zaaizaad van groenvoedergewassen (PB 125, blz. 2298)]), zaaigranen (66/402/EEG [van de Raad van 14 juni 1966 betreffende het in de handel brengen van zaaigranen (PB 125, blz. 2309)]), pootaardappelen (2002/56/EG [van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het in de handel brengen van pootaardappelen (PB L 193, blz. 60)]) en zaaizaad van oliehoudende planten en vezelgewassen (2002/57/EG [van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het in de handel brengen van zaaizaad van oliehoudende planten en vezelgewassen (PB L 193, blz. 74)])". Volgens artikel 2 van datzelfde artikel, wordt de genoemde gemeenschappelijke rassenlijst „opgesteld op basis van de nationale rassenlijsten der lidstaten".

12 Artikel 4, lid 4, van richtlijn 2002/53, waarin een aantal eisen zijn opgenomen waaraan de lidstaten met het oog op de toelating van een ras moeten voldoen, bepaalt:

„Genetisch gemodificeerde rassen in de zin van artikel 2, punten 1 en 2, van richtlijn 90/220/EEG mogen alleen worden toegelaten wanneer alle passende maatregelen zijn genomen ter voorkoming van negatieve effecten voor de volksgezondheid en het milieu."

13 In artikel 16 van richtlijn 2002/53 wordt bepaald:

„1. De lidstaten dragen er zorg voor dat, met ingang van de datum van de in artikel 17 bedoelde publicatie, zaad van rassen die zijn toegelaten overeenkomstig de bepalingen van deze richtlijn of overeenkomstig beginselen die overeenstemmen met die van deze richtlijn aan geen enkele handelsbeperking ten aanzien van het ras wordt onderworpen.

2. Een lidstaat kan, op een volgens de in artikel 23, lid 2, of, in geval van genetisch gemodificeerde rassen, de in artikel 23, lid 3, bedoelde procedure te behandelen verzoek, worden gemachtigd het gebruik van het betrokken ras op zijn gehele grondgebied of een deel daarvan te verbieden, of voor het ras passende teeltvoorwaarden en, in het hierna sub c bedoelde geval, voor de uit de teelt verkregen producten passende gebruiksvoorwaarden voor te schrijven:

a) indien het bewijs wordt geleverd dat de teelt van dit ras in fytosanitair opzicht schadelijk is voor de teelt van andere rassen of soorten;

b) indien op basis van officiële, in de aanvragende lidstaat met overeenkomstige toepassing van artikel 5, lid 4, verrichte veldproeven, is geconstateerd dat het ras nergens op zijn grondgebied de resultaten oplevert die worden verkregen met een vergelijkbaar ras dat op zijn grondgebied is toegelaten, of wanneer algemeen bekend is dat het ras wegens zijn vorm of rijpheidsklasse nergens op zijn grondgebied voor de teelt geschikt is. Het verzoek moet voor het einde van het derde kalenderjaar na de toelating worden ingediend;

c) wanneer er andere goede redenen zijn dan die reeds zijn genoemd of kunnen zijn genoemd tijdens de in artikel 10, lid 2, bedoelde procedure, om aan te nemen dat het ras een gevaar voor de menselijke gezondheid of voor het milieu inhoudt."

14 Artikel 17 van deze richtlijn bepaalt:

„De Commissie publiceert overeenkomstig de door de lidstaten verstrekte gegevens, telkens wanneer deze bij haar binnenkomen, in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*, reeks C, onder de aanduiding ‚Gemeenschappelijke rassenlijst voor landbouwgewassen'; alle rassen waarvan het zaaizaad en pootgoed op grond van artikel 16 niet aan handelsbeperkingen ten aanzien van het ras zijn onderworpen […]"

Nationale regeling

15 Artikel 5, lid 4, van de zaaizaadwet van 26 juni 2003 (Dz. U nr. 137, blz. 1299), zoals gewijzigd bij de wet van 27 april 2006 (Dz. U nr. 92, blz. 639; hierna: „zaaizaadwet") bepaalt dat „genetisch gemodificeerde rassen niet in de nationale lijst worden opgenomen".

16 Artikel 57, lid 3, van de zaaizaadwet bepaalt dat „zaaizaad van genetisch gemodificeerde rassen niet in de handel mag worden gebracht op het grondgebied van de Republiek Polen". Krachtens artikel 67, lid 1, van diezelfde wet, riskeert degene die in strijd met voornoemd artikel 57, lid 3, zaaizaad in de handel brengt een geldboete.

Precontentieuze procedure

17 Na een eerste briefwisseling met de Republiek Polen, die plaatsvond op 19 juni en 19 juli 2006, heeft de Commissie deze lidstaat op 18 oktober 2006 op basis van artikel 226 EG een aanmaningsbrief gestuurd. Hierin stelde zij dat de artikelen 5, lid 4, en 57, lid 3, van de zaaizaadwet (hierna: „litigieuze nationale bepalingen") in strijd zijn met richtlijn 2001/18, inzonderheid de artikelen 22 en 23 ervan, alsmede met richtlijn 2002/53, inzonderheid de artikelen 4, lid 4, en 16 ervan.

18 Bij brief van 20 december 2006 heeft de Republiek Polen betwist dat zij haar verplichtingen niet is nagekomen. Zij beroept zich met name op het voorzorgsbeginsel en op het gevaar van onomkeerbare gevolgen voor de biodiversiteit en het milieu in het algemeen, alsmede voor de Poolse landbouwsector in het bijzonder, welk gevaar in stand wordt gehouden door de onduidelijke beoordelingsbeginselen, ontoereikende controles en garanties, en onvolledige regels op het gebied van het naast elkaar voorkomen van de in richtlijn 2001/18 opgenomen gewassen. Deze lidstaat heeft eveneens betoogd dat de rassen die zijn opgenomen in de bij richtlijn 2002/53 ingevoerde gemeenschappelijke rassenlijst van landbouwgewassen, niet binnen het specifieke Poolse milieu waren getest en derhalve onvoldoende garantie boden inzake het uitblijven van negatieve effecten op lange termijn.

19 De Republiek Polen heeft bovendien gewezen op de bezorgdheid voor aantasting van de volksgezondheid en het milieu, op de hevige tegenstand waarvan het grote publiek in Polen blijk heeft gegeven ten aanzien van GGO's, en op de noodzaak van de eerbiediging van ethische beginselen, in overeenstemming met punt 9 van de considerans van richtlijn 2001/18. Zij betoogt dienaangaande dat de invoering in de Poolse rechtsorde van bepalingen waarmee de meerderheid van de Poolse samenleving niet kan instemmen, strijdig is met de ethiek.

20 Daar zij met dit antwoord geen genoegen kon nemen, heeft de Commissie de Republiek Polen op 29 juni 2007 een met redenen omkleed advies gestuurd, met het verzoek om binnen twee maanden na de ontvangst ervan de maatregelen te nemen die nodig zijn om aan dit advies te voldoen.

21 In haar antwoord van 28 augustus 2007 heeft de Republiek Polen in wezen het betoog dat zij reeds ter beantwoording van de aanmaningsbrief had gehouden, herhaald. Voorts heeft zij aangevoerd dat het feit dat door de parlementen van de Poolse woiwodschappen in 2006, met eenparigheid van stemmen, resoluties zijn vastgesteld waarin wordt verklaard dat het grondgebied van de Poolse woiwodschappen moet worden gevrijwaard van genetisch gemodificeerde gewassen en GGO's, aantoont dat de litigieuze nationale bepalingen deel uitmaken van de publieke moraal, waaraan zij toevoegt dat dergelijke maatregelen alleen al op basis van artikel 30 EG zijn toegestaan, zonder dat daartoe een beroep moet worden gedaan op de bijzondere procedures die zijn ingevoerd bij het afgeleide recht waarop de Commissie zich beroept.

22 Daarop heeft de Commissie besloten het onderhavige beroep in te stellen.

Het beroep

Argumenten van partijen

23 De Commissie betoogt in haar verzoekschrift dat artikel 57, lid 3, van de zaaizaadwet onverenigbaar is met het stelsel van vrij verkeer dat is ingevoerd bij richtlijn 2001/18 in haar geheel, en in het bijzonder met de artikelen 22 en 23 ervan. Artikel 22 van deze richtlijn vereist namelijk dat elk GGO waarvan het in de handel brengen overeenkomstig deze richtlijn is toegestaan, zonder beperkingen in de hele Gemeenschap mag worden gebruikt. Vervolgens houdt artikel 23 van richtlijn 2001/18, dat strikte bepalingen bevat betreffende de mogelijkheid om, na een onderzoek per geval, vrijwaringsmaatregelen te nemen met betrekking tot individuele GGO's, in dat de lidstaten op hun grondgebied geen algemeen verbod mogen instellen op het in de handel brengen van een hele categorie van GGO's, wat bovendien buiten de in die bepaling neergelegde procedure valt.

24 Artikel 16, lid 1, van richtlijn 2002/53 verplicht de lidstaten tevens er zorg voor te dragen dat, vanaf de opneming van een ras in de gemeenschappelijke rassenlijst van landbouwgewassen, zaaizaad van dit ras aan geen enkele handelsbeperking wordt onderworpen. Er bestaan nu reeds ongeveer zeventig overeenkomstig richtlijn 2001/18 toegelaten genetisch gewijzigde rassen die zijn opgenomen in bovengenoemde gemeenschappelijke lijst.

25 Verder stelt de Commissie dat richtlijn 2002/53, die tot doel heeft uniforme kwaliteitseisen vast te stellen ter bevordering van het vrij verkeer van rassen, de lidstaten niet toestaat een algemeen verbod in te stellen op de opneming van genetisch gemodificeerde rassen in hun nationale lijst. Zodra een GGO is toegelaten, met name na de door richtlijn 2001 /18 voorgeschreven grondige wetenschappelijke beoordeling, kan het niet langer worden aangemerkt als een organisme dat een gevaar kan opleveren voor de gezondheid of het milieu dat, krachtens artikel 4, lid 4, van richtlijn 2002/53, niet-opneming van dit GGO in de nationale rassenlijst kan rechtvaardigen.

26 Wat de bezwaren van de Republiek Polen tijdens de precontentieuze procedure betreft, betoogt de Commissie dat de door deze lidstaat geuite bezorgdheid aangaande de gestelde gebreken van richtlijn 2001/18 met betrekking tot de bescherming van milieu en gezondheid, niet van invloed kan zijn op de uitlegging die moet worden gegeven aan de bepalingen ervan, en in elk geval ongegrond is. Volgens de Commissie bieden de bij richtlijn 2001/18 ingevoerde procedures namelijk voldoende zekerheid dat, in overeenstemming met het voorzorgsbeginsel, elk afzonderlijk GGO aan een zeer grondige beoordeling van de mogelijke risico's daarvan voor het milieu en voor de volksgezondheid wordt onderworpen en dat wordt voorzien in doeltreffende controle- en vrijwaringsmechanismen.

27 De algemene verwijzing, in het antwoord op de aanmaningsbrief, naar ethische beginselen gaat niet vergezeld van enig duidelijk ethisch argument met betrekking tot de introductie van GGO's. Bovendien blijkt uit punt 9 van de considerans van richtlijn 2001/18 dat ethische beginselen niet buiten de werkingssfeer van deze richtlijn vallen, zodat een verbod van producten die krachtens deze richtlijn zijn toegelaten, niet buiten de hierbij ingevoerde procedures om kan worden uitgevaardigd. Volgens de Commissie is het bovendien vaste rechtspraak dat op artikel 30 EG geen beroep meer kan worden

gedaan wanneer communautaire bepalingen het betrokken gebied gedetailleerd en geharmoniseerd regelen, hetgeen het geval is bij de richtlijnen 2001/18 en 2002/53 wat de handel in GGO's betreft.

28 In haar verweerschrift betwist de Republiek Polen de ontvankelijkheid van het beroep, op grond dat de te vage grieven van de Commissie het haar niet mogelijk maken precies het voorwerp ervan te bepalen en dus evenmin om zich behoorlijk te verdedigen. Hoewel zij het Hof met name verzoekt vast te stellen dat de Republiek Polen de richtlijnen 2001/18 en 2002/53 „in hun geheel" heeft geschonden, worden de in het verzoekschrift genoemde preciezere bepalingen schijnbaar enkel aangehaald als voorbeeld, en verschaft de Commissie dienaangaande geen enkele uitleg.

29 Ten gronde betoogt de Republiek Polen dat, anders dan de Commissie stelt, de rechtspraak bevestigt dat op artikel 30 EG geen beroep meer kan worden gedaan enkel wanneer de tot stand gebrachte communautaire harmonisatie de maatregelen omvat die nodig zijn om het specifieke doel te verwezenlijken dat deze bepaling van het EG-Verdrag beoogt veilig te stellen. Ethische overwegingen vallen nu juist buiten de richtlijnen 2001/18 en 2002/53, die uitsluitend de bescherming van milieu en volksgezondheid beogen. In punt 57 van de considerans en in artikel 29, lid 1, van richtlijn 2001/18 wordt bovendien uitdrukkelijk verklaard dat de bevoegdheid van de lidstaten voor het regelen van ethische aspecten in verband met GGO's behouden blijft.

30 In casu zou de vaststelling van de litigieuze nationale bepalingen zijn ingegeven door beginselen van christelijke en humanistische ethiek, die door de meerderheid van de Poolse bevolking worden gedeeld.

31 Dienaangaande legt de Republiek Polen achtereenvolgens de nadruk op een christelijke levensopvatting die zich ertegen verzet dat door God geschapen levende organismen worden gemanipuleerd en omgevormd tot materialen die voorwerp vormen van industriële eigendomsrechten, een christelijke en humanistische opvatting over vooruitgang en ontwikkeling, die verlangt dat de schepping wordt gerespecteerd en dat wordt gestreefd naar harmonie tussen de mens en de natuur, en, ten slotte, christelijke en humanistische beginselen betreffende de maatschappelijke orde,

aangezien het puur voor commerciële doeleinden degraderen van levende organismen tot producten met name de fundamenten van de samenleving kan ondermijnen.

32 In repliek betwist de Commissie dat het beroep niet-ontvankelijk is. Haar grieven en argumenten zijn namelijk in de aanmaningsbrief, het met redenen omkleed advies en het verzoekschrift duidelijk en in dezelfde bewoordingen geformuleerd.

33 Wat richtlijn 2001/18 betreft merkt zij op dat, afgezien van de artikelen 22 en 23 ervan, die uitdrukkelijk worden genoemd omdat zij de hoeksteen vormen van het ingevoerde stelsel van vrij verkeer, het wel degelijk dit stelsel, de geest van deze richtlijn zelf en het geheel van bepalingen ervan zijn, die worden geschonden. Aangaande richtlijn 2002/53 preciseert de Commissie daarentegen dat haar beroep specifiek betrekking heeft op de artikelen 4, lid 4, en 16 ervan, en niet op de richtlijn in haar geheel.

34 Ten gronde herhaalt de Commissie dat met betrekking tot de kwesties van de toestemming en het in de handel brengen van zaaizaad van GGO's een volledige harmonisatie tot stand is gebracht, aangezien in richtlijn 2001/18 bovendien de inaanmerkingneming van ethische vraagstukken is opgenomen, met name in artikel 29 ervan, zodat het beroep door een lidstaat op artikel 30 EG niet langer mogelijk is.

35 Verder uit de Commissie twijfels omtrent de feitelijke redenen die hebben geleid tot vaststelling van de litigieuze nationale bepalingen. Ten eerste heeft de Republiek Polen geen gegevens aangevoerd waarmee kan worden aangetoond dat deze lidstaat zich bij het vaststellen van de betrokken verboden heeft laten leiden door de voor het Hof aangevoerde ethische en religieuze overwegingen. Ten tweede zijn de in het verweerschrift uiteengezette gedetailleerde religieuze en ethische redenen niet aangevoerd tijdens de precontentieuze procedure, waarin de Republiek Polen vooral gewag maakte van milieu- en volksgezondheidsoverwegingen.

36 Volgens de Commissie kan een lidstaat zich bovendien niet beroepen op de zienswijze van een gedeelte van de nationale publieke opinie teneinde eenzijdig in te gaan tegen een communautaire harmonisatiemaatregel.

37 In dupliek betoogt de Republiek Polen dat de uitleg van de Commissie ter rechtvaardiging van de ontvankelijkheid van het beroep, waarin melding wordt gemaakt van een gestelde schending van het stelsel en de geest van richtlijn 2001/18, niet aanvaardbaar is, aangezien zij zowel laattijdig als te vaag is. Hoe dan ook is deze uitleg ongegrond, al was het maar omdat deze richtlijn verschillende stelsels invoert voor het in de handel brengen van GGO's, voor hun doelbewuste introductie en, ten slotte, voor hun ongewilde introductie.

38 Ten gronde betoogt de Republiek Polen dat wanneer een richtlijn voorbijgaat aan essentiële aspecten die kenmerkend zijn voor een categorie van producten, de tot stand gebrachte harmonisatie niet als volledig kan worden aangemerkt. De door de Commissie verdedigde stelling heeft in casu tot gevolg dat de met de GGO's samenhangende ethische aspecten, waarvan het belang door de gemeenschapswetgever in de considerans en de bepalingen van richtlijn 2001/18 overigens wel is erkend, niet meer in aanmerking kunnen worden genomen, noch in het kader van de bij die richtlijn ingevoerde procedures, noch uit hoofde van de bevoegdheden welke de lidstaten aan zich hebben gehouden.

39 Gelet op hun ethische doelstellingen, kunnen de litigieuze nationale bepalingen in feite enkel worden beoordeeld op basis van de artikelen 28 EG en 30 EG, en niet in het licht van de richtlijnen 2001/18 en 2002/53. Aangezien de Commissie evenwel geen schending heeft aangevoerd van voornoemd artikel 28 EG, noch heeft betwist dat deze nationale bepalingen kunnen voldoen aan de vereisten, met name inzake de evenredigheid, die worden gesteld in artikel 30 EG, kan de behandeling van de zaak voor het Hof enkel betrekking hebben op de vraag of een lidstaat zich op het gebied van de handel in GGO's nog steeds kan beroepen op ethische overwegingen.

40 Bovendien is de Republiek Polen van mening dat de Commissie, die de bewijslast inzake de gestelde niet-nakoming draagt, niet heeft aangetoond dat de door deze lidstaat verschafte ethische uiteenzettingen onjuist zijn. Anders dan de Commissie suggereert, blijft een lidstaat bevoegd om voor het Hof de gronden die hij tijdens de

precontentieuze procedure voor zijn verdediging heeft aangevoerd te rangschikken, alsmede om bepaalde gronden, ten koste van andere, verder uit te werken.

41 De Republiek Polen beklemtoont voorts dat algemeen bekend is dat ten tijde van de stemming over de litigieuze nationale bepalingen, de meerderheid van de afgevaardigden behoorde tot politieke partijen voor wie het katholieke geloof een centrale waarde vormt, zodat het geenszins verwonderlijk is dat zij zich veeleer hebben laten leiden door alomtegenwoordige en door hun kiezers gedeelde christelijke en humanistische waarden, dan door wetenschappelijk complexere en moeilijker te begrijpen overwegingen betreffende het milieu of de volksgezondheid.

Beoordeling door het Hof

Voorwerp van het beroep en ontvankelijkheid

42 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat uit artikel 38, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof en de rechtspraak daarover, volgt dat elk inleidend verzoekschrift het voorwerp van het geschil en een summiere uiteenzetting van de aangevoerde middelen moet bevatten. Deze aanduidingen moeten zo duidelijk en nauwkeurig zijn dat de verweerder zijn verweer kan voorbereiden en het Hof zijn toezicht kan uitoefenen. Daaruit volgt dat de wezenlijke elementen, feitelijk en rechtens, waarop een beroep is gebaseerd, coherent en begrijpelijk moeten worden weergegeven in de tekst van het verzoekschrift zelf en dat de conclusies hiervan op ondubbelzinnige wijze moeten zijn geformuleerd, teneinde te vermijden dat het Hof ultra petita recht doet of nalaat op een van de grieven recht te doen (zie met name arrest van 12 februari 2009, Commissie/Polen, C-475/07, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

43 Het Hof heeft tevens geoordeeld dat in het kader van een beroep krachtens artikel 226 EG, dit beroep de grieven coherent en nauwkeurig moeten uiteenzetten, zodat de lidstaat en het Hof de omvang van de verweten schending van het gemeenschapsrecht precies kunnen begrijpen, hetgeen noodzakelijk is opdat die lidstaat nuttig verweer kan voeren en het Hof het bestaan van de vermeende niet-nakoming kan beoordelen (zie met name arrest Commissie/Polen, reeds aangehaald, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

44 Wat in de eerste plaats het onderdeel van het beroep betreft dat betrekking heeft op richtlijn 2002/53, kan in casu worden volstaan met eraan te herinneren dat de Commissie, ondanks de relatieve dubbelzinnigheid van de conclusies van het verzoekschrift op dit punt, in dupliek heeft bevestigd dat dit beroep was gericht op vaststelling van een niet-nakoming door de Republiek Polen van de verplichtingen die voor deze lidstaat voortvloeien uit alleen de uitdrukkelijk in deze conclusies genoemde bepalingen, te weten de artikelen 4, lid 4, en 16 van voornoemde richtlijn. Aangezien de Commissie bovendien, zowel tijdens de precontentieuze procedure als in haar verzoekschrift, duidelijk heeft aangegeven waarom zij van mening was dat de litigieuze nationale bepalingen deze twee bepalingen schonden en de Republiek Polen dus alle gelegenheid heeft gehad om op dit punt nuttig verweer te kunnen voeren, kan dit onderdeel van het beroep niet niet-ontvankelijk worden verklaard.

45 Wat in de tweede plaats de ontvankelijkheid betreft van het onderdeel van het beroep dat betrekking heeft op richtlijn 2001/18, moet worden geconstateerd dat de Commissie haar grieven betreffende de artikelen 22 en 23 van deze richtlijn begrijpelijk en voldoende gedetailleerd heeft toegelicht. Daarentegen heeft zij onvoldoende duidelijk uiteengezet waarom zij van mening was dat de Republiek Polen al haar verplichtingen ingevolge deze richtlijn niet is nagekomen.

46 In het verzoekschrift van de Commissie worden immers enkel artikel 2, lid 2, van richtlijn 2001/18, dat een definitie bevat van GGO's, alsmede de artikelen 19, leden 1 en 2, 22 en 23, lid 1, die zijn opgenomen in deel C ervan, dat betrekking heeft op het in de handel brengen van GGO's, weergegeven. Dat verzoekschrift bevat vervolgens enkel nauwkeurige uiteenzettingen met betrekking tot de bovengenoemde artikelen 22 en 23, alvorens te concluderen dat de litigieuze nationale bepalingen onverenigbaar zijn „met

het stelsel van vrij verkeer dat is ingevoerd bij deze richtlijn in haar geheel en in het bijzonder bij de artikelen 22 en 23 ervan".

47 Zoals de Republiek Polen terecht opmerkt, geeft een dergelijke summiere verklaring geen enkele uitleg over de redenen waarom richtlijn 2001/18, die met name een onderdeel B omvat, dat is gewijd aan de doelbewuste introductie van GGO's voor andere doeleinden dan het in de handel brengen ervan, alsmede een deel D, dat bepalingen bevat met betrekking tot de vertrouwelijkheid, de etikettering en de uitwisseling van informatie, „in haar geheel" zou zijn geschonden, zoals in de conclusies van het verzoekschrift wordt gesteld.

48 Uit het voorgaande volgt dat het onderdeel van het beroep dat betrekking heeft op richtlijn 2001/18, enkel ontvankelijk is voor zover het een gestelde niet-nakoming van de artikelen 22 en 23 van deze richtlijn betreft, maar niet voor zover het is gericht op vaststelling van een schending van diezelfde richtlijn, „in haar geheel".

Ten gronde

49 De Republiek Polen heeft, in haar verweerschrift en in dupliek, haar betoog uitsluitend toegespitst op de ethische en religieuze gronden waarop de litigieuze nationale bepalingen zijn gebaseerd.

50 De Republiek Polen betwist niet dat de in de litigieuze nationale bepalingen neergelegde verboden de richtlijnen 2001/18 en 2002/53 zouden schenden indien bevestigd zou worden dat zij alleen de handel in zaaizaad van genetisch gemodificeerde rassen en op de opneming hiervan in een gemeenschappelijke rassenlijst van landbouwgewassen regelen, doch betoogt dat dit in casu niet het geval is. Voor zover deze nationale bepalingen ethische doelen nastreven die niets van doen hebben met de doelstellingen van bescherming van volksgezondheid en milieu alsmede van vrij verkeer, die

kenmerkend zijn voor deze richtlijnen, vallen zij namelijk buiten de werkingssfeer ervan, zodat de daaruit voortvloeiende belemmeringen van het vrije verkeer van GGO's, die mogelijk in strijd zijn met artikel 28 EG, in voorkomend geval kunnen worden gerechtvaardigd uit hoofde van artikel 30 EG.

51 In dit verband is het Hof evenwel van oordeel dat voor de beslechting van onderhavige zaak geen uitspraak hoeft te worden gedaan over de vraag of, in hoeverre en onder welke eventuele voorwaarden, de lidstaten een recht behouden om zich te beroepen op ethische of religieuze argumenten ter rechtvaardiging van de vaststelling van nationale maatregelen die, zoals de litigieuze nationale bepalingen, afwijken van de bepalingen van de richtlijnen 2001/18 en 2002/53.

52 In casu kan namelijk worden volstaan met vast te stellen dat de Republiek Polen, op wie in een dergelijk geval de bewijslast rust, hoe dan ook niet heeft aangetoond dat de litigieuze nationale bepalingen inderdaad de gestelde religieuze en ethische doelen nastreven, doelen waarvan het bestaan door de Commissie overigens in twijfel wordt getrokken.

53 Er zij aan herinnerd dat uit de rechtspraak volgt dat het aan de lidstaten staat, aan te tonen dat aan de voorwaarden voor een afwijking van artikel 28 EG is voldaan (zie in die zin arrest van 10 februari 2009, Commissie/Italië, C-110/05, Jurispr. blz. I-519, punt 62). Met name wanneer een lidstaat waartegen een beroep tot vaststelling van niet-nakoming is ingesteld, zich in zijn verweer beroept op een aan artikel 30 EG ontleende rechtvaardiging, hoeft het Hof zich over deze rechtvaardiging enkel uit te spreken voor zover vaststaat, of naar behoren is aangetoond, dat de betrokken nationale regeling inderdaad de doelen nastreeft die de verwerende staat in dit verband daaraan toekent (zie in die zin met name arresten van 8 februari 1983, Commissie/Verenigd Koninkrijk, 124/81, Jurispr. blz. 203, punt 35; 15 november 2005, Commissie/Oostenrijk, C-320/03, Jurispr. blz. I-9871, punt 71, en 11 september 2008, Commissie/Duitsland, C-141/07, Jurispr. blz. I-6935, punt 47).

54 Wat meer bepaald de rechtvaardiging betreft die wordt ontleend aan de in het kader van de onderhavige zaak door de Republiek Polen aangevoerde bescherming van de publieke moraal, moet in de eerste plaats worden vastgesteld dat niet aan een dergelijke bewijsplicht kan worden voldaan met beweringen die zo algemeen zijn als die welke door deze lidstaat tijdens de precontentieuze procedure zijn aangevoerd, en die bestaan in verwijzingen naar de bezorgdheid inzake het milieu en de volksgezondheid, naar de hevige tegenstand waarvan de Poolse bevolking blijk geeft ten aanzien van GGO's, en naar het feit dat de parlementen van de woiwodschappen resoluties hebben vastgesteld waarin wordt verklaard dat het grondgebied van de woiwodschappen moet worden gevrijwaard van genetisch gemodificeerde gewassen en GGO's.

55 In deze omstandigheden blijkt immers dat de publieke moraal in werkelijkheid niet zelfstandig wordt ingeroepen, maar in samenhang met de rechtvaardigingsgrond inzake de bescherming van het milieu en de gezondheid, die in casu nu juist het voorwerp van richtlijn 2001/18 vormen (zie in die zin arrest van 19 maart 1998, Compassion in World Farming, C-1/96, Jurispr. blz. I-1251, punt 66).

56 Het standpunt van een gedeelte van de publieke opinie kan voor een lidstaat dus geen grond opleveren om eenzijdig in te gaan tegen een door de instellingen van de Gemeenschap vastgestelde harmonisatiemaatregel (zie arrest Compassion in World Farming, reeds aangehaald, punt 67). Zoals het Hof in herinnering heeft gebracht in een zaak die nu juist betrekking had op richtlijn 2001/18, kan een lidstaat zich met name niet beroepen op problemen die zich bij de uitvoering van een gemeenschapshandeling voordoen, daaronder begrepen problemen ten gevolge van verzet van particulieren, ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende verplichtingen en termijnen (zie arrest van 9 december 2008, Commissie/Frankrijk, C-121/07, Jurispr. blz. I-9159, punt 72).

57 Wat de argumenten betreft die meer specifiek van religieuze of ethische aard zijn, die de Republiek Polen voor het eerst heeft aangevoerd in het kader van haar bij het Hof ingediende verweerschrift en dupliek, moet in de tweede plaats worden geconstateerd dat deze lidstaat niet heeft aangetoond dat deze overwegingen daadwerkelijk ten grondslag hebben gelegen aan de vaststelling van de litigieuze nationale bepalingen.

58 De Republiek Polen heeft immers in wezen veeleer verwezen naar een soort algemeen vermoeden dat het geen verbazing zou wekken dat dit in casu het geval is geweest. Ten eerste beroept de Republiek Polen zich op het feit dat algemeen bekend is dat de Poolse samenleving een fundamenteel belang hecht aan de christelijke en katholieke waarden. Ten tweede beklemtoont zij dat de politieke partijen die ten tijde van de vaststelling van de litigieuze nationale bepalingen de meerderheid vormden binnen het Poolse parlement, deze waarden nu juist hooghielden. In deze omstandigheden is het volgens deze lidstaat redelijk om te veronderstellen dat de afgevaardigden, die over het algemeen geen wetenschappelijke opleiding hebben genoten, makkelijker kunnen worden beïnvloed door religieuze of ethische opvattingen, waardoor zij zich dus in het algemeen bij hun politieke handelingen eerder laten leiden dan door andere overwegingen, met name die welke samenhangen met ingewikkelde wetenschappelijke beoordelingen met betrekking tot de bescherming van het milieu of de volksgezondheid.

59 Dergelijke overwegingen kunnen evenwel niet volstaan om aan te tonen dat de vaststelling van de litigieuze nationale bepalingen daadwerkelijk is ingegeven door de ethische en religieuze redenen die worden beschreven in het verweerschrift en de dupliek, dit des te meer nu de Republiek Polen haar verweer, gedurende de precontentieuze fase, hoofdzakelijk had gebaseerd op de gebreken die aan richtlijn 2001/18 zouden kleven vanuit het oogpunt van het voorzorgsbeginsel en van de risico's die deze richtlijn het milieu en de volksgezondheid zou doen lopen.

60 In deze omstandigheden moet, teneinde uitspraak te doen op het door de Commissie ingestelde beroep, nog worden vastgesteld dat, zoals de Commissie heeft betoogd, algemene verboden, zoals die welke zijn neergelegd in de litigieuze nationale bepalingen, indruisen tegen de verplichtingen die voor de Republiek Polen voortvloeien zowel uit de artikelen 22 en 23 van richtlijn 2001/18, als uit de artikelen 4, lid 4, en 16 van richtlijn 2002/53.

61 In de eerste plaats zij eraan herinnerd dat de artikelen 22 en 23 van richtlijn 2001/18 de lidstaten de verplichting opleggen om het in de handel brengen van GGO's als product of in producten die aan deze richtlijn voldoen, niet te verbieden, beperken of

verhinderen, tenzij zij zich, met inachtneming van de nauwkeurige voorwaarden overeenkomstig de specifieke bepalingen waarin de tweede van deze bepalingen in dit verband voorziet, kunnen beroepen op de mogelijkheid om de daarin bedoelde vrijwaringsmaatregelen te nemen. Voorts is een nationale maatregel die eenzijdig een algemeen verbod instelt op de handel in zaaizaad van GGO's, zoals die welke is neergelegd in artikel 57, lid 3, van de zaaizaadwet, duidelijk in strijd met de bepalingen van voornoemde artikelen 22 en 23.

62 Een dergelijk algemeen verbod is duidelijk ook in strijd met artikel 16, lid 1, van richtlijn 2002/53, dat de lidstaten verplicht om zaaizaad van rassen die overeenkomstig deze richtlijn zijn toegelaten, aan geen enkele handelsbeperking in verband met het ras te onderwerpen, tenzij zij zich kunnen beroepen op de in lid 2 van ditzelfde artikel bedoelde, in casu niet van toepassing zijnde, uitzonderingen. Dienaangaande staat vast, zoals de Commissie in herinnering heeft gebracht, dat een bepaald aantal rassen die overeenkomstig deze richtlijn zijn toegelaten en die derhalve worden vermeld in de in artikel 17 ervan genoemde gemeenschappelijke rassenlijst voor landbouwgewassen, rassen zijn die genetisch zijn gemodificeerd.

63 In de tweede plaats volgt met name uit artikel 4, lid 4, van richtlijn 2002/53, dat de opneming van genetisch gemodificeerde rassen in de nationale rassenlijst geen voorwerp kan vormen van een algemeen verbod als dat van artikel 5, lid 4, van de zaaizaadwet. Met name uit dit artikel 4, lid 4, volgt immers dat de eventuele weigering om een ras op te nemen in voornoemde nationale lijst, enkel omdat het als kenmerk heeft dat het genetisch is gemodificeerd, alleen kan worden gerechtvaardigd indien niet alle passende maatregelen zijn genomen om gevaar voor de volksgezondheid te voorkomen, hetgeen, zoals de Commissie terecht heeft gesteld, met name niet het geval kan zijn wanneer een ras overeenkomstig de bepalingen van richtlijn 2001/18 is toegelaten.

64 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat de Republiek Polen, door het vrije verkeer van zaaizaad van genetisch gemodificeerde rassen en de opneming van genetisch gemodificeerde rassen in de nationale rassenlijst te verbieden, de krachtens de artikelen 22 en 23 van richtlijn 2001/18, alsmede de krachtens de artikelen 4, lid 4, en 16 van richtlijn 2002/53 op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

65 Het beroep moet evenwel, zoals volgt uit punt 48 van het onderhavige arrest, niet-ontvankelijk worden verklaard voor zover het ertoe strekt te doen vaststellen dat de Republiek Polen de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens richtlijn 2001/18 in haar geheel.

Kosten

66 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Volgens artikel 69, lid 3, van dit Reglement kan het Hof de proceskosten evenwel over de partijen verdelen of beslissen dat elke partij haar eigen kosten zal dragen, indien zij onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Hoewel in casu de Republiek Polen op de voornaamste punten in het ongelijk is gesteld, moet in aanmerking worden genomen dat het beroep van de Commissie gedeeltelijk niet-ontvankelijk is verklaard. Gelet op de omstandigheden van de zaak, dient te worden beslist dat de Republiek Polen, naast haar eigen kosten, twee derde van de kosten van de Commissie zal dragen. De Commissie zal een derde van haar eigen kosten dragen.

Het Hof van Justitie (Tweede kamer) verklaart:

1) **Door het vrije verkeer van zaaizaad van genetisch gemodificeerde rassen en de opneming van genetisch gemodificeerde rassen in de nationale rassenlijst te verbieden, is de Republiek Polen de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 22 en 23 van 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, alsmede krachtens de artikelen 4, lid 4, en 16 van richtlijn 2002/53/EG van de Raad van 13 juni 2002 betreffende de gemeenschappelijke rassenlijst van landbouwgewassen.**

2) Het beroep wordt verworpen voor het overige.

3) De Republiek Polen draagt haar eigen kosten, alsmede twee derde van de kosten van de Commissie.

4) De Commissie draagt een derde van haar eigen kosten.

ondertekeningen