



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 19 januari 2023*

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Förordning (EG) nr 1107/2009 – Utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden – Artikel 53.1 – Nödsituationer på växtskyddsområdet – Undantag – Tillämpningsområde – Utsäde som behandlats med växtskyddsmedel – Neonikotinoider – Verksamma ämnen som medför förhöjda risker för bin – Förbud mot att släppa ut utsäde som behandlats med växtskyddsmedel innehållande sådana verksamma ämnen på marknaden och att använda det utomhus – Genomförandeförordningarna (EU) 2018/784 och (EU) 2018/785 – Situationer då undantaget inte kan tillämpas – Skydd för människors och djurs hälsa och för miljön – Försiktighetsprincipen”

I mål C-162/21,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien) genom beslut av den 16 februari 2021, som inkom till domstolen den 11 mars 2021, i målet

Pesticide Action Network Europe ASBL,

Nature et Progrès Belgique ASBL,

TN

mot

État belge,

ytterligare deltagare i rättegången:

Sesvanderhave SA,

Confédération des Betteraviers Belges ASBL,

Société Générale des Fabricants de Sucre de Belgique ASBL (Subel),

Isera & Scaldis Sugar SA (Iscal Sugar),

Raffinerie Tirlemontoise SA,

meddelar

* Rättegångsspråk: franska.

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Arabadjiev, domstolens vice ordförande L. Bay Larsen (referent) samt domarna P.G. Xuereb, A. Kumin och I. Ziemele,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: handläggaren M. Siekierzyńska,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 17 mars 2022,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Pesticide Action Network Europe ASBL, Nature et Progrès Belgique ASBL och TN, genom A. Bailleux, avocat,
- Sesvanderhave SA, genom P. de Jong och S. Lens, avocats,
- Confédération des Betteraviers Belges ASBL, Société Générale des Fabricants de Sucre de Belgique ASBL (Subel), Isera & Scaldis Sugar SA (Isal Sugar) och Raffinerie Tirlemontoise SA, genom L. Swartenbroux och L. Vervier, avocats,
- Belgiens regering, genom C. Pochet och P. Cottin, båda i egenskap av ombud, biträdda av S. Depré, M. Lambert de Rouvroit och G. Ryelandt, avocats,
- Greklands regering, genom E. Tsaousi och A-E. Vasilopoulou, båda i egenskap av ombud,
- Frankrikes regering, genom G. Bain, A.-L. Desjonquères och T. Stéhelin, samtliga i egenskap av ombud,
- Ungerns regering, genom M.Z. Fehér och K. Szíjjártó, båda i egenskap av ombud,
- Finlands regering, genom H. Leppo, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom F. Castilla Contreras, A. Dawes och B. Eggers, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 8 september 2022 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 53 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG (EUT L 309, 2009, s. 1).

- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan å ena sidan två sammanslutningar för bekämpande av växtskyddsmedel och för främjande av biologisk mångfald, Pesticide Action Network Europe ASBL och Nature et Progrès Belgique ASBL, samt en biodlare, TN, och å andra sidan État belge (belgiska staten), företräd av ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des P.M.E., de l'Agriculture et de l'Intégration sociale, chargé des Grandes villes (ministern för de mellersta samhällsklasserna, egenföretagare, små och medelstora företag, jordbruk och social integration, med ansvar för storstadsfrågor), angående vissa nationella beslut som godkänt dels utsläppande på marknaden av växtskyddsmedel, för behandling av utsäde, innehållande verksamma ämnen som är förbjudna i Europeiska unionen, dels försäljning och sådd av utsäde som behandlats med dessa medel.

Tillämpliga bestämmelser

Direktiv 2009/128/EG

- 3 I artikel 14.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/128/EG av den 21 oktober 2009 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder för att uppnå en hållbar användning av bekämpningsmedel (EUT L 309, 2009, s. 71) föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att främja ett växtskydd med låg insats av bekämpningsmedel och så långt möjligt ge företräde till icke kemiska metoder, så att yrkesmässiga användare byter till metoder eller produkter som är minst skadliga för människors hälsa och miljö bland de produkter som är tillgängliga för samma växtskyddsproblem. Ett växtskydd med låg insats av bekämpningsmedel inkluderar integrerat växtskydd samt ekologiskt jordbruk ...”

Förordning nr 1107/2009

- 4 Skälen 8, 24, 32 och 33 i förordning nr 1107/2009 har följande lydelse:

”(8) Syftet med denna förordning är att säkerställa en hög skyddsnivå för både människors och djurs hälsa och för miljö och samtidigt skydda konkurrenskraften för jordbruket i gemenskapen. ... Försiktighetsprincipen bör tillämpas och det bör genom förordningen säkerställas att industrin kan visa att ämnen eller produkter som tillverkas eller släpps ut på marknaden inte har några skadliga effekter på människors eller djurs hälsa eller några oacceptabla effekter på miljön.

...

(24) Bestämmelserna om produktgodkännande måste säkerställa en hög skyddsnivå. Särskilt då växtskyddsmedel produktgodkänns måste målet att skydda människors och djurs hälsa och miljön väga tyngre än målet att förbättra växtproduktionen. Innan växtskyddsmedel släpps ut på marknaden bör det därför påvisas att de medför en klar fördel för växtproduktionen och inte några skadliga effekter på människors eller djurs hälsa, inbegripet känsliga befolkningsgrupperns hälsa, eller har några oacceptabla effekter på miljön.

...

- (32) I undantagsfall bör medlemsstaterna tillåtas att produktgodkänna växtskyddsmedel som inte uppfyller villkoren i denna förordning, om det är nödvändigt på grund av en fara för eller hot mot växtproduktionen eller ekosystemen som inte kan avvärjas på något annat rimligt sätt. Sådana tillfälliga produktgodkännanden bör prövas på gemenskapsnivå.
- (33) I gemenskapslagstiftningen om utsäde föreskrivs fri rörlighet för utsäde inom gemenskapen, men den innehåller inte någon specifik bestämmelse om utsäde som behandlats med växtskyddsmedel. En sådan bestämmelse bör därför införas i denna förordning. Om behandlat utsäde utgör en allvarlig risk för människor eller djurs hälsa eller för miljön bör medlemsstaterna ha möjlighet att vidta skyddsåtgärder.”

5 I artikel 1.3 och 1.4 i denna förordning föreskrivs följande:

”3. Syftet med denna förordning är att säkerställa en hög skyddsnivå både för människors och djurs hälsa och för miljön samt att förbättra den inre marknadens funktionssätt genom att harmonisera reglerna för utsläppande på marknaden av växtskyddsmedel och samtidigt förbättra jordbruksproduktionen.

4. Bestämmelserna i denna förordning baserar sig på försiktighetsprincipen i syfte att säkerställa att verksamma ämnen eller produkter som släpps ut på marknaden inte har någon negativ inverkan på människors eller djurs hälsa eller på miljön. ...”

6 I artikel 2.1 i förordningen föreskrivs följande:

”Denna förordning ska gälla sådana produkter, i den form som de tillhandahålls användaren, som består av eller innehåller verksamma ämnen, skyddsämnen eller synergister och är avsedda för någon av följande användningar:

- a) Att skydda växter eller växtprodukter mot alla skadegörare och förhindra angrepp av sådana, såvida inte huvudsyftet med dessa produkter anses ha att göra med hygien snarare än skydd av växter eller växtprodukter.

...

Dessa produkter kallas nedan *växtskyddsmedel*.”

7 I artikel 3 leden 5, 9, 10 och 17 i samma förordning anges följande:

”I denna förordning gäller följande definitioner:

...

5. *växter*: levande växter och levande växtdelar, inklusive färska frukter, grönsaker och frön.

...

9. *utsläppande på marknaden*: innehav för försäljning inom gemenskapen, inklusive utbudande till försäljning eller till varje annan form av överlåtelse, kostnadsfri eller inte, samt försäljning, distribution och andra former av överlåtelse, dock inte återlämnande till den tidigare säljaren. Övergång till fri omsättning på gemenskapens territorium ska anses liktydigt med utsläppande på marknaden vid tillämpningen av denna förordning.
10. *produktgodkännande av ett växtskyddsmedel*: en administrativ handling genom vilken den behöriga myndigheten i medlemsstaten godkänner att ett växtskyddsmedel släpps ut på marknaden inom statens territorium.

...

17. ...

För användning i växthus, för behandling efter skörd, för behandling av tomma lagerlokaler och för behandling av utsäde avses med zon alla de zoner som definieras i bilaga I.”

- 8 Artikel 28 i förordning nr 1107/2009 har rubriken ”Produktgodkännande för utsläppande på marknaden och användning”. Artikel 28.1 stadgar följande:

”Ett växtskyddsmedel får inte släppas ut på marknaden eller användas om det inte har produktgodkänts i den berörda medlemsstaten i enlighet med denna förordning.”

- 9 Artikel 29 i förordningen har rubriken ”Krav för produktgodkännande för utsläppande på marknaden”. I artikel 29.1 a i den artikeln föreskrivs följande:

”Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 50 får ett växtskyddsmedel produktgodkännas endast om det enligt de enhetliga principer som avses i punkt 6 uppfyller följande krav:

a) Dess verksamma ämnen, skyddsämnen och synergister har godkänts.”

- 10 Artikel 33 i förordningen har rubriken ”Ansökan om produktgodkännande eller ändring av ett produktgodkännande”. Artikel 33.2 b rör behandlingen av utsäde.

- 11 Artikel 40 i samma förordning rör ömsesidigt erkännande av produktgodkännanden. Artikel 40.1 c avser behandlingen av utsäde.

- 12 Artikel 49 i förordning nr 1107/2009, med rubriken ”Utsläppande på marknaden av behandlat utsäde”, har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna ska inte förbjuda utsläppande på marknaden och användning av utsäde som behandlats med växtskyddsmedel som är godkända för detta användningsområde i minst en medlemsstat.

2. Om det finns betydande farhågor för att behandlat utsäde enligt punkt 1 sannolikt utgör en allvarlig risk för människors eller djurs hälsa eller för miljön och att en sådan risk inte kan avväjas på ett tillfredsställande sätt genom åtgärder som vidtas av den eller de berörda medlemsstaterna, ska åtgärder för att begränsa eller förbjuda användningen och/eller försäljningen av sådant behandlat utsäde omedelbart vidtas i enlighet med det föreskrivande förfarande som avses i artikel 79.3. Innan kommissionen vidtar sådana åtgärder ska den pröva

den föreliggande dokumentationen och eventuellt begära ett yttrande från [Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (Efsa)]. Kommissionen får fastställa en sista dag då yttrandet ska lämnas.

3. Artiklarna 70 och 71 ska tillämpas.

4. Utan att det påverkar tillämpningen av annan gemenskapslagstiftning om märkning av utsäde ska det på etiketten och i de handlingar som åtföljer det behandlade utsädet anges namnet på det växtskyddsmedel som utsädet behandlats med, namnet på det eller de verksamma ämnen som ingår i den produkten, standardfraser för säkerhetsåtgärder enligt direktiv 1999/45/EG och, i förekommande fall, de riskreducerande åtgärder som anges i produktgodkännandet för den produkten.”

13 Artikel 53 i förordningen, med rubriken ”Nödsituationer på växtskyddsområdet”, har följande lydelse:

”1. Genom undantag från artikel 28 får en medlemsstat i särskilda fall tillåta att ett växtskyddsmedel under högst 120 dagar släpps ut på marknaden för begränsad och kontrollerad användning, om en sådan åtgärd framstår som nödvändig på grund av en fara som inte kan avvärijas på något annat rimligt sätt.

Den berörda medlemsstaten ska genast underrätta övriga medlemsstater och kommissionen om den vidtagna åtgärden och bifoga detaljerad information om situationen och alla åtgärder som vidtagits för att säkerställa konsumenternas säkerhet.

...

4. Punkterna 1–3 ska inte gälla växtskyddsmedel som innehåller eller utgörs av genetiskt modifierade organismer, såvida detta inte har godtagits i enlighet med [Europaparlamentets och rådets] direktiv 2001/18/EG [av den 12 mars 2001 om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön och om upphävande av rådets direktiv 90/220/EEG (EGT L 106, 2001, s. 1)].”

14 I artikel 66.1 i nämnda förordning preciseras att termen växtskyddsmedel får bytas ut mot en exaktare beskrivning av produkttypen, till exempel insektsmedel.

Genomförandeförordning (EU) 2018/784

15 I skälen 6, 11 och 13 i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2018/784 av den 29 maj 2018 om ändring av genomförandeförordning (EU) nr 540/2011 vad gäller villkoren för godkännande av det verksamma ämnet klotianidin (EUT L 132, 2018, s. 35) anges följande:

”(6) Kommissionen samrådte med [Efsa] som lade fram sin slutsats om riskbedömningen av klotianidin den 13 oktober 2016. [Efsa] fastställde att växtskyddsmedel innehållande det verksamma ämnet klotianidin kunde orsaka höga akuta risker för bin vid användning på de flesta grödor. [Efsa] fann att bin i synnerhet utsattes för höga akuta risker genom exponering via damm när det gäller vintergrödor, och att höga kroniska risker för bin inte kan uteslutas när det gäller sockerbeter. När det gäller konsumtion av resthalter av ämnena i förorenat pollen och förorenad nektar konstaterades att det föreligger höga akuta och kroniska risker eller att en hög risk inte kan uteslutas vid de flesta fall av användning på fält. Kroniska och

akuta risker för bin konstaterades också i efterföljande grödor vid all användning på fält. När det gäller skogsplantor lämnade sökandena inga uppgifter, och därför kan höga risker för bin inte uteslutas. [Efsa] konstaterade dessutom att flera uppgifter saknades.

11) ... Med beaktande av behovet av att säkerställa en säkerhets- och skyddsnivå som stämmer överens med den höga skyddsnivå som eftersträvas i [Europeiska] unionen bör all användning utomhus förbjudas. Därför bör man begränsa användningen av klotianidin till fasta växthus och kräva att grödan under hela sin livscykel befinner sig i ett fast växthus och inte planteras om utomhus.

...

(13) Med beaktande av riskerna för bin i samband med behandlat utsäde bör utsläppandet på marknaden och användningen av utsäde som behandlats med växtskyddsmedel som innehåller klotianidin omfattas av samma begränsningar som användningen av klotianidin. Därför bör det föreskrivas att utsäde som behandlats med växtskyddsmedel som innehåller tiametoxam inte får släppas ut på marknaden eller användas, utom i de fall utsädet är avsett att användas enbart i fasta växthus och grödan under hela sin livscykel befinner sig i ett fast växthus.”

16 Artikel 2 i genomförandeförordningen, med rubriken ”Förbud mot utsläppande på marknaden och användning av behandlat utsäde”, har följande lydelse:

”Utsäde som behandlats med växtskyddsmedel innehållande klotianidin får inte släppas ut på marknaden eller användas, utom i de fall

- a) utsädet är avsett att användas enbart i fasta växthus, och
- b) grödan under hela sin livscykel befinner sig i ett fast växthus.”

Genomförandeförordning (EU) 2018/785

17 Skälen 11 och 13 samt artikel 2 i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2018/785 av den 29 maj 2018 om ändring av genomförandeförordning (EU) nr 540/2011 vad gäller villkoren för godkännande av det verksamma ämnet tiametoxam (EUT L 132, 2018, s. 40) har samma lydelse som skälen 11 och 13 samt artikel 2 i genomförandeförordning 2018/784, med undantag för hänvisningen till det verksamma ämnet tiametoxam i stället för hänvisningen till det verksamma ämnet klotianidin i dessa sistnämnda bestämmelser.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

18 Som framgår av beslutet om hänskjutande är klotianidin och tiametoxam verksamma ämnen i gruppen neonikotinoider som används som insektsmedel i jordbruket för betning av utsäde.

19 Dessa ämnen, som godkändes av kommissionen år 1991, har på grund av de risker som bin löper och med hänsyn till behovet av att garantera en säkerhets- och skyddsnivå som överensstämmer med den höga skyddsnivå för djurs hälsa som eftersträvas inom unionen varit föremål för begränsningar sedan år 2013, först genom kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 485/2013 av den 24 maj 2013 om ändring av genomförandeförordning (EU) nr 540/2011 vad

gäller villkoren för godkännande av de verksamma ämnena klotianidin, tiametoxam och imidakloprid samt om förbud mot användning och försäljning av utsäde som behandlats med växtskyddsmedel innehållande dessa verksamma ämnen (EUT L 139, 2013, s. 12) och därefter genom genomförandeförordningarna 2018/784 och 2018/785. I dessa bestämmelser föreskrivs bland annat ett förbud mot utsläppande på marknaden och användning av utsäde som behandlats med de verksamma ämnena klotianidin och tiametoxam, utom för odling i fasta växthus, under hela livscykeln, så att odlingen inte återplanteras utomhus.

- 20 Det framgår av handlingarna i målet att godkännandet av klotianidin löpte ut den 31 januari 2019 och av tiametoxam den 30 april 2019, eftersom sökandena återkallade sina respektive ansökningar om förnyande av godkännandet av dessa verksamma ämnen, vilket innebar att det numera är förbjudet att använda dem i unionen.
- 21 Den 19 oktober 2018 godkände de belgiska myndigheterna, med åberopande av den tillfälliga undantagsordning som föreskrivs i artikel 53.1 i förordning nr 1107/2009, tillfälligt utsläppande på marknaden av växtskyddsmedel innehållande klotianidin ("Poncho Beta", tillverkat av Bayer AG) och tiametoxam ("Cruiser 600 FS", tillverkat av Syngenta) för behandling av utsäde av sockerbetor.
- 22 Genom skrivelser av den 7 december 2018 beviljades ytterligare fyra tillfälliga godkännanden för utsläppande på marknaden av växtskyddsmedel innehållande dessa verksamma ämnen för sådd av utsäde som behandlats med dessa medel, nämligen utsäde av sockerbetor, morötter, sallad, endiver, rosensallat och sallatscikoria.
- 23 Den 21 januari 2019 väckte klagandena talan vid den hänskjutande domstolen och yrkade att dessa godkännanden skulle hävas.
- 24 Klagandena i det nationella målet har i huvudsak gjort gällande att neonikotinoider har använts allt mer, genom tekniken betning av utsäde, det vill säga att dessa ämnen tillförs utsädet före sådd i stället för att spridas över odlingen i pulvriserad form. Jordbrukarna köper således utsäde som redan behandlats med växtskyddsmedel innehållande dessa verksamma ämnen, utan hänsyn till huruvida det är känt att det finns insekter som dessa medel är avsedda att undanröja.
- 25 Enligt klagandena i det nationella målet har såväl Europaparlamentet som kommissionen uttryckt oro över medlemsstaternas ökande användning av undantaget i artikel 53.1 i förordning nr 1107/2009, som påstås medge undantag för nödsituationer på ett sätt som utgör missbruk av bestämmelsen, flera år i följd, utan att det förelegat någon konstaterad fara för odlingen, och detta i syfte att reglera växternas tillväxt eller underlätta skörd eller lagring. Mot bakgrund av nya vetenskapliga rön om de toxiska effekterna av klotianidin och tiametoxam på bin har kommissionen förbjudit försäljning och användning utomhus av utsäde behandlat med växtskyddsmedel som innehåller dessa verksamma ämnen.
- 26 Ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des P.M.E., de l'Agriculture et de l'Intégration sociale, chargé des Grandes villes, har vid den hänskjutande domstolen bland annat hävdat att klagandena inte har visat att de uppgifter som de åberopat är relevanta och inte heller har anfört någon omständighet som motiverar ett förbud mot användning av dessa produkter på de villkor som föreskrivs i tillstånden i fråga.
- 27 Enligt den hänskjutande domstolen råder osäkerhet om såväl tillämpningsområdet för artikel 53 i förordning nr 1107/2009 som räckvidden av undantaget i den bestämmelsen.

28 Under dessa omständigheter beslutade Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

- ”1) Ska artikel 53 i [förordning nr 1107/2009] tolkas på så sätt att den tillåter att en medlemsstat, på vissa villkor, beviljar ett godkännande för behandling, försäljning eller sådd av utsäde som har behandlats med växtskyddsmedel?
- 2) Om den första frågan besvaras jakande, kan ovannämnda artikel 53, på vissa villkor, vara tillämplig på växtskyddsmedel som innehåller verksamma ämnen vilkas saluföring eller användning har begränsats eller förbjudits i unionen?
- 3) Ska de 'särskilda fall' som krävs enligt artikel 53 i ovannämnda förordning anses omfatta situationer då det inte är säkert, utan endast sannolikt, att en fara kommer att uppstå?
- 4) Ska de 'särskilda fall' som krävs enligt artikel 53 i ovannämnda förordning anses omfatta situationer då det är förutsebart, vanligt och till och med regelbundet återkommande att en fara uppstår?
- 5) Ska uttrycket 'som inte kan avvärjas på något annat rimligt sätt', vilket används i artikel 53 i förordningen, tolkas på så sätt att det, med hänsyn till lydelsen i skäl 8 i förordningen, fäster lika stor vikt vid att säkerställa en hög skyddsnivå för både människors och djurs hälsa och för miljön som vid att skydda konkurrenskraften för jordbruket i gemenskapen?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första och den andra frågan

- 29 Den hänskjutande domstolen har ställt den första och den andra frågan, vilka ska prövas gemensamt, för att få klarhet i huruvida artikel 53.1 i förordning nr 1107/2009 ska tolkas så, att en medlemsstat, under förutsättning att de villkor som föreskrivs i den bestämmelsen är uppfyllda, får tillåta utsläppande av växtskyddsmedel för behandling av utsäde på marknaden och utsläppande på marknaden och användning av utsäde som behandlats med dessa medel, trots att det uttryckligen har förbjudits i en genomförandeförordning att släppa ut och använda utsäde som behandlats med dessa medel.
- 30 Som angetts i punkterna 19 och 20 ovan är utsläppande på marknaden och användning utomhus av utsäde som behandlats med växtskyddsmedel som innehåller bland annat de verksamma ämnena klotianidin och tiametoxam, som är föremål för de aktuella godkännandena, förbjudna enligt genomförandeförordning 2018/784 respektive 2018/785.
- 31 Dessa genomförandeförordningar föreskriver närmare bestämt, i artikel 2 i respektive förordning, att utsäde som behandlats med växtskyddsmedel som innehåller sådana verksamma ämnen varken får släppas ut på marknaden eller användas, utom i de fall utsädet är avsett att användas enbart i fasta växthus, och grödan under hela sin livscykel befinner sig i ett fast växthus.
- 32 En sådan begränsning av användningen av dessa verksamma ämnen till fasta växthus, så att odlingen inte återplanteras utomhus, motiveras – såsom återspeglas i skälen 11 och 13 i de nämnda genomförandeförordningarna – av riskerna för bin i samband med utsäde som

behandlats med växtskyddsmedel innehållande dessa verksamma ämnen och behovet av att säkerställa en säkerhets- och skyddsnivå som stämmer överens med den höga skyddsnivå för djurs hälsa som eftersträvas i unionen.

- 33 Den hänskjutande domstolens frågor avser således möjligheten att godkänna utsläppande på marknaden av växtskyddsmedel för behandling av utsäde och utsläppande på marknaden och användning av utsäde som behandlats med dessa produkter med avvikelser från en uttrycklig förbudsåtgärd som antagits med stöd av artikel 49.2 i förordning nr 1107/2009.
- 34 Det ska inledningsvis understrykas att artikel 53.1 i förordning nr 1107/2009 utgör ett undantag från huvudregeln i artikel 28.1 i förordningen, enligt vilken ett växtskyddsmedel endast får släppas ut på marknaden eller användas om det har godkänts i den berörda medlemsstaten i enlighet med nämnda förordning. Eftersom den bestämmelsen utgör ett undantag ska den enligt fast rättspraxis tolkas restriktivt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 mars 2021, Agrimotion, C-912/19, EU:C:2021:173, punkt 28).
- 35 Enligt fast rättspraxis ska vid tolkningen av en unionsbestämmelse inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i (dom av den 25 juli 2018, Confédération paysanne m.fl., C-528/16, EU:C:2018:583, punkt 42 och där angiven rättspraxis).
- 36 Vad främst gäller lydelsen av artikel 53.1 i förordning nr 1107/2009, kan det konstateras att denna bestämmelse är tillämplig ”[g]enom undantag från artikel 28” i denna förordning.
- 37 Enligt artikel 28.1 i den förordningen får ett växtskyddsmedel inte släppas ut på marknaden eller användas om det inte har produktgodkänts i den berörda medlemsstaten i enlighet med denna förordning. Artikel 28.2 anger de fall då det inte krävs något produktgodkännande.
- 38 Enligt artikel 29.1 a i samma förordning är produktgodkännande av ett växtskyddsmedel, såsom avses i artikel 28.1, bland annat villkorat av att dess verksamma ämnen har godkänts.
- 39 Av detta följer att artikel 53.1 i förordning nr 1107/2009 ger medlemsstaterna rätt att godkänna att växtskyddsmedel som innehåller ämnen som inte omfattas av en förordning om godkännande släpps ut på marknaden, förutsatt att villkoren i den bestämmelsen är uppfyllda. Ordalydelsen i den bestämmelse gör det däremot inte möjligt att dra slutsatsen att medlemsstaterna får göra undantag från de unionsbestämmelser som uttryckligen syftar till att förbjuda utsläppande på marknaden och användning av utsäde som behandlats med växtskyddsmedel.
- 40 Enligt skäl 33 i förordning nr 1107/2009 har unionslagstiftaren infört en ”specifik bestämmelse” i denna förordning om utsäde som behandlats med växtskyddsmedel, nämligen artikel 49 i förordningen. I artikel 49.2 anges att om det finns betydande farhågor för att utsäde som behandlats med växtskyddsmedel som är godkända för detta användningsområde i en medlemsstat sannolikt utgör en allvarlig risk för människors eller djurs hälsa eller för miljön och att en sådan risk inte kan avvärras på ett tillfredsställande sätt genom åtgärder som vidtas av den eller de berörda medlemsstaterna, ska åtgärder för att begränsa eller förbjuda användningen och/eller försäljningen av sådant behandlat utsäde omedelbart vidtas.

- 41 De åtgärder som vidtas med stöd av artikel 49 i förordning nr 1107/2009 utgör således särskilda åtgärder för utsäde som behandlats med växtskyddsmedel. Det framgår emellertid inte av ordalydelsen i artikel 53.1 i förordning nr 1107/2009 att den bestämmelsen utgör ett undantag från artikel 49.2 i förordningen eller från åtgärder som antagits med tillämpning av den sistnämnda bestämmelsen, eftersom artikel 53.1 endast avser artikel 28 i förordningen.
- 42 Vad därefter gäller det sammanhang som artikel 53.1 ingår i, har unionslagstiftaren i skäl 32 i förordningen hänvisat till möjligheten för medlemsstaterna att i undantagsfall produktgodkänna växtskyddsmedel som inte uppfyller villkoren i förordningen.
- 43 Även om det framgår av detta skäl att lagstiftarens avsikt var att tillåta medlemsstaterna att godkänna växtskyddsmedel, eller i förevarande fall utsäde som behandlats med sådana produkter, utan att iaktta de villkor som föreskrivs i denna förordning, framgår det inte på något sätt av nämnda skäl att lagstiftaren hade för avsikt att tillåta dem att göra undantag från ett uttryckligt förbud mot sådant utsäde.
- 44 Det ska dessutom påpekas att tolkningen av artikel 53.1 i förordning nr 1107/2009 i punkt 39 ovan stöds av medlemsstaternas skyldighet enligt artikel 14.1 i direktiv 2009/128 att vidta alla nödvändiga åtgärder för att främja ett växtskydd med låg insats av bekämpningsmedel och så långt möjligt ge företräde till icke-kemiska metoder, så att yrkesmässiga användare byter till de metoder eller produkter som är minst skadliga för människors hälsa och miljön bland de produkter som är tillgängliga för samma växtskyddsproblem.
- 45 Slutligen ska det påpekas att de förbud som föreskrivs i genomförandeförordningarna 2018/784 och 2018/785 antogs med beaktande av behovet av att säkerställa en säkerhets- och skyddsnivå som stämmer överens med den höga skyddsnivå som eftersträvas i unionen, såsom anges i skäl 11 i dessa förordningar.
- 46 Sådana förbud svarar således mot syftet med förordning nr 1107/2009, vilket, såsom anges i artikel 1.3 och 1.4 i denna förordning och som återspeglas i skäl 8 i denna, bland annat är att säkerställa en hög skyddsnivå för människors och djurs hälsa och för miljön.
- 47 Det ska erinras om att dessa bestämmelser grundar sig på försiktighetsprincipen – vilken är en av grundvalarna för unionens miljöpolitik, som enligt artikel 191.2 FEUF ska syfta till en hög skyddsnivå – för att undvika att verksamma ämnen eller produkter som släpps ut på marknaden påverkar människors och djurs hälsa eller miljön negativt.
- 48 Det ska dessutom konstateras, såsom anges i skäl 24 i förordning nr 1107/2009, att bestämmelserna om produktgodkännande måste säkerställa en hög skyddsnivå och att målet att skydda människors och djurs hälsa och miljön ”måste väga tyngre än” målet att förbättra växtproduktionen när växtskyddsmedel produktgodkänns (se, analogt, dom av den 5 maj 2022, R. en R. (Användning av en produkt som saknar tillstånd i jordbruket), C-189/21, EU:C:2022:360, punkterna 42 och 43).
- 49 Såsom anges i detta skäl bör det därför, innan växtskyddsmedel släpps ut på marknaden, påvisas att de innebär en klar fördel för växtproduktionen och inte har några skadliga effekter på människors eller djurs hälsa.

- 50 Om artikel 53.1 i förordning nr 1107/2009 tolkades så, att den tillät att utsäde som behandlats med växtskyddsmedel släpptes ut på marknaden och användes, trots att utsläppande på marknaden och användning uttryckligen förbjudits efter en utvärdering av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (Efsa), skulle det för det första strida mot förordningens syfte, såsom erinrats om i punkterna 46 och 47 ovan. För det andra skulle en sådan tolkning innebära att en förbättrad växtproduktion gavs företräde framför att förebygga de risker för människors och djurs hälsa och för miljön som användningen av utsäde som behandlats med växtskyddsmedel, vars skadlighet är belagd, skulle kunna leda till, i strid med övervägandena i punkt 48 ovan.
- 51 Det ska i detta hänseende understrykas att kommissionen vidtar sådana förbudsåtgärder som de som föreskrivs i genomförandeförordningarna 2018/784 och 2018/785 under förutsättning att utsäde som behandlats med sådana växtskyddsmedel kan utgöra en allvarlig risk för miljön eller för människors eller djurs hälsa.
- 52 Som anges i skäl 6 i genomförandeförordning 2018/784 konstaterade nämligen Efsa bland annat att för de flesta grödor utsattes bin för höga akuta och kroniska risker på grund av användningen av växtskyddsmedel som innehåller det verksamma ämnet klotianidin, särskilt genom exponering för damm och konsumtion av resthalter av ämnena i förorenat pollen och förorenad nektar. I skäl 13 i genomförandeförordning 2018/785 framhålls även riskerna för bin i samband med utsäde som behandlats med växtskyddsmedel innehållande tiametoxam.
- 53 Det kan tilläggas att tolkningen av artikel 53.1 i förordning nr 1107/2009 inte bara gäller utsläppande på marknaden och användning av utsäde som behandlats med växtskyddsmedel som uttryckligen har förbjudits genom genomförandeförordningar, i förevarande fall sådd av utsäde, utan även utsläppande på marknaden av sådana växtskyddsmedel i syfte att behandla utsädet.
- 54 Mot denna bakgrund ska den första och den andra frågan besvaras enligt följande. Artikel 53.1 i förordning nr 1107/2009 ska tolkas så, att den inte medger att en medlemsstat tillåter på marknaden utsläppande av växtskyddsmedel för behandling av utsäde och utsläppande på marknaden och användning av utsäde som behandlats med dessa medel, när utsläppande på marknaden och användningen av utsäde som behandlats med dessa medel uttryckligen har förbjudits i en genomförandeförordning.

Den tredje till femte frågan

- 55 Med hänsyn till svaret på den första och den andra frågan saknas det anledning att besvara den tredje till den femte frågan.

Rättegångskostnader

- 56 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

Artikel 53.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande på marknaden av växtskyddsmedel och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG

ska tolkas så,

att den inte medger att en medlemsstat tillåter utsläppande på marknaden av växtskyddsmedel för behandling av utsäde och utsläppande på marknaden och användning av utsäde som behandlats med dessa medel, när utsläppande på marknaden och användningen av utsäde som behandlats med dessa medel uttryckligen har förbjudits i en genomförandeförordning.

Underskrifter