



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

8 oktober 2020*

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Verordening (EG) nr. 1107/2009 – Op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen – Noodmaatregelen – Officiële kennisgeving aan de Europese Commissie – Richtlijn (EU) 2015/1535 – Informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften – Neonicotinoïden – Bescherming van bijen – Beginsel van loyale samenwerking”

In zaak C-514/19,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) bij beslissing van 28 juni 2019, ingekomen bij het Hof op 8 juli 2019, in de procedure

Union des industries de la protection des plantes

tegen

Premier ministre,

Ministre de la Transition écologique et solidaire,

Ministre des Solidarités et de la Santé,

Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation,

Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail,

in tegenwoordigheid van:

Association Générations futures,

Union nationale de l'apiculture française (UNAF),

Syndicat national de l'apiculture,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: J.-C. Bonichot, kamerpresident, L. Bay Larsen (rapporteur), C. Toader, M. Safjan en N. Jääskinen, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

* Procestaal: Frans.

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- de Union des industries de la protection des plantes, vertegenwoordigd door J.-P. Chevallier, avocat,
- de Union nationale de l’apiculture française (UNAF), vertegenwoordigd door B. Fau, avocat,
- de Syndicat national de l’apiculture, vertegenwoordigd door F. Lafforgue en H. Baron, avocats,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door A.-L. Desjonquères en E. Leclerc als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door F. Castilla Contreras, M. Jáuregui Gómez, A. Dawes en I. Naglis als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 4 juni 2020,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 5 van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PB 2015, L 241, blz. 1), en van de artikelen 69 en 71 van verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad (PB 2009, L 309, blz. 1).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Union des industries de la protection des plantes (associatie van gewasbeschermingsindustrieën; hierna: „UIPP”), enerzijds, en de Premier ministre (eerste minister, Frankrijk), de ministre de la Transition écologique et solidaire (minister van Ecologische en Solidaire Transitie, Frankrijk), de ministre de l’Agriculture et de l’Alimentation (minister van Landbouw en Voedselvoorziening, Frankrijk) en het Agence nationale de sécurité sanitaire de l’alimentation, de l’environnement et du travail (nationaal agentschap voor voedselveiligheid, milieu en arbeidszaken, Frankrijk), anderzijds, over het verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen die een of meer werkzame stoffen van de neonicotinoïdefamilie bevatten en van zaaizaad dat met dergelijke middelen is behandeld.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2015/1535

- 3 Artikel 5, leden 1 en 2, van richtlijn 2015/1535 bepaalt:

„1. Onverminderd artikel 7 delen de lidstaten de [Europese] Commissie onverwijld ieder ontwerp voor een technisch voorschrift mee [...]. Zij geven de Commissie tevens kennis van de redenen waarom de vaststelling van dit technisch voorschrift nodig is, tenzij die redenen reeds uit het ontwerp zelf blijken.

[...]

Wanneer met het ontwerp voor een technisch voorschrift in het bijzonder beperking, om redenen van volksgezondheid of bescherming van de consument of van het milieu, van de verhandeling of het gebruik van een stof, preparaat of chemisch product wordt beoogd, delen de lidstaten tevens mee, hetzij een samenvatting, hetzij de referenties van de relevante gegevens over die stof, dat preparaat of product en verkrijgbare vervangende producten, voor zover deze gegevens beschikbaar zijn, alsmede de verwachte gevolgen van de maatregel voor de volksgezondheid of voor de bescherming van consument en milieu, met [...] een risicoanalyse [...].

De Commissie stelt de overige lidstaten onverwijld van het haar voorgelegde ontwerp voor een technisch voorschrift en van alle aan haar verstrekte documenten in kennis. [...]

[...]

2. De Commissie en de lidstaten kunnen bij de lidstaat die een ontwerp voor een technisch voorschrift ter kennis heeft gebracht, opmerkingen indienen, waarmee deze lidstaat bij de verdere uitwerking van het technisch voorschrift zoveel mogelijk rekening dient te houden.”

- 4 Artikel 6 van deze richtlijn luidt:

„1. De lidstaten stellen de goedkeuring uit van een ontwerp voor een technisch voorschrift voor de duur van drie maanden, te rekenen vanaf de datum waarop de Commissie de in artikel 5, lid 1, bedoelde mededeling ontvangt.

[...]

3. De lidstaten stellen de goedkeuring van een ontwerp voor een technisch voorschrift, met uitsluiting van ontwerpen voor regels betreffende diensten, met twaalf maanden uit, te rekenen vanaf de datum waarop de Commissie de in artikel 5, lid 1, van deze richtlijn bedoelde mededeling ontvangt, indien de Commissie binnen een termijn van drie maanden na die datum te kennen geeft op dit gebied [...] een richtlijn, een verordening of een besluit te willen voorstellen of vaststellen.

4. De lidstaten stellen de goedkeuring uit van een ontwerp voor een technisch voorschrift voor de duur van twaalf maanden, te rekenen vanaf de datum waarop de Commissie de in artikel 5, lid 1, bedoelde mededeling ontvangt, indien de Commissie binnen drie maanden na die datum kennisgeeft van de constatering dat het ontwerp voor een technisch voorschrift betrekking heeft op een materie die wordt bestreken door een voorstel voor een richtlijn, voor een verordening of voor een besluit [...].

[...]

7. De leden 1 tot en met 5 zijn niet van toepassing als een lidstaat:

- a) om dringende redenen wegens een ernstige en onvoorziene situatie die verband houdt met de bescherming van de gezondheid van mens en dier, de bescherming van planten, of de veiligheid, en in het geval van regels betreffende diensten, ook met de bescherming van de openbare orde, met name de bescherming van minderjarigen, op zeer korte termijn technische voorschriften moet uitwerken en deze onmiddellijk daarop moet vaststellen en invoeren, zonder dat raadpleging mogelijk is, [...]

[...]

In de in artikel 5 bedoelde mededeling vermeldt deze lidstaat de redenen voor de urgentie van de betrokken maatregelen. De Commissie spreekt zich zo spoedig mogelijk uit over de mededeling. Zij neemt de nodige maatregelen in geval van misbruik van deze procedure. Het Europees Parlement wordt door de Commissie op de hoogte gehouden.”

5 In artikel 7, lid 1, onder c), van die richtlijn is het volgende bepaald:

„De artikelen 5 en 6 zijn niet van toepassing op de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten of op de vrijwillige overeenkomsten waarbij de lidstaten:

[...]

- c) gebruikmaken van in bindende handelingen van de Unie vervatte vrijwaringsclausules”.

Verordening nr. 1107/2009

6 Overweging 8 van verordening nr. 1107/2009 luidt:

„Deze verordening heeft tot doel een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van mens en dier en van het milieu te waarborgen en tegelijkertijd het concurrentievermogen van de communautaire landbouw te vrijwaren. [...]”

7 Artikel 21, lid 1, van die verordening bepaalt:

„De Commissie kan de goedkeuring van een werkzame stof te allen tijde opnieuw bekijken. Zij kan rekening houden met het verzoek van een lidstaat om de goedkeuring van een werkzame stof in het licht van nieuwe wetenschappelijke en technische kennis en monitoringgegevens [...] opnieuw te bekijken [...]”

8 In artikel 49, lid 2, van deze verordening is bepaald:

„Indien er aanmerkelijke bezorgdheid bestaat dat [...] behandeld zaaizaad waarschijnlijk een ernstige bedreiging vormt voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu, en dat dit risico niet op bevredigende wijze kan worden beperkt door middel van door de betrokken lidstaat/lidstaten genomen maatregelen, worden overeenkomstig de in artikel 79, lid 3, bedoelde regelgevingsprocedure onverwijld maatregelen genomen om de verkoop en/of het gebruik van dit behandelde zaaizaad te beperken of te verbieden. [...]”

9 Artikel 69 van deze verordening bepaalt:

„Wanneer duidelijk is dat een goedgekeurde werkzame stof [...] of een overeenkomstig deze verordening toegelaten gewasbeschermingsmiddel waarschijnlijk een ernstig risico inhoudt voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu, en dat dit risico niet toereikend kan worden bestreden met maatregelen van de betrokken lidstaat of lidstaten, worden volgens de regelgevingsprocedure van artikel 79, lid 3, op eigen initiatief van de Commissie of op verzoek van een lidstaat, onmiddellijk maatregelen genomen om het gebruik en/of de verkoop van die stof of dat middel te beperken of te verbieden. [...]”

10 Artikel 70 van verordening nr. 1107/2009 luidt:

„In afwijking van artikel 69 kan de Commissie in uiterst spoedeisende gevallen voorlopig noodmaatregelen aannemen, na de betrokken lidstaat of lidstaten te hebben geraadpleegd en de overige lidstaten in kennis te hebben gesteld.

Deze maatregelen worden zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk na tien werkdagen, volgens de regelgevingsprocedure van artikel 79, lid 3, bevestigd, gewijzigd, ingetrokken of verlengd.”

11 Artikel 71 van deze verordening bepaalt:

„1. Wanneer een lidstaat de Commissie officieel in kennis stelt van de noodzaak om noodmaatregelen te nemen en er geen maatregelen zijn genomen overeenkomstig artikel 69 of 70, kan de lidstaat voorlopige beschermende maatregelen nemen. In dat geval stelt hij de overige lidstaten en de Commissie onverwijld daarvan in kennis.

2. De Commissie legt de aangelegenheid binnen dertig werkdagen volgens de regelgevingsprocedure van artikel 79, lid 3, voor aan het bij artikel 79, lid 1, ingestelde comité met het oog op de verlenging, wijziging of intrekking van de nationale voorlopige beschermende maatregelen.

3. De lidstaat mag zijn tijdelijke beschermende nationale maatregelen handhaven tot communautaire maatregelen zijn vastgesteld.”

Uitvoeringsverordening 2018/783

12 Uitvoeringsverordening (EU) 2018/783 van de Commissie van 29 mei 2018 tot wijziging van uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011 wat betreft de voorwaarden voor de goedkeuring van de werkzame stof imidacloprid (PB 2018, L 132, blz. 31) stelt de voorwaarden voor het op de markt brengen en het gebruik van imidacloprid vast.

Uitvoeringsverordening 2018/784

13 Uitvoeringsverordening (EU) 2018/784 van de Commissie van 29 mei 2018 tot wijziging van uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011 wat betreft de voorwaarden voor de goedkeuring van de werkzame stof clothianidine (PB 2018, L 132, blz. 35) stelt de voorwaarden voor het op de markt brengen en het gebruik van clothianidine vast.

Uitvoeringsverordening 2018/785

- 14 Uitvoeringsverordening (EU) 2018/785 van de Commissie van 29 mei 2018 tot wijziging van uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011 wat betreft de voorwaarden voor de goedkeuring van de werkzame stof thiamethoxam (PB 2018, L 132, blz. 40) stelt de voorwaarden voor het op de markt brengen en het gebruik van thiamethoxam vast.

Frans recht

- 15 Artikel L. 253-8, lid II, van de code rural et de la pêche maritime (wetboek inzake platteland en zeevisserij; hierna: „CRPM”) bepaalt:

„Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen die een of meer werkzame stoffen van de neonicotinoïdefamilie bevatten, alsmede zaaizaad dat daarmee is behandeld, is verboden vanaf 1 september 2018.

[...]

Bij gezamenlijk besluit van de ministers van Landbouw, Milieu en Volksgezondheid kunnen tot 1 juli 2020 uitzonderingen op het in de eerste en de tweede alinea van dit lid II bedoelde verbod worden toegestaan.

[...]”

- 16 Artikel D. 253-46-1 CRPM, dat is ingevoerd bij décret n° 2018-675 du 30 juillet 2018 relatif à la définition des substances actives de la famille des néonicotinoïdes présentes dans les produits phytopharmaceutiques (decreet nr. 2018-675 van 30 juli 2018 inzake de omschrijving van de in gewasbeschermingsmiddelen vervatte werkzame stoffen van de neonicotinoïdefamilie) (JORF van 1 augustus 2018, tekst nr. 7), bepaalt:

„De stoffen van de neonicotinoïdefamilie als bedoeld in artikel L. 253-8 zijn de volgende:

- acetamiprid;
- clothianidine;
- imidacloprid;
- thiacloprid;
- thiametoxam.”

Hoofdeding en prejudiciële vragen

- 17 Artikel L. 253-8 CRPM voorziet vanaf 1 september 2018 in een verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen die een of meer werkzame stoffen van de neonicotinoïdefamilie bevatten en van zaaizaad dat daarmee is behandeld. Het staat evenwel tot en met 1 juli 2020 bepaalde afwijkingen op dit verbod toe.

- 18 De Franse Republiek heeft op 2 februari 2017 een ontwerpdecreet aan de Commissie meegedeeld waarin de in dat artikel bedoelde werkzame stoffen worden opgesomd. Deze mededeling was uitdrukkelijk gebaseerd op artikel 5, lid 1, vierde alinea, van richtlijn 2015/1535 en verwees niet naar verordening nr. 1107/2009. Zij vermeldde verschillende studies die erop wezen dat neonicotinoïden een grote impact hebben op het milieu en een risico vormen voor de gezondheid van de mens.
- 19 Op 3 augustus 2017 heeft de Commissie op die mededeling geantwoord dat zij de bezorgdheid deelde die de Franse Republiek had geuit met betrekking tot bepaalde stoffen van de neonicotinoïdenfamilie. Bovendien heeft deze instelling gepreciseerd dat de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) conclusies betreffende drie van de in het aangemelde ontwerpdecreet bedoelde stoffen had gepubliceerd, wat haar ertoe aanzette na te denken over de noodzaak van verdere beperkingen.
- 20 De uitvoeringsverordeningen 2018/783, 2018/784 en 2018/785 hebben daarna het gebruik van imidacloprid, clothianidine en thiamethoxam verboden met ingang van 19 december 2018, met uitzondering van behandelingen van gewassen die gedurende hun hele levenscyclus in permanente kassen blijven.
- 21 Op 30 juli 2018 heeft de eerste minister op grond van artikel L. 253-8 CRPM decreet nr. 2018-675 vastgesteld, dat tot doel heeft de in dat artikel bedoelde werkzame stoffen van de neonicotinoïdenfamilie vast te stellen. Bij dit decreet is in de CRPM artikel D. 253-46-1 ingevoegd, volgens hetwelk deze verboden stoffen actamiprid, clothianidine, imidacloprid, thiacloprid en thiametoxam zijn.
- 22 Op 1 oktober 2018 heeft de UIPP bij de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) een verzoek tot nietigverklaring van dat decreet ingediend, voor zover het onverenigbaar zou zijn met verordening nr. 1107/2009.
- 23 Gelet op het verloop van de procedure die voorafging aan de vaststelling van decreet nr. 2018-675, is de verwijzende rechter van oordeel dat de rechtmatigheid van dit decreet afhangt van de vraag of de Franse Republiek krachtens artikel 71 van verordening nr. 1107/2009 bevoegd was om dit decreet als noodmaatregel vast te stellen, nadat zij een mededeling had gedaan op grond van richtlijn 2015/1535 en terwijl de Commissie een reeks maatregelen met betrekking tot het gebruik van bepaalde in dat decreet bedoelde neonicotinoïden had vastgesteld.
- 24 Daarop heeft de Conseil d'État de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Wanneer een nationale maatregel ter beperking van het gebruik van werkzame stoffen formeel aan de Commissie is medegedeeld op grond van artikel 5 van [richtlijn 2015/1535], maar met een uiteenzetting – die voldoende duidelijk is zodat er bij de Commissie geen misverstand over kon bestaan dat deze mededeling op grond van [verordening nr. 1107/2009] had moeten worden gedaan – van de factoren op grond waarvan de lidstaat van oordeel is dat de stof waarschijnlijk een ernstig risico voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu inhoudt en dat dit risico in de huidige stand van de regelgeving alleen toereikend kan worden bestreden met maatregelen van de lidstaat, is het dan aan de [...] Commissie om de mededeling te beschouwen als zijnde gedaan in het kader van de procedure van de artikelen 69 en 71 van [verordening nr. 1107/2009] en om eventueel aanvullende onderzoeksmaatregelen te nemen of maatregelen te nemen die tegemoetkomen aan zowel de vereisten van deze regeling als de bezorgdheid van deze lidstaat?
- 2) Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, moeten de [uitvoeringsverordeningen 2018/783, 2018/784 en 2018/785], die het gebruik van thiamethoxam, clothianidine en imidacloprid met ingang van 19 december 2018 verbieden, met uitzondering van de behandelingen van gewassen in permanente kassen die gedurende hun gehele levenscyclus in een dergelijke kas blijven, dan worden beschouwd als maatregelen die zijn genomen in antwoord op het verzoek van [de Franse

Republiek] van 2 februari 2017 om een algemeen verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen die een of meer stoffen van de neonicotinoïdefamilie bevatten en van zaaizaad dat met dergelijke middelen is behandeld?

- 3) Indien deze laatste vraag bevestigend wordt beantwoord, wat kan de lidstaat die de Commissie op grond van artikel 69 van [verordening nr. 1107/2009] heeft verzocht om maatregelen om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen die een of meer stoffen van de neonicotinoïdefamilie bevatten en van zaaizaad dat met dergelijke middelen is behandeld te beperken of te verbieden, dan doen indien de Commissie slechts gedeeltelijk aan zijn verzoek voldoet door niet het gebruik van alle stoffen van de neonicotinoïdefamilie te beperken, maar slechts van drie daarvan?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Ontvankelijkheid

- 25 De UIPP betwist de ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing.
- 26 Zij betoogt dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale maatregel niet kon worden vastgesteld op grond van artikel 71 van verordening nr. 1107/2009, omdat de maatregel een definitief verbod vormt en niet een voorlopige maatregel die wordt ingevoerd in afwachting van de vaststelling van maatregelen op niveau van de Unie. Deze maatregel vertoont evenmin een spoedeisend karakter, voor zover hij voortvloeit uit een wet van 2016 waarvan de gevolgen tot 2018 zijn uitgesteld. Bovendien berust de mededeling van die maatregel niet op de in richtlijn 2015/1535 vastgestelde noodprocedure.
- 27 In die omstandigheden heeft de eerste vraag, die betrekking heeft op de naleving van de procedurevoorschriften van artikel 71 van verordening nr. 1107/2009, geen invloed op de uitkomst van het hoofdgeding. Hetzelfde geldt voor de tweede en de derde vraag omdat deze slechts zijn gesteld voor het geval dat de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord. De tweede vraag houdt bovendien geen verband met het voorwerp van het hoofdgeding.
- 28 Op dit punt dient in herinnering te worden gebracht dat het volgens vaste rechtspraak van het Hof in het kader van de in artikel 267 VWEU geregelde samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties uitsluitend een zaak is van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid voor de te geven rechterlijke beslissing draagt, om, rekening houdend met de bijzonderheden van de zaak, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt te beoordelen. Wanneer de gestelde vragen betrekking hebben op de uitlegging van het Unierecht, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden (arrest van 4 december 2018, Minister for Justice and Equality en Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 29 Bijgevolg geldt voor prejudiciële vragen over het Unierecht een vermoeden van relevantie. Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een prejudiciële vraag van een nationale rechterlijke instantie wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, het vraagstuk van hypothetische aard is, of het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord te geven op de gestelde vragen (arrest van 4 december 2018, Minister for Justice and Equality en Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 30 De door de UIPP aangevoerde argumenten volstaan niet om het vermoeden van relevantie dat voor de gestelde vragen geldt, te weerleggen.
- 31 In de eerste plaats blijkt immers dat de verwijzende rechter in dit stadium de draagwijdte van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale maatregel niet heeft vastgesteld. In die omstandigheden kan niet worden uitgesloten dat die rechter, in voorkomend geval door de maatregel in overeenstemming met het Unierecht uit te leggen, kan oordelen dat deze een voorlopig karakter heeft en derhalve een „voorlopige beschermende maatregel” in de zin van artikel 71 van verordening nr. 1107/2009 kan vormen.
- 32 In de tweede plaats kan de duur van de nationale procedure die aan de vaststelling van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale maatregel is voorafgegaan, niet doorslaggevend zijn, omdat die duur niet volstaat om uit te sluiten dat deze maatregel in het eindstadium van die procedure kon worden aangemerkt als een „noodmaatregel” in de zin van die bepaling, aangezien de vaststelling ervan vanaf dat ogenblik noodzakelijk was om op dringende wijze het hoofd te bieden aan een ernstig risico voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu.
- 33 Wat in de derde plaats de omstandigheid betreft dat de mededeling van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale maatregel niet is gebeurd volgens de noodprocedure als bedoeld in richtlijn 2015/1535, zij opgemerkt dat de eerste vraag beoogt de verwijzende rechter de elementen van het Unierecht te verschaffen die noodzakelijk zijn om te bepalen of, en in voorkomend geval onder welke voorwaarden, een mededeling op grond van deze richtlijn in aanmerking kan worden genomen in het kader van de procedure van artikel 71 van verordening nr. 1107/2009. De beoordeling van dit argument van de UIPP is dus onlosmakelijk verbonden met het antwoord dat op deze vraag dient te worden gegeven en kan bijgevolg niet de niet-ontvankelijkheid van die vraag met zich meebrengen (zie naar analogie arresten van 17 januari 2019, KPMG Baltics, C-639/17, EU:C:2019:31, punt 11, en 3 december 2019, Iccrea Banca, C-414/18, EU:C:2019:1036, punt 30).
- 34 Wat in de vierde plaats het verband betreft tussen de tweede vraag en het voorwerp van het hoofdgeding, moet worden vastgesteld dat deze vraag beoogt te bepalen of bepaalde na de mededeling van de Franse Republiek door de Commissie vastgestelde maatregelen kunnen worden geacht te zijn genomen als antwoord op deze mededeling. Aangezien ten eerste de verwijzende rechter, teneinde het hoofdgeding te beslechten, moet bepalen of de Franse Republiek decreet nr. 2018-675 kon vaststellen op grond van artikel 71 van verordening nr. 1107/2009 en ten tweede die bepaling het optreden van de lidstaten afhankelijk stelt van de niet-vaststelling van bepaalde maatregelen door de Commissie, kan niet worden geoordeeld dat de tweede vraag kennelijk geen enkel verband houdt met het voorwerp van het hoofdgeding.
- 35 Hieruit volgt dat de prejudiciële vragen ontvankelijk zijn.

Eerste vraag

- 36 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 5 van richtlijn 2015/1535 en artikel 71, lid 1, van verordening nr. 1107/2009 aldus moeten worden uitgelegd dat de mededeling, uit hoofde van artikel 5 van die richtlijn, van een nationale maatregel waarbij het gebruik van bepaalde onder deze verordening vallende werkzame stoffen wordt verboden, moet worden beschouwd als een officiële kennisgeving over de noodzaak om noodmaatregelen te nemen in de zin van artikel 71, lid 1, van die verordening, wanneer die mededeling een duidelijke uiteenzetting bevat van de elementen die aantonen dat, ten eerste, deze werkzame stoffen een ernstig risico kunnen vormen voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu en dat, ten tweede, dit risico slechts toereikend kan worden beheerst door maatregelen van de betrokken lidstaat.

- 37 Artikel 71, lid 1, van verordening nr. 1107/2009 bepaalt dat wanneer een lidstaat de Commissie officieel in kennis heeft gesteld van de noodzaak om noodmaatregelen te nemen en er vervolgens geen maatregelen zijn genomen overeenkomstig de artikelen 69 of 70 van die verordening, de lidstaat voorlopige beschermende maatregelen kan nemen. Hij moet de overige lidstaten en de Commissie dan onverwijld daarvan in kennis te stellen.
- 38 Krachtens artikel 69 van die verordening kan de Commissie noodmaatregelen nemen om het gebruik of de verkoop van een werkzame stof of een gewasbeschermingsmiddel te beperken of te verbieden wanneer het duidelijk is dat deze werkzame stof of dat middel, dat werd toegelaten overeenkomstig deze verordening, waarschijnlijk een ernstig risico inhoudt voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu, en dat dit risico niet toereikend kan worden bestreden met maatregelen van de betrokken lidstaat of lidstaten. Artikel 70 van verordening nr. 1107/2009 biedt de Commissie de mogelijkheid om in uiterst spoedeisende gevallen dergelijke noodmaatregelen vast te stellen na een vereenvoudigde procedure.
- 39 De bij artikel 71 van deze verordening ingestelde procedure heeft dus tot doel het de Commissie of – indien deze niet optreedt – een lidstaat mogelijk te maken noodmaatregelen vast te stellen om het gebruik of de verkoop van bepaalde stoffen of middelen te regelen, wanneer deze maatregelen noodzakelijk blijken om de gezondheid van mens of dier of het milieu te beschermen.
- 40 Artikel 5 van richtlijn 2015/1535 bepaalt dat de lidstaten de Commissie onverwijld ieder ontwerp voor een technisch voorschrift mededelen. Uit hoofde van artikel 6 van deze richtlijn moet deze mededeling in beginsel worden gevolgd door het uitstel van de goedkeuring van dit ontwerp, teneinde deze instelling en de andere lidstaten in staat te stellen opmerkingen te maken over dit ontwerp.
- 41 Hoewel de in deze richtlijn vastgestelde procedure overeenkomstig artikel 5, lid 1, vierde alinea, ervan betrekking kan hebben op maatregelen van een lidstaat tot beperking van de verhandeling of het gebruik van een stof of een chemisch product, om redenen van volksgezondheid of bescherming van het milieu, neemt dit niet weg dat de twee in de eerste vraag bedoelde procedures verschillend zijn.
- 42 In de eerste plaats is artikel 5 van deze richtlijn in beginsel van toepassing op elk ontwerp voor een technisch voorschrift, terwijl artikel 71, lid 1, van verordening nr. 1107/2009 betrekking heeft op de maatregelen die van toepassing zijn op stoffen en producten die krachtens deze verordening zijn goedgekeurd of toegestaan.
- 43 In de tweede plaats heeft de mededeling die het begin van de procedure van artikel 5 van richtlijn 2015/1535 vormt, niet dezelfde functie als de officiële kennisgeving waarmee de bij artikel 71 van verordening nr. 1107/2009 ingestelde procedure wordt aangevat, aangezien deze mededeling bedoeld is om de Commissie en de andere lidstaten in staat te stellen opmerkingen te maken, terwijl die kennisgeving als voornaamste doel heeft de Commissie ertoe aan te zetten op die kennisgeving te reageren door de noodmaatregelen te nemen die nodig zijn om het door de betrokken lidstaat vastgestelde risico te beheersen.
- 44 In de derde plaats zijn de gevolgen die de Uniewetgever koppelt aan de mededeling en de kennisgeving als bedoeld in respectievelijk artikel 5 van richtlijn 2015/1535 en artikel 71 van verordening nr. 1107/2009, verschillend van aard. Zo houdt deze mededeling in beginsel in dat de goedkeuring van het betrokken project wordt uitgesteld, terwijl de in artikel 71, lid 1, van verordening nr. 1107/2009 bedoelde kennisgeving de betrokken lidstaat onder bepaalde voorwaarden in staat kan stellen onverwijld tijdelijke beschermende nationale maatregelen te nemen.
- 45 Hoewel de procedure van artikel 5 van richtlijn 2015/1535 inderdaad ook kan leiden tot de onmiddellijke vaststelling van nationale maatregelen wanneer de betrokken lidstaat gebruikmaakt van de daartoe bij artikel 6, lid 7, onder a), van deze richtlijn geboden mogelijkheid, vormt die

mogelijkheid slechts een uitzondering waarvan de toepasselijkheid overigens afhankelijk is van een voorwaarde die niet wordt genoemd in artikel 71, lid 1, van verordening nr. 1107/2009, namelijk dat de situatie waarop de vastgestelde noodmaatregel betrekking heeft, onvoorzienbaar is.

- 46 In de vierde plaats zij opgemerkt dat artikel 71, lid 1, van deze verordening als een vrijwaringsclausule moet worden aangemerkt, zoals de advocaat-generaal in punt 58 van haar conclusie heeft opgemerkt.
- 47 Het onderscheid tussen de procedures van respectievelijk artikel 5 van richtlijn 2015/1535 en artikel 71 van verordening nr. 1107/2009 wordt dus bevestigd door artikel 7, lid 1, onder c), van die richtlijn, dat bepaalt dat de artikelen 5 en 6 ervan niet van toepassing zijn op de bepalingen van de lidstaten waarbij zij gebruikmaken van in bindende handelingen van de Unie vervatte vrijwaringsclausules.
- 48 Hoewel uit de rechtspraak van het Hof volgt dat het gebruik door een lidstaat van de door een Uniehandeling geboden mogelijkheid om noodmaatregelen vast te stellen, veronderstelt dat aan zowel de in die handeling genoemde materiële als de daarin genoemde procedurele voorwaarden is voldaan (zie in die zin arresten van 8 september 2011, *Monsanto e.a.*, C-58/10–C-68/10, EU:C:2011:553, punt 69, en 13 september 2017, *Fidenato e.a.*, C-111/16, EU:C:2017:676, punt 32), moet niettemin worden vastgesteld dat, om het geval op grond van artikel 71, lid 1, van verordening nr. 1107/2009 aan de Commissie voor te leggen, enkel is vereist dat de betrokken lidstaat deze instelling „officieel in kennis stelt”, zonder dat deze kennisgeving een specifieke vorm moet hebben.
- 49 Er zij bovendien aan herinnerd dat krachtens het beginsel van loyale samenwerking, zoals vastgelegd in artikel 4, lid 3, VEU, de Unie en de lidstaten elkaar respecteren en elkaar steunen bij de vervulling van de taken die uit de Verdragen voortvloeien. Het Hof heeft in dit verband met name geoordeeld dat dit beginsel de lidstaten niet alleen verplicht om alle maatregelen te treffen die geschikt zijn om de reikwijdte en effectiviteit van het Unierecht te waarborgen, maar eveneens de instellingen van de Unie verplicht om over en weer loyaal samen te werken met de lidstaten (arresten van 4 september 2014, *Spanje/Commissie*, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, punt 87, en 19 december 2019, *Amoena*, C-677/18, EU:C:2019:1142, punt 55).
- 50 Ook moet in herinnering worden gebracht dat tot de door de rechtsorde van de Unie geboden waarborgen het beginsel van behoorlijk bestuur behoort, waaraan de verplichting van de bevoegde instelling verbonden is om alle relevante gegevens van het geval zorgvuldig en onpartijdig te onderzoeken (arrest van 29 maart 2012, *Commissie/Estland*, C-505/09 P, EU:C:2012:179, punt 95 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 51 Ondanks het onderscheid tussen de procedures van respectievelijk artikel 5 van richtlijn 2015/1535 en artikel 71, lid 1, van verordening nr. 1107/2009, kan de Commissie in die omstandigheden – gelet op de doelstelling van bescherming van de gezondheid van mens en dier en van het milieu als bedoeld in overweging 8 van die verordening – niet ontkennen dat een mededeling van een ontwerp voor een technisch voorschrift, die is gedaan op grond van artikel 5 van richtlijn 2015/1535, relevant is voor de toepassing van artikel 71, lid 1, van verordening nr. 1107/2009, wanneer deze mededeling voldoende elementen bevat om deze instelling in staat te stellen te begrijpen dat de betrokken lidstaat zich tot haar had moeten wenden op grond van artikel 71, lid 1, van die verordening.
- 52 Aan laatstbedoelde voorwaarde is voldaan wanneer er in de mededeling in kwestie op wordt gewezen, ten eerste, dat aan een goedgekeurde werkzame stof of een toegelaten gewasbeschermingsmiddel een risico is verbonden dat het meegedeelde ontwerp beoogt te beheersen en, ten tweede, dat het onmogelijk is dit risico te beheersen zonder met spoed aan de geldende wetgeving aanvullende maatregelen toe te voegen.
- 53 In een dergelijk geval staat het aan de Commissie om de betrokken lidstaat te vragen of deze mededeling als een officiële kennisgeving in de zin van artikel 71, lid 1, van verordening nr. 1107/2009 moet worden aangemerkt.

- 54 In het geval dat de Commissie zou hebben nagelaten een dergelijke vraag aan die lidstaat te stellen, moet worden aangenomen dat deze instelling via deze mededeling officieel in kennis werd gesteld van de noodzaak om noodmaatregelen te nemen in de zin van artikel 71, lid 1, van deze verordening.
- 55 In het onderhavige geval blijkt uit de bewoordingen van de eerste vraag dat de verwijzende rechter, die in het kader van de procedure van artikel 267 VWEU uitsluitend bevoegd is om de feiten te beoordelen (zie in die zin arrest van 14 mei 2020, Azienda Municipale Ambiente, C-15/19, EU:C:2020:371, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak), van oordeel is dat de in punt 52 van het onderhavige arrest vermelde elementen inderdaad blijken uit de mededeling van de Franse Republiek.
- 56 Bovendien blijkt noch uit de verwijzingsbeslissing, noch uit het dossier waarover het Hof beschikt dat de Commissie de Franse Republiek heeft gevraagd of deze mededeling als een officiële kennisgeving in de zin van artikel 71, lid 1, van verordening nr. 1107/2009 moest worden aangemerkt.
- 57 Hoe dan ook moet worden benadrukt dat de omstandigheid dat de officiële kennisgeving die een lidstaat bezorgt aan de Commissie reeds een ontwerpmaatregel bevat, deze lidstaat niet ontslaat van de verplichting om de andere lidstaten en de Commissie overeenkomstig artikel 71, lid 1, tweede zin, van verordening nr. 1107/2009 onverwijld in kennis te stellen van de definitieve vaststelling van deze maatregel.
- 58 Gelet op een en ander dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat artikel 5 van richtlijn 2015/1535 en artikel 71, lid 1, van verordening nr. 1107/2009 aldus moeten worden uitgelegd dat de mededeling, uit hoofde van artikel 5 van die richtlijn, van een nationale maatregel waarbij het gebruik van bepaalde onder deze verordening vallende werkzame stoffen wordt verboden, moet worden beschouwd als een officiële kennisgeving over de noodzaak om noodmaatregelen te nemen in de zin van artikel 71, lid 1, van die verordening, wanneer:
- die mededeling een duidelijke uiteenzetting bevat van de elementen die aantonen, ten eerste, dat deze werkzame stoffen een ernstig risico kunnen vormen voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu en, ten tweede, dat dit risico niet toereikend kan worden beheerst zonder dat de betrokken lidstaat met spoed maatregelen neemt, en
 - de Commissie heeft nagelaten te vragen of deze mededeling als een officiële kennisgeving in de zin van artikel 71, lid 1, van die verordening moet worden aangemerkt.

Tweede vraag

- 59 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 71, lid 1, van verordening nr. 1107/2009 in die zin moet worden uitgelegd dat de uitvoeringsverordeningen 2018/783, 2018/784 en 2018/785 kunnen worden beschouwd als maatregelen die de Commissie heeft vastgesteld als antwoord op de mededeling van de Franse Republiek van 2 februari 2017.
- 60 Artikel 71, lid 1, van verordening nr. 1107/2009 bepaalt dat een lidstaat, na de Commissie officieel in kennis te hebben gesteld van de noodzaak om noodmaatregelen te nemen, voorlopige beschermende maatregelen kan nemen indien er „geen maatregelen zijn genomen overeenkomstig artikel 69 of 70” van die verordening.
- 61 Uit de bewoordingen van dat artikel 71, lid 1, blijkt dus dat alleen de vaststelling door de Commissie van maatregelen die zijn gebaseerd op de artikelen 69 of 70 van die verordening de betrokken lidstaat elke mogelijkheid kan ontnemen om noodmaatregelen vast te stellen.
- 62 Deze conclusie wordt bevestigd door de algemene opzet van deze verordening.

- 63 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat, zoals blijkt uit punt 39 van dit arrest, de officiële kennisgeving van een lidstaat aan de Commissie op grond van artikel 71, lid 1, van verordening nr. 1107/2009 tot doel heeft een procedure in te leiden die ertoe strekt de vaststelling van noodmaatregelen door de Commissie of – bij gebreke daarvan – door de betrokken lidstaat te verzekeren.
- 64 De Uniewetgever heeft zo een specifieke noodprocedure ingevoerd die nauw is verbonden met de noodprocedures van de artikelen 69 en 70 van die verordening, die, net als artikel 71 ervan, deel uitmaken van hoofdstuk IX van die verordening. De bepalingen waarbij die noodprocedures zijn ingesteld, verwijzen daarentegen niet naar de andere procedures waarin deze verordening voorziet, en moeten dus als onafhankelijk van die procedures worden beschouwd.
- 65 De procedure van artikel 71 van verordening nr. 1107/2009 onderscheidt zich in het bijzonder van de in artikel 21 van deze verordening bedoelde procedure tot herziening van een goedkeuring van een werkzame stof, die ook kan worden ingeleid naar aanleiding van een daartoe ingediend verzoek van een lidstaat.
- 66 Uitvoeringsverordeningen 2018/783, 2018/784 en 2018/785 zijn evenwel niet vastgesteld op grond van de artikelen 69 of 70 van verordening nr. 1107/2009, maar op grond van andere bepalingen van die verordening.
- 67 Bijgevolg dient op de tweede vraag te worden geantwoord dat artikel 71, lid 1, van verordening nr. 1107/2009 aldus moet worden uitgelegd dat de uitvoeringsverordeningen 2018/783, 2018/784 en 2018/785 niet kunnen worden beschouwd als maatregelen die de Commissie heeft vastgesteld als antwoord op de mededeling van de Franse Republiek van 2 februari 2017.

Derde vraag

- 68 Gelet op het antwoord op de tweede vraag hoeft de derde vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

- 69 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

- 1) Artikel 5 van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij en artikel 71, lid 1, van verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad moeten aldus worden uitgelegd dat de mededeling, uit hoofde van artikel 5 van die richtlijn, van een nationale maatregel waarbij het gebruik van bepaalde onder deze verordening vallende**

werkzame stoffen wordt verboden, moet worden beschouwd als een officiële kennisgeving over de noodzaak om noodmaatregelen te nemen in de zin van artikel 71, lid 1, van die verordening, wanneer:

- die mededeling een duidelijke uiteenzetting bevat van de elementen die aantonen, ten eerste, dat deze werkzame stoffen een ernstig risico kunnen vormen voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu en, ten tweede, dat dit risico niet toereikend kan worden beheerst zonder dat de betrokken lidstaat met spoed maatregelen neemt, en**
- de Europese Commissie heeft nagelaten te vragen of deze mededeling als een officiële kennisgeving in de zin van artikel 71, lid 1, van die verordening moet worden aangemerkt.**

2) Artikel 71, lid 1, van verordening nr. 1107/2009 moet aldus worden uitgelegd dat uitvoeringsverordening (EU) 2018/783 van de Commissie van 29 mei 2018 tot wijziging van uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011 wat betreft de voorwaarden voor de goedkeuring van de werkzame stof imidacloprid, uitvoeringsverordening (EU) 2018/784 van de Commissie van 29 mei 2018 tot wijziging van uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011 wat betreft de voorwaarden voor de goedkeuring van de werkzame stof clothianidine en uitvoeringsverordening (EU) 2018/785 van de Commissie van 29 mei 2018 tot wijziging van uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011 wat betreft de voorwaarden voor de goedkeuring van de werkzame stof thiamethoxam, niet kunnen worden beschouwd als maatregelen die de Commissie heeft vastgesteld als antwoord op de mededeling van de Franse Republiek van 2 februari 2017.

ondertekeningen