



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

19 januari 2023*

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Verordening (EG) nr. 1107/2009 – Op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen – Artikel 53, lid 1 – Noodsituaties op het gebied van gewasbescherming – Afwijking – Werkingssfeer – Met gewasbeschermingsmiddelen behandeld zaaizaad – Neonicotinoïden – Werkzame stoffen met hoge risico's voor bijen – Verbod op het op de markt brengen en op toepassingen buitenshuis van zaaizaad dat is behandeld met gewasbeschermingsmiddelen dat dergelijke werkzame stoffen bevat – Uitvoeringsverordening (EU) 2018/784 en uitvoeringsverordening (EU) 2018/785 – Niet-toepasselijkheid van de afwijking – Bescherming van de gezondheid van mens en dier en van het milieu – Voorzorgsbeginsel”

In zaak C-162/21,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad van State (België) bij beslissing van 16 februari 2021, ingekomen bij het Hof op 11 maart 2021, in de procedure

Pesticide Action Network Europe ASBL,

Nature et Progrès Belgique ASBL,

TN

tegen

Belgische Staat,

in tegenwoordigheid van:

Sesvanderhave NV,

Confederatie van de Belgische Bietenplanters VZW,

Algemene Maatschappij der Suikerfabrikanten van België VZW (Subel),

Isera & Scaldis Sugar SA (Iscal Sugar),

Tiense Suikerraffinaderij NV,

* Procestaal: Frans.

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Arabadjiev, kamerpresident, L. Bay Larsen (rapporteur), vicepresident van het Hof, P. G. Xuereb, A. Kumin en I. Ziemele, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: M. Siekierzyńska, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 17 maart 2022,

gelet op de opmerkingen van:

- Pesticide Action Network Europe ASBL, Nature et Progrès Belgique ASBL en TN, vertegenwoordigd door A. Bailleux, advocaat,
- Sessvanderhave NV, vertegenwoordigd door P. de Jong en S. Lens, advocaten,
- Confederatie van de Belgische Bietenplanters VZW, Algemene Maatschappij der Suikerfabrikanten van België VZW (Subel), Isera & Scaldis Sugar SA (Iscal Sugar) en Tiense Suikerraffinaderij NV, vertegenwoordigd door L. Swartenbroux en L. Vervier, advocaten,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door C. Pochet en P. Cottin als gemachtigden, bijgestaan door S. Depré, M. Lambert de Rouvroit en G. Ryelandt, advocaten,
- de Griekse regering, vertegenwoordigd door E. Tsaousi en A-E. Vasilopoulou als gemachtigden,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door G. Bain, A.-L. Desjonquères en T. Stéhelin als gemachtigden,
- de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér en K. Szíjjártó als gemachtigden,
- de Finse regering, vertegenwoordigd door H. Leppo als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door F. Castilla Contreras, A. Dawes en B. Eggers als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 8 september 2022,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 53 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 twee verenigingen voor de bestrijding van pesticiden en de bevordering van biodiversiteit, te weten Pesticide Action Network Europe ASBL en Nature et Progrès Belgique ASBL, en een imker, TN, enerzijds, en de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's, Landbouw en Maatschappelijke Integratie, belast met Grote Steden, anderzijds, betreffende nationale besluiten tot toelating van, ten eerste, het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen op basis van in de Europese Unie verboden werkzame stoffen voor de behandeling van zaaizaad en, ten tweede, de verkoop en het zaaien van met deze middelen behandeld zaad.

Toepasselijke bepalingen

Richtlijn 2009/128

- 3 Artikel 14, lid 1, van richtlijn 2009/128/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van een kader voor communautaire actie ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden (PB 2009, L 309, blz. 71), bepaalt:

„De lidstaten nemen alle nodige maatregelen om bestrijding met lage pesticideninzet te bevorderen, waarbij zij waar mogelijk voorrang geven aan niet-chemische methoden, zodat professionele gebruikers van pesticiden overschakelen op praktijken en producten die binnen het gehele voor de bestrijding van een bepaald schadelijk organisme ter beschikking staande aanbod het laagste risico voor de gezondheid van de mens en het milieu opleveren. Bestrijding met lage pesticideninzet omvat geïntegreerde gewasbescherming alsmede biologische landbouw [...]”.

Verordening nr. 1107/2009

- 4 De overwegingen 8, 24, 32 en 33 van verordening nr. 1107/2009 luiden:

„(8) 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. [...] Het voorzorgsbeginsel dient te worden toegepast en deze verordening dient te waarborgen dat de industrie aantoont dat de stoffen of producten die worden geproduceerd of op de markt worden gebracht geen enkel schadelijk effect op de gezondheid van mens of dier hebben, noch enig onaanvaardbaar effect voor het milieu.

[...]

(24) De toelatingsvoorschriften moeten een goede bescherming garanderen. Wanneer toelatingen voor gewasbeschermingsmiddelen worden verleend, moet met name de bescherming van de gezondheid van mens en dier en van het milieu voorrang hebben op de verbetering van de teelt van planten. Alvorens gewasbeschermingsmiddelen op de markt worden gebracht, moet dan ook worden aangetoond dat zij een duidelijk voordeel inhouden voor de teelt van planten en zij geen schadelijke effecten hebben op de gezondheid van mensen en dieren, met inbegrip van die van kwetsbare groepen, noch onaanvaardbare effecten hebben voor het milieu.

[...]

- (32) In uitzonderlijke gevallen van een op geen enkele andere redelijke manier te beperken gevaar of bedreiging voor de teelt van planten of voor ecosystemen moeten de lidstaten gewasbeschermingsmiddelen kunnen toelaten die niet aan de voorwaarden van deze verordening voldoen. Dergelijke tijdelijke toelatingen moeten op het niveau van de Gemeenschap worden onderzocht.
- (33) De communautaire wetgeving betreffende zaaizaad voorziet in vrij verkeer van zaaizaad in de Gemeenschap, maar bevat geen specifieke bepaling betreffende zaaizaad dat met gewasbeschermingsmiddelen is behandeld. Een dergelijke bepaling dient derhalve in deze verordening te worden opgenomen. Wanneer behandeld zaaizaad een ernstige bedreiging vormt voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu, dienen de lidstaten beschermende maatregelen te kunnen nemen.”

5 Artikel 1, leden 3 en 4, van deze verordening bepaalt:

„3. Het doel van deze verordening is een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van mensen en dieren en van het milieu te waarborgen en de werking van de interne markt te verbeteren door de regels voor het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen, te harmoniseren en tegelijkertijd de landbouwproductie te verbeteren.

4. De bepalingen van deze verordening stoelen op het voorzorgsbeginsel teneinde te garanderen dat werkzame stoffen of middelen die op de markt worden gebracht niet schadelijk zijn voor de gezondheid van mensen en dieren of voor het milieu. [...]”

6 Artikel 2, lid 1, van deze verordening luidt:

„Deze verordening is van toepassing op middelen, in de vorm waarin zij aan de gebruiker worden geleverd, die geheel of gedeeltelijk bestaan uit werkzame stoffen, beschermstoffen of synergisten, en die bestemd zijn voor een van de volgende toepassingen:

- a) de bescherming van planten of plantaardige producten tegen alle schadelijke organismen of het verhinderen van de werking van dergelijke organismen, tenzij deze middelen worden beschouwd als middelen die vooral om hygiënische redenen worden gebruikt veeleer dan ter bescherming van planten of plantaardige producten;

[...]

Deze middelen worden hierna ‚gewasbeschermingsmiddelen’ genoemd.”

7 Artikel 3, punten 5, 9, 10 en 17, van deze verordening luidt als volgt:

„Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

[...]

- 5. ‚planten’: levende planten en levende delen van planten, met inbegrip van vers fruit, groente en zaden;

[...]

9. „op de markt brengen”: het voorhanden hebben met het oog op verkoop binnen de Gemeenschap, met inbegrip van het ten verkoop aanbieden of enige andere vorm van overdracht, al dan niet gratis, alsmede de eigenlijke verkoop, de distributie en andere vormen van overdracht zelf, maar niet het retourneren aan de oorspronkelijke verkoper. Het in het vrije verkeer brengen op het grondgebied van de Gemeenschap geldt in het kader van deze verordening als op de markt brengen;
10. „toelating van een gewasbeschermingsmiddel”: bestuursrechtelijk besluit waarmee de bevoegde instantie van een lidstaat toelaat dat een gewasbeschermingsmiddel op zijn grondgebied op de markt wordt gebracht;

[...]

17. [...]

Wat betreft het gebruik in kassen, als behandeling na de oogst, bij de behandeling van lege opslagruimten en de behandeling van zaaizaad moeten onder zone worden verstaan alle in bijlage I gedefinieerde zones”.

- 8 Artikel 28 van verordening nr. 1107/2009, met als opschrift „Toelating voor het op de markt brengen en het gebruik”, bepaalt in lid 1:

„Een gewasbeschermingsmiddel wordt alleen op de markt gebracht of gebruikt wanneer het in de betrokken lidstaat overeenkomstig deze verordening is toegelaten.”

- 9 Artikel 29 van deze verordening, „Eisen voor de toelating voor het op de markt brengen”, bepaalt in lid 1, onder a):

„Onverminderd artikel 50 wordt een gewasbeschermingsmiddel slechts toegelaten indien het overeenkomstig de in lid 6 bedoelde uniforme beginselen aan de volgende eisen voldoet:

a) de werkzame stoffen, beschermstoffen en synergisten die het bevat, zijn goedgekeurd”.

- 10 In artikel 33 van die verordening, „Aanvraag van een toelating of wijziging van de toelating”, heeft lid 2, onder b), betrekking op de behandeling van zaaizaad.

- 11 In artikel 40 van deze verordening, betreffende de wederzijdse erkenning van toelatingen, heeft lid 1, onder c), betrekking op de behandeling van zaaizaad.

- 12 Artikel 49 van verordening nr. 1107/2009, „Het op de markt brengen van behandeld zaaizaad”, luidt:

„1. De lidstaten stellen geen verbod op het op de markt brengen en gebruiken van zaaizaad dat behandeld is met gewasbeschermingsmiddelen die in ten minste een lidstaat voor dat gebruik zijn toegelaten.

2. Indien er aanmerkelijke bezorgdheid bestaat dat in lid 1 bedoeld 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. Alvorens deze maatregelen te nemen, onderzoekt de [Europese] Commissie het bewijsmateriaal en kan zij advies van de [Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA)] inwinnen. De Commissie kan een termijn vaststellen waarbinnen een dergelijk advies moet worden verstrekt.

3. De artikelen 70 en 71 zijn van toepassing.

4. Onverminderd andere communautaire wetgeving betreffende de etikettering van zaaizaad, dienen de begeleidende etiketten en documenten van het behandeld zaaizaad de naam te vermelden van het gewasbeschermingsmiddel waarmee het zaaizaad is behandeld, de naam/namen van de werkzame stof(fen) in dat middel, de standaardwaarschuwingssinnen [...] alsmede de risicobeperkende maatregelen die in voorkomend geval in de toelating van het middel zijn vermeld.”

13 Artikel 53 van deze verordening, „Noodsituaties op het gebied van gewasbescherming”, luidt als volgt:

„1. In afwijking van artikel 28 mag een lidstaat in bijzondere omstandigheden voor een periode van ten hoogste 120 dagen toelaten dat gewasbeschermingsmiddelen op de markt worden gebracht voor beperkt en gecontroleerd gebruik, wanneer deze maatregel nodig blijkt ingevolge een op geen enkele andere redelijke manier te beheersen gevaar.

De betrokken lidstaat brengt de andere lidstaten en de Commissie onmiddellijk op de hoogte van de genomen maatregel en verstrekt gedetailleerde informatie over de situatie en de maatregelen die zijn genomen om de veiligheid van de consumenten te garanderen.

[...]

4. De leden 1 tot en met 3 zijn niet van toepassing op gewasbeschermingsmiddelen die uit genetisch gemodificeerde organismen zijn samengesteld of zulke organismen bevatten, tenzij een dergelijke introductie overeenkomstig 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 2001, L 106, blz. 1)] werd geaccepteerd.”

14 Artikel 66, lid 1, van deze verordening preciseert dat het woord „gewasbeschermingsmiddelen” mag worden vervangen door een nauwkeurigere aanduiding van de productsoort, zoals bijvoorbeeld insecticide.

Uitvoeringsverordening 2018/784

- 15 De overwegingen 6, 11 en 13 van 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) luiden als volgt:

„(6) De Commissie heeft [EFSA] geraadpleegd en die heeft op 13 oktober 2016 haar conclusie over de risicobeoordeling voor clothianidine gepresenteerd [...]. [EFSA] stelde voor de meeste gewassen vast dat gewasbeschermingsmiddelen die de werkzame stof clothianidine bevatten, een hoog acuut risico voor bijen inhouden. In het bijzonder met betrekking tot blootstelling via stof, heeft [EFSA] gewezen op hoge acute risico's voor bijen met betrekking tot wintergranen en hoge chronische risico's voor bijen kunnen niet worden uitgesloten met betrekking tot suikerbieten. Voor de consumptie van residuen in besmette pollen en nectar, zijn hoge acute en chronische risico's vastgesteld of kan een hoog risico niet worden uitgesloten voor de meeste toepassingen. Chronische en acute risico's voor bijen zijn ook vastgesteld in de volggewassen voor alle toepassingen. Met betrekking tot woudbomen en -heesters zijn door de aanvragers geen gegevens verstrekt en risico's voor bijen kunnen derhalve niet worden uitgesloten. Bovendien heeft [EFSA] gewezen op een aantal lacunes in de gegevens.

(11) [...] Rekening houdend met de noodzaak om te zorgen voor een niveau van veiligheid en bescherming in overeenstemming met het hoge niveau van bescherming van de gezondheid van dieren dat wordt nagestreefd binnen de [Europese] Unie, is het passend alle toepassingen buitenshuis te verbieden. Daarom is het wenselijk het gebruik van clothianidine te beperken tot permanente kassen en te eisen dat het verkregen product gedurende de gehele levenscyclus ervan binnen een permanente kas blijft en dus niet buiten wordt herplant.

[...]

(13) Rekening houdend met de risico's voor bijen met betrekking tot behandelde zaden, moet het op de markt brengen en gebruiken van zaad dat behandeld is met gewasbeschermingsmiddelen die clothianidine bevatten, worden onderworpen aan dezelfde beperkingen als het gebruik van clothianidine. Daarom is het passend te bepalen dat zaden die zijn behandeld met gewasbeschermingsmiddelen die clothianidine bevatten, niet in de handel mogen worden gebracht of worden gebruikt tenzij het zaad alleen bestemd is om te worden gebruikt in permanente kassen en het verkregen product in een permanente kas blijft gedurende zijn hele levenscyclus.”

- 16 Artikel 2 van deze uitvoeringsverordening, met als opschrift „Verbod op het in de handel brengen en het gebruik van behandelde zaden”, bepaalt:

„Zaden die zijn behandeld met gewasbeschermingsmiddelen die clothianidine bevatten, mogen niet in de handel worden gebracht of gebruikt, tenzij:

- a) de zaden alleen zijn bedoeld voor gebruik in permanente kassen, en
- b) het verkregen product in een permanente kas blijft gedurende zijn hele levenscyclus.”

Uitvoeringsverordening 2018/785

- 17 De formulering van de overwegingen 11 en 13 en artikel 2 van 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) is identiek met die van de overwegingen 11 en 13 en artikel 2 van uitvoeringsverordening 2018/784, met uitzondering van de verwijzing naar de werkzame stof thiamethoxam in plaats van die naar de werkzame stof clothianidine in laatstgenoemde bepalingen.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 18 Zoals blijkt uit de verwijzingsbeslissing, zijn clothianidine en thiamethoxam werkzame stoffen van de neonicotinoïdefamilie, die in de landbouw als insecticiden voor zaadcoating worden gebruikt.
- 19 Deze in 1991 door de Commissie goedgekeurde stoffen zijn wegens de risico's voor bijen en rekening houdend met de noodzaak om te zorgen voor een niveau van veiligheid en bescherming dat in overeenstemming is met het hoge niveau van bescherming van de gezondheid van dieren dat binnen de Unie wordt nagestreefd, sinds 2013 onderworpen aan beperkingen, eerst bij uitvoeringsverordening (EU) nr. 485/2013 van de Commissie van 24 mei 2013 tot wijziging van uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011, wat de voorwaarden voor goedkeuring van de werkzame stoffen clothianidine, thiamethoxam en imidacloprid betreft, en houdende een verbod op het gebruik en de verkoop van zaden die zijn behandeld met gewasbeschermingsmiddelen die deze werkzame stoffen bevatten (PB 2013, L 139, blz. 12), en later bij de uitvoeringsverordeningen 2018/784 en 2018/785. Deze laatste uitvoeringsverordeningen voorzien met name in een verbod op het op de markt brengen en het gebruik van zaaizaad dat met de werkzame stoffen clothianidine en thiamethoxam is behandeld, behalve voor producten die gedurende hun hele levenscyclus in permanente kassen blijven en dus niet buiten worden herplant.
- 20 Uit het dossier waarover het Hof beschikt, blijkt dat de goedkeuring van clothianidine op 31 januari 2019 is verlopen en die van thiamethoxam op 30 april 2019, aangezien de aanvragers hun respectieve verlengingsaanvragen voor de goedkeuring van deze werkzame stoffen hebben ingetrokken, zodat het gebruik ervan voortaan verboden is in de Unie.
- 21 Op 19 oktober 2018 hebben de Belgische autoriteiten onder verwijzing naar de afwijkende en tijdelijke regeling van artikel 53, lid 1, van verordening nr. 1107/2009 tijdelijk toegelaten dat gewasbeschermingsmiddelen die clothianidine („Poncho Beta” – product van Bayer AG) en thiamethoxam („Cruiser 600 FS” – product van Syngenta) bevatten, op de markt werden gebracht met het oog op de behandeling van het zaaizaad van suikerbieten.
- 22 Bij brieven van 7 december 2018 zijn nog vier andere tijdelijke toelatingen verleend voor het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen die deze werkzame stoffen bevatten, met het oog op het zaaien van zaad dat met deze middelen is behandeld, te weten zaaizaad van suikerbieten, wortelen, sla, witlof, roodlof en groenlof (suikerbrood).
- 23 Op 21 januari 2019 hebben verzoekers in het hoofdgeding bij de verwijzende rechter beroep ingesteld tot schorsing en nietigverklaring van deze toelatingen.

- 24 Verzoekers in het hoofdgeding betogen in wezen dat neonicotinoïden steeds meer worden gebruikt via de techniek van zaadcoating, in de zin dat zij in plaats van op het gewas te worden gespoten, preventief op het zaad worden aangebracht, vóór het zaaien. De landbouwers kopen aldus zaaizaad dat reeds is behandeld met gewasbeschermingsmiddelen die deze werkzame stoffen bevatten, ongeacht of de insecten die door deze middelen moeten worden verdelgd, aanwezig zijn.
- 25 Volgens verzoekers in het hoofdgeding heeft zowel het Europees Parlement als de Commissie bezorgdheid geuit over het toenemende gebruik door de lidstaten van de in artikel 53, lid 1, van verordening nr. 1107/2009 bedoelde afwijking, waardoor in meerdere opeenvolgende jaren op onrechtmatige wijze noodtoelatingen zijn verleend zonder dat er enig gevaar voor de gewassen was aangetoond, met als doel de groei van planten te regelen of de oogst of opslag ervan te vergemakkelijken. Gelet op nieuwe wetenschappelijke gegevens over de toxische effecten van clothianidine en thiamethoxam op bijen, heeft de Commissie de verkoop en de toepassing buitenshuis van zaaizaad met een coating van gewasbeschermingsmiddelen die deze werkzame stoffen bevatten, verboden.
- 26 Voor de verwijzende rechter stelt de minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's, Landbouw en Maatschappelijke Integratie, belast met Grote Steden, met name dat verzoekers in het hoofdgeding niet hebben aangetoond dat de door hen aangevoerde gegevens relevant zijn en dat zij bovendien geen enkel element hebben aangevoerd dat rechtvaardigt dat het gebruik van deze middelen onder de in de betrokken toelatingen gestelde voorwaarden wordt verboden.
- 27 De verwijzende rechter heeft twijfels zowel over de werkingssfeer van artikel 53 van verordening nr. 1107/2009 als over de omvang van de afwijking waarin deze bepaling voorziet.
- 28 Daarop heeft de Raad van State (België) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Moet artikel 53 van [verordening nr. 1107/2009] aldus worden uitgelegd dat het een lidstaat toestaat om onder bepaalde voorwaarden toe te laten dat met gewasbeschermingsmiddelen behandeld zaaizaad wordt gebruikt, verkocht of gezaaid?
 - 2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, kan artikel 53 van [verordening nr. 1107/2009] dan worden toegepast op gewasbeschermingsmiddelen die werkzame stoffen bevatten waarvan het op de markt brengen of het gebruik in de Europese Unie beperkt of verboden is?
 - 3) Vallen onder de in artikel 53 van [verordening nr. 1107/2009] vereiste ‚bijzondere omstandigheden’ situaties waarin het intreden van een gevaar niet zeker maar louter aannemelijk is?
 - 4) Vallen onder de in artikel 53 van [verordening nr. 1107/2009] vereiste ‚bijzondere omstandigheden’ situaties waarin het intreden van een gevaar voorzienbaar, gebruikelijk en zelfs cyclisch is?

- 5) Moet de in artikel 53 van [verordening nr. 1107/2009] gebruikte uitdrukking ,op geen enkele andere redelijke manier te beheersen’ aldus worden uitgelegd dat, gelet op de bewoordingen van overweging 8 ervan, in deze verordening evenveel belang wordt gehecht aan het waarborgen van een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van mens en dier en van het milieu enerzijds en het vrijwaren van het concurrentievermogen van de communautaire landbouw anderzijds?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste en tweede vraag

- 29 Met zijn eerste en zijn tweede vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 53, lid 1, van verordening nr. 1107/2009 aldus moet worden uitgelegd dat een lidstaat, mits aan de daarin gestelde voorwaarden is voldaan, op grond daarvan mag toelaten dat gewasbeschermingsmiddelen voor de behandeling van zaaizaad op de markt worden gebracht en dat zaaizaad dat met deze middelen is behandeld op de markt wordt gebracht en gebruikt, hoewel het op de markt brengen en het gebruik van met die middelen behandeld zaaizaad bij een uitvoeringsverordening uitdrukkelijk is verboden.
- 30 Er zij aan herinnerd dat, zoals in de punten 19 en 20 van het onderhavige arrest is gepreciseerd, het op de markt brengen en de toepassing buitenshuis van met gewasbeschermingsmiddelen behandeld zaaizaad dat met name de werkzame stoffen clothianidine en thiamethoxam bevat, waarop de in het hoofdgeding aan de orde zijnde toelatingen betrekking hebben, bij respectievelijk uitvoeringsverordening 2018/784 en uitvoeringsverordening 2018/785 zijn verboden.
- 31 Meer in het bijzonder bepalen deze uitvoeringsverordeningen in hun respectieve artikel 2 dat zaaizaad dat wordt behandeld met gewasbeschermingsmiddelen die dergelijke werkzame stoffen bevatten, niet op de markt mag worden gebracht of gebruikt, behalve wanneer het zaaizaad alleen bedoeld is voor gebruik in permanente kassen en wanneer het verkregen product in een permanente kas blijft gedurende zijn hele levenscyclus.
- 32 Zoals blijkt uit de overwegingen 11 en 13 van die uitvoeringsverordeningen, is een dergelijke beperking van het gebruik van deze werkzame stoffen tot permanente kassen – met als gevolg dat het verkregen product niet buiten wordt herplant – ingegeven door de risico’s die zaaizaad dat is behandeld met gewasbeschermingsmiddelen die deze werkzame stoffen bevatten, meebrengt voor bijen, en door de noodzaak om te zorgen voor een niveau van veiligheid en bescherming dat in overeenstemming is met het hoge niveau van bescherming van de gezondheid van dieren dat binnen de Unie wordt nagestreefd.
- 33 De vragen van de verwijzende rechter hebben dus betrekking op de mogelijkheid om het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen voor de behandeling van zaaizaad en het op de markt brengen en het gebruik van met deze middelen behandeld zaaizaad toe te laten in afwijking van een uitdrukkelijke verbodsmaatregel die is vastgesteld op grond van artikel 49, lid 2, van verordening nr. 1107/2009.
- 34 Meteen moet worden benadrukt dat artikel 53, lid 1, van verordening nr. 1107/2009 een afwijking vormt van de in artikel 28, lid 1, van deze verordening geformuleerde algemene regel dat een gewasbeschermingsmiddel alleen op de markt kan worden gebracht of kan worden gebruikt

wanneer het in de betrokken lidstaat overeenkomstig deze verordening is toegelaten. Aangezien het om een afwijking gaat, moet deze volgens vaste rechtspraak strikt worden uitgelegd (zie in die zin arrest van 4 maart 2021, Agrimotion, C-912/19, EU:C:2021:173, punt 28).

- 35 Bovendien moet volgens vaste rechtspraak bij de uitlegging van een bepaling van het Unierecht niet alleen rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context ervan en met de doelstellingen die worden nagestreefd met de regeling waarvan zij deel uitmaakt (arrest van 25 juli 2018, Confédération paysanne e.a., C-528/16, EU:C:2018:583, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 36 Wat om te beginnen de bewoordingen van artikel 53, lid 1, van verordening nr. 1107/2009 betreft, moet worden vastgesteld dat daaruit volgt dat deze bepaling van toepassing is „in afwijking van artikel 28” van deze verordening.
- 37 In dit verband moet worden opgemerkt dat artikel 28, lid 1, van deze verordening preciseert dat een gewasbeschermingsmiddel alleen op de markt wordt gebracht of wordt gebruikt wanneer het in de betrokken lidstaat overeenkomstig deze verordening is toegelaten, terwijl artikel 28, lid 2, van die verordening de gevallen opsomt waarvoor geen toelating vereist is.
- 38 Overeenkomstig artikel 29, lid 1, onder a), van verordening nr. 1107/2009 is de in artikel 28, lid 1, van deze verordening bedoelde toelating van een gewasbeschermingsmiddel met name afhankelijk van de goedkeuring van de werkzame stoffen die het middel bevat.
- 39 Hieruit volgt dat artikel 53, lid 1, van verordening nr. 1107/2009 de lidstaten toestaat om, mits aan de daarin gestelde voorwaarden wordt voldaan, toe te laten dat gewasbeschermingsmiddelen die stoffen bevatten die niet onder een goedkeuringsverordening vallen, op de markt worden gebracht. Uit de bewoordingen van deze bepaling kan daarentegen niet worden afgeleid dat deze lidstaten aldus kunnen afwijken van de regelgeving van de Unie die uitdrukkelijk het op de markt brengen en het gebruik van met gewasbeschermingsmiddelen behandeld zaaizaad beoogt te verbieden.
- 40 In dit verband moet worden opgemerkt dat de Uniewetgever volgens overweging 33 van verordening nr. 1107/2009 een „specifieke bepaling” van deze verordening heeft gewijd aan zaaizaad dat met gewasbeschermingsmiddelen is behandeld, namelijk artikel 49 van die verordening. Lid 2 van dit artikel bepaalt dat indien er aanmerkelijke bezorgdheid bestaat dat zaaizaad dat behandeld is met gewasbeschermingsmiddelen die in een lidstaat voor dat gebruik zijn toegelaten, 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 of lidstaten genomen maatregelen, onverwijld maatregelen worden genomen om de verkoop en/of het gebruik van dit behandelde zaaizaad te beperken of te verbieden.
- 41 De krachtens artikel 49 van verordening nr. 1107/2009 genomen maatregelen zijn dus specifieke maatregelen voor zaaizaad dat behandeld is met gewasbeschermingsmiddelen. Vastgesteld moet worden dat uit de bewoordingen van artikel 53, lid 1, van verordening nr. 1107/2009 niet blijkt dat deze bepaling afwijkt van artikel 49, lid 2, van deze verordening of van de krachtens laatstgenoemde bepaling vastgestelde maatregelen, aangezien eerstgenoemde bepaling alleen verwijst naar artikel 28 van die verordening.

- 42 Wat vervolgens de context van artikel 53, lid 1, van verordening nr. 1107/2009 betreft, moet worden opgemerkt dat de Uniewetgever in overweging 32 van die verordening heeft verwezen naar de mogelijkheid voor de lidstaten om gewasbeschermingsmiddelen die niet aan de voorwaarden van die verordening voldoen, in uitzonderlijke gevallen toe te laten.
- 43 Hoewel deze wetgever blijkens die overweging de lidstaten de mogelijkheid heeft willen bieden om gewasbeschermingsmiddelen, of, zoals in casu, zaaizaad dat met dergelijke middelen is behandeld, toe te laten zonder de voorwaarden van deze verordening in acht te nemen, wordt in die overweging geenszins vermeld dat die Uniewetgever hun heeft willen toestaan af te wijken van een uitdrukkelijk verbod op dergelijk zaaizaad.
- 44 Voorts moet worden opgemerkt dat de in punt 39 van het onderhavige arrest gegeven uitlegging van artikel 53, lid 1, van verordening nr. 1107/2009 steun vindt in de krachtens artikel 14, lid 1, van richtlijn 2009/128 op de lidstaten rustende verplichting om alle nodige maatregelen te nemen om de bestrijding van plagen met lage pesticideninzet te bevorderen, waarbij zij waar mogelijk voorrang geven aan niet-chemische methoden, zodat professionele gebruikers van pesticiden overschakelen op praktijken en producten die binnen het gehele voor de bestrijding van een bepaald schadelijk organisme ter beschikking staande aanbod het laagste risico voor de gezondheid van de mens en het milieu opleveren.
- 45 Tot slot moet worden opgemerkt dat bij de vaststelling van de verbodsmaatregelen van de uitvoeringsverordeningen 2018/784 en 2018/785 rekening is gehouden met de noodzaak om te zorgen voor een niveau van veiligheid en bescherming dat in overeenstemming is met het hoge niveau van bescherming van de gezondheid van dieren dat binnen de Unie wordt nagestreefd, zoals is uiteengezet in overweging 11 van die verordeningen.
- 46 Dergelijke verboden beantwoorden dus aan het doel van verordening nr. 1107/2009, te weten, zoals is gespecificeerd in artikel 1, leden 3 en 4, van deze verordening en zoals blijkt uit overweging 8 ervan, met name een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van mens en dier en van het milieu te waarborgen.
- 47 In dit verband zij eraan herinnerd dat deze bepalingen zijn gebaseerd op het voorzorgsbeginsel, een van de grondslagen van het streven van de Unie overeenkomstig artikel 191, lid 2, eerste alinea, VWEU om in haar beleid een hoog beschermingsniveau te waarborgen, teneinde te garanderen dat werkzame stoffen of middelen die op de markt worden gebracht, niet schadelijk zijn voor de gezondheid van mensen en dieren of voor het milieu.
- 48 Voorts moet worden vastgesteld dat, zoals is vermeld in overweging 24 van verordening nr. 1107/2009, de toelatingsvoorschriften een goede bescherming moeten garanderen en dat wanneer toelatingen voor gewasbeschermingsmiddelen worden verleend, met name de bescherming van de gezondheid van mens en dier en van het milieu „voorrang moet hebben” op de verbetering van de teelt van planten [zie naar analogie arrest van 5 mei 2022, R. en R. (Gebruik van een niet-toegelaten product in de landbouw), C-189/21, EU:C:2022:360, punten 42 en 43].
- 49 Bijgevolg moet, zoals in deze overweging wordt gepreciseerd, vóór het op de markt brengen ervan niet alleen worden aangetoond dat gewasbeschermingsmiddelen een duidelijk voordeel inhouden voor de teelt van planten, maar bovendien dat zij geen schadelijke effecten hebben op de gezondheid van mensen en dieren.

- 50 Indien artikel 53, lid 1, van verordening nr. 1107/2009 echter aldus zou moeten worden uitgelegd dat daarbij het op de markt brengen en het gebruik van met gewasbeschermingsmiddelen behandeld zaaizaad wordt toegelaten, terwijl dit op de markt brengen en gebruik na een beoordeling door EFSA uitdrukkelijk is verboden, zou een dergelijke uitlegging in strijd zijn met het doel van deze verordening, zoals dat in herinnering is gebracht in de punten 46 en 47 van het onderhavige arrest. Voorts zou deze uitlegging erop neerkomen dat voorrang wordt gegeven aan de verbetering van de teelt van planten boven de preventie van risico's voor de gezondheid van mens en dier en voor het milieu die kunnen worden veroorzaakt door het gebruik van zaaizaad dat is behandeld met gewasbeschermingsmiddelen waarvan is vast komen te staan dat zij schadelijk zijn, hetgeen in strijd is met de overwegingen in punt 48 van dit arrest.
- 51 In dit verband moet worden benadrukt dat verbodsmaatregelen, zoals die in de uitvoeringsverordeningen 2018/784 en 2018/785, door de Commissie onder strikte voorwaarden worden genomen, aangezien zaaizaad dat met dergelijke gewasbeschermingsmiddelen is behandeld, een ernstig risico voor het milieu en de gezondheid van mens en dier kan vormen.
- 52 Zoals in overweging 6 van uitvoeringsverordening 2018/784 is vermeld, heeft EFSA met name vastgesteld dat bij het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen die de werkzame stof clothianidine bevatten, de meeste gewassen hoge acute en chronische risico's voor bijen inhouden, in het bijzonder door blootstelling via stof en door de consumptie van residuen in besmette pollen en nectar. In overweging 13 van uitvoeringsverordening 2018/785 wordt ook gewezen op de risico's voor bijen van zaaizaad dat behandeld is met gewasbeschermingsmiddelen die thiamethoxam bevatten.
- 53 Hieraan moet overigens worden toegevoegd dat de uitlegging van artikel 53, lid 1, van verordening nr. 1107/2009 niet alleen geldt voor het op de markt brengen en het gebruik van zaaizaad dat is behandeld met gewasbeschermingsmiddelen die bij een uitvoeringsverordening uitdrukkelijk zijn verboden, in casu voor het zaaien van dit zaad, maar ook voor het op de markt brengen van dergelijke gewasbeschermingsmiddelen met het oog op de behandeling van dit zaaizaad.
- 54 Gelet op een en ander moet op de eerste en de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 53, lid 1, van verordening nr. 1107/2009 aldus moet worden uitgelegd dat een lidstaat op grond daarvan niet mag toelaten dat gewasbeschermingsmiddelen voor de behandeling van zaaizaad op de markt worden gebracht en dat zaaizaad dat met deze middelen is behandeld op de markt wordt gebracht en gebruikt, indien het op de markt brengen en het gebruik van met die middelen behandeld zaaizaad bij een uitvoeringsverordening uitdrukkelijk is verboden.

Derde tot en met vijfde vraag

- 55 Gelet op het antwoord op de eerste en de tweede vraag hoeven de derde tot en met de vijfde vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

- 56 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter 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:

Artikel 53, 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

moet aldus worden uitgelegd dat

een lidstaat op grond daarvan niet mag toelaten dat gewasbeschermingsmiddelen voor de behandeling van zaaizaad op de markt worden gebracht en dat zaaizaad dat met deze middelen is behandeld op de markt wordt gebracht en gebruikt, indien het op de markt brengen en het gebruik van met die middelen behandeld zaaizaad bij een uitvoeringsverordening uitdrukkelijk is verboden.

ondertekeningen