DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

9. marts 2006 *

I sag C-174/05,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederlandene) ved afgørelse af 19. april 2005, indgået til Domstolen samme dag, i sagen

Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie,

Stichting Natuur en Milieu

mod

College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen,

procesdeltagere:

Bayer CropScience BV,

* Processprog: nederlandsk.

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne J. Makarczyk, R. Schintgen, P. Kūris og J. Klučka (refererende dommer),

generaladvokat: E. Sharpston
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie ved J. Rutteman, som befuldmægtiget

— College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen ved advocaat R.J.M. van den Tweel

— Bayer CropScience BV ved avocat D. Waelbroeck

— den nederlandske regering ved H.G. Sevenster, som befuldmægtiget

— den belgiske regering ved M. Wimmer, som befuldmægtiget

— den græske regering ved G. Kanellopoulos og S. Papaïoannou, som befuldmægtigede

— Rådet for Den Europæiske Union ved F.P. Ruggeri Laderchi, Z. Kupčová og B. Driessen, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved B. Doherty og M. van Heezik, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører gyldigheden af artikel 2, stk. 1, nr. 3, i Rådets beslutning 2003/199/EF af 18. marts 2003 om afvisning af at indsætte aldicarb i bilag I til Rådets direktiv 91/414/EØF og om tilbagekaldelse af godkendelser af plantebeskyttelsesmidler, der indeholder dette aktive stof (EUT L 76, s. 21).

2 Anmodningen er fremsat i forbindelse med en sag mellem Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie og Stichting Natuur en Milieu (herefter samlet »stiftelserne«) mod College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen (herefter »miljømyndigheden«), der angår den afgørelse, som sidstnævnte traf den 20. februar 2004.

3 Ved denne afgørelse afslog miljømyndigheden som ugrundet den indgivne klage over dens afgørelse af 11. juli 2003, som ændret ved afgørelse af 1. august 2003, i hvilken den med hjemmel i beslutning 2003/199 tilbagekaldte tilladelsen til at markedsføre alle produkter, der indeholder det aktive stof »aldicarb«, med undtagelse af tilladelser til væsentlige anvendelser af sådanne produkter.

Retsforskrifter

Direktiv 91/414

4 Artikel 8, stk. 2, første og fjerde afsnit, i Rådets direktiv 91/414/EØF af 15. juli 1991 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler (EFT L 230, s. 1) er affattet således:

»Uanset artikel 4, og med forbehold af stk. 3 og direktiv 79/117/EØF, kan en medlemsstat i et tidsrum af tolv år fra datoen for meddelelsen af nærværende direktiv tillade markedsføring på sit område af plantebeskyttelsesmidler, der

indeholder aktive stoffer, som ikke er opført i bilag I, og som allerede var på markedet to år efter meddelelsen af direktivet.

[...]

I løbet af den i første afsnit nævnte tolvårsperiode kan der efter undersøgelse i den i artikel 19 nævnte komité efter fremgangsmåden i samme artikel træffes afgørelse om, at det aktive stof kan optages i bilag I, og om betingelserne derfor, eller der kan i tilfælde, hvor kravene i artikel 5 ikke er opfyldt, eller de krævede oplysninger og data ikke er blevet forelagt inden for den fastsatte frist, træffes afgørelse om, at det pågældende aktive stof ikke skal optages i bilag I. Medlemsstaterne foreskriver, at relevante godkendelser skal gives, trækkes tilbage eller eventuelt ændres inden for en nærmere fastsat frist.«

5 Det bestemmes i stk. 4 i den nævnte artikel 8, at »[u]anset artikel 4 kan en medlemsstat for en periode på indtil 120 dage under ganske særlige omstændigheder tillade markedsføring af plantebeskyttelsesmidler, der ikke opfylder betingelserne i artikel 4, med henblik på en begrænset, kontrolleret anvendelse, hvis det skønnes nødvendigt på grund af en uforudsigelig fare, som truer planteproduktionen, og som ikke kan hindres på anden vis. I så tilfælde giver den pågældende medlemsstat straks de øvrige medlemsstater og Kommissionen meddelelse herom. Det besluttes straks efter fremgangsmåden i artikel 19, om og i så fald på hvilke betingelser de af medlemsstaten trufne foranstaltninger kan videreføres i en nærmere fastsat periode, gentages eller ophæves«.

Beslutning 2003/199

6 Niende betragtning til beslutning 2003/199 har følgende ordlyd:

»Der bør træffes foranstaltninger til at sikre, at de allerede udstedte godkendelser af plantebeskyttelsesmidler, der indeholder aldicarb, tilbagekaldes inden for en bestemt periode og ikke forlænges, samt at der ikke udstedes nye godkendelser af sådanne plantebeskyttelsesmidler.«

7 Tiende betragtning til beslutningen er affattet således:

»Det fremgår af de oplysninger, Rådet har modtaget, at det — i mangel af effektive alternativer til visse begrænsede anvendelser i nogle medlemsstater — er nødvendigt at fortsætte med at anvende det aktive stof, indtil der er udviklet sådanne alternativer. På denne baggrund er det derfor berettiget — under overholdelse af strenge betingelser, som tager sigte på at minimere risikoen [...] — at forlænge perioden for tilbagekaldelse af eksisterende tilladelser til begrænsede væsentlige anvendelser, for hvilke der ikke synes at findes effektive alternativer til kontrol af planteskadegørere.«

8 I henhold til artikel 1 i denne beslutning opføres det aktive stof aldicarb ikke i bilag I til direktiv 91/414.

9 Artikel 2 i den nævnte beslutning lyder:

»Medlemsstaterne sørger for, at:

1) godkendelser af plantebeskyttelsesmidler, der indeholder aldicarb, tilbagekaldes inden den 18. september 2003

2) fra den 18. marts 2003 udstedes der ikke i henhold til undtagelsesbestemmelsen i artikel 8, stk. 2, i direktiv 91/414/EØF godkendelser af plantebeskyttelsesmidler, der indeholder aldicarb, og allerede udstedte godkendelser forlænges ikke

3) for så vidt angår anvendelserne i kolonne B i bilaget kan en medlemsstat i kolonne A indtil den 30. juni 2007 fortsat opretholde godkendelser af plantebeskyttelsesmidler, der indeholder aldicarb, forudsat at den:

a) sikrer, at plantebeskyttelsesmidler, der endnu findes på markedet, forsynes med et nyt mærke med henblik på at opfylde betingelserne for begrænset anvendelse

b) indfører alle relevante [...] foranstaltninger med henblik på at reducere mulige risici og sikre beskyttelse af menneskers og dyrs sundhed og af miljøet, og

c) sikrer, at der gøres seriøse forsøg på at finde alternative midler eller metoder til sådanne anvendelser, navnlig ved hjælp af handlingsplaner.

Den pågældende medlemsstat underretter senest den 31. december 2004 Kommissionen om anvendelsen af denne artikel og især om de foranstaltninger, der er truffet i medfør af litra a)-c), og fremlægger hvert år et skøn over den mængde aldicarb, der er blevet anvendt til væsentlige anvendelser i henhold til denne artikel.«

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

10 Stiftelserne anlagde den 9. april 2004 sag ved College van Beroep voor het bedrijfslevens til prøvelse af afgørelsen af 20. februar 2004. Sagsøgerne gjorde nærmere bestemt gældende, at beslutning 2003/199 er uforenelig med direktiv 91/414, idet dette direktiv forbyder enhver anvendelse af et plantebeskyttelsesmiddel, hvis det ikke er blevet fastslået, at det opfylder de miljøkrav, direktivet definerer.

11 Bayer CropScience intervenerede i hovedsagen til støtte for miljømyndigheden.

12 Den forelæggende ret har anført, at beslutning 2003/199 bl.a. henviser til artikel 8, stk. 2, tredje og fjerde afsnit, i direktiv 91/414, skønt denne bestemmelse ikke indeholder hjemmel til at godkende markedsføring af plantebeskyttelsesmidler, der indeholder et aktivt stof, hvis optagelse i direktivets bilag I udtrykkeligt er blevet afslået.

13 Denne ret har konstateret, at alene artikel 8, stk. 4, giver medlemsstaterne mulighed for under ganske særlige omstændigheder og for en periode, der ikke overstiger 120 dage, at tillade markedsføring af plantebeskyttelsesmidler, der ikke opfylder betingelserne i samme direktivs artikel 4, hvis det skønnes nødvendigt på grund af en uforudsigelig fare, som truer planteproduktionen, og som ikke kan hindres på anden vis.

14 Nogle af disse betingelser er klart ikke opfyldt for så vidt angår det aktive stof »aldicarb«. Bl.a. er der ikke tale om uforudsigelig fare, og den periode, der er fastsat i artikel 2, stk. 1, nr. 3, i beslutning 2003/199, overstiger 120 dage.

15 Følgelig har den forelæggende ret fundet, at den nævnte artikel 2, stk. 1, nr. 3, ikke kan støttes på artikel 8 i direktiv 91/414, og at den således er uforenelig med direktivet.

16 På denne baggrund besluttede College van Beroep voor het bedrijfsleven at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er artikel 2, nr. 3, i beslutning 2003/199 [...] gyldig?«

Om det præjudicielle spørgsmål

17 Den forelæggende ret ønsker med sit spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om artikel 2, stk. 1, nr. 3, i beslutning 2003/199 er forenelig med artikel 8 i direktiv 91/414.

18 Besvarelsen af dette spørgsmål forudsætter for det første en fortolkning af artikel 2, stk. 1, nr. 3, i beslutning 2003/199 og herefter en efterprøvning af denne bestemmelses forenelighed med artikel 8, stk. 2, i direktiv 91/414, og endelig — i tilfælde af forenelighed — må der foretages en konkret vurdering af de betingelser og frister, der er fastsat i den nævnte bestemmelse.

19 Hvad først angår fortolkningen af artikel 2, stk. 1, nr. 3, i beslutning 2003/199 bemærkes indledningsvis, at tvisten i hovedsagen i det væsentlige må tilskrives afvigelser mellem de forskellige sprogversioner af denne bestemmelse. Ifølge den nederlandske version kan de berørte medlemsstater meddele (»verstrekken«) tilladelser til markedsføring af plantebeskyttelsesmidler, der indeholder det aktive stof »aldicarb«, mens medlemsstaterne ifølge de andre sprogversioner af den nævnte bestemmelse alene har mulighed for at opretholde sådanne tilladelser.

20 I så henseende bemærkes, at hvis en fællesskabsbestemmelse kan fortolkes på flere måder, skal der efter Domstolens faste praksis for det første gives prioritet til den fortolkning, som kan sikre bestemmelsens effektive virkning (jf. dom af 22.9.1988, sag 187/87, Saarland m.fl., Sml. s. 5013, præmis 19, og af 4.10.2001, sag C-403/99, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 6883, præmis 28), og som ikke drager dens gyldighed i tvivl (jf. dommen i sagen Italien mod Kommissionen, præmis 37). For det andet tillader hensynet til en ensartet fortolkning af fællesskabsretten ikke, at en bestemmelses ordlyd i tvivlstilfælde betragtes isoleret, men det nævnte hensyn kræver tværtimod, at ordlyden fortolkes på baggrund af versionerne på de andre officielle sprog (jf. dom af 12.7.1979, sag 9/79, Koschniske, Sml. s. 2717, præmis 6, og af 2.4.1998, sag C-296/95, EMU Tabac m.fl., Sml. I, s. 1605, præmis 36).

21 Hvad angår beslutning 2003/199 bemærkes det, at beslutningens niende betragtning fastslår, at »[d]er bør træffes foranstaltninger til at sikre, at de allerede udstedte godkendelser af plantebeskyttelsesmidler, der indeholder aldicarb, tilbagekaldes

inden for en bestemt periode og ikke forlænges, samt at der ikke udstedes nye godkendelser af sådanne plantebeskyttelsesmidler«. Endvidere er det i beslutningens tiende betragtning tilføjet, at »det — i mangel af effektive alternativer til visse begrænsede anvendelser i nogle medlemsstater — er nødvendigt at fortsætte med at anvende det aktive stof, indtil der er udviklet sådanne alternativer« og følgelig at »forlænge perioden for tilbagekaldelse af eksisterende tilladelser til begrænsede væsentlige anvendelser«.

22 Imidlertid vil en fortolkning af den nævnte beslutnings artikel 2, stk. 1, nr. 3, hvorefter medlemsstaterne — på trods af afvisningen af at optage det aktive stof »aldicarb« på bilag I til direktiv 91/414 — kan meddele nye tilladelser til markedsføring af sådanne produkter, både være uforenelig med den almindelige opbygning af og formålet med direktivet og i strid med dets artikel 8, stk. 2, fjerde afsnit, der i tilfælde, hvor det besluttes ikke at optage et aktivt stof i bilaget, pålægger medlemsstaterne at drage omsorg for, at relevante godkendelser trækkes tilbage eller eventuelt ændres inden for en nærmere fastsat frist.

23 Som også bemærket i nærværende doms præmis 19, vil en sådan fortolkning desuden stride mod andre sproglige versioner af bestemmelsen, herunder bl.a. den tyske (»weiter gelten lassen darf«), den engelske (»may maintain in force«), den polske (»może utrzymać w mocy«) og den slovakiske (»môže zachovať v účinnosti«).

24 Følgelig skal artikel 2, stk. 1, nr. 3, i beslutning 2003/199 fortolkes således, at den under visse omstændigheder tillader de medlemsstater, der er nævnt i kolonne A i bilaget til denne beslutning, indtil den 30. juni 2007 at opretholde markedsføringstilladelser for plantebeskyttelsesmidler, der indeholder det aktive stof »aldicarb« til væsentlige anvendelser.

25 Hvad dernæst angår spørgsmålet, om artikel 8, stk. 2, i direktiv 91/414 er til hinder for, at Rådet tillader medlemsstaterne at opretholde tilladelser til markedsføring af plantebeskyttelsesmidler, der indeholder et aktivt stof, hvis optagelse på direktivets bilag I er blevet afslået, bemærkes det, at direktivets artikel 8, stk. 2, fjerde afsnit, bestemmer at »[m]edlemsstaterne foreskriver, at relevante godkendelser skal gives, trækkes tilbage eller eventuelt ændres inden for en nærmere fastsat frist«. Selve direktivet definerer således ikke den frist, inden for hvilken medlemsstaterne skal drage omsorg for, at de nævnte godkendelser trækkes tilbage eller ændres, men henviser i så henseende til en »nærmere fastsat frist«, dvs. en frist, der skal fastsættes i påkommende tilfælde ved hjælp af en gennemførelsesforanstaltning.

26 Det er således i medfør af den gennemførelseskompetence, der følger af den nævnte bestemmelse, at artikel 2, stk. 1, nr. 3, i beslutning 2003/199 fastsætter fristen for tilbagekaldelse af godkendelser til markedsføring af plantebeskyttelsesmidler, der indeholder det aktive stof »aldicarb«.

27 Hertil kommer, at eftersom direktiv 91/414 ikke indeholder nogen begrænsning i så henseende, kan en ordning med fastsættelse af forskellige frister for tilbagekaldelse af markedsføringstilladelser for plantebeskyttelsesmidler, der indeholder et aktivt stof, hvis optagelse på bilag I til det nævnte direktiv er blevet afslået, ikke i sig selv anses for uforenelig med direktivets bestemmelser.

28 Hvad endelig angår den konkrete bedømmelse af de foreskrevne betingelser og frister for tilbagekaldelse af markedsføringstilladelser for plantebeskyttelsesmidler, der indeholder det aktive stof »aldicarb«, bemærkes det, at proportionalitetsprincippet indebærer, at fællesskabsinstitutionernes retsakter ikke må gå videre end nødvendigt og passende for gennemførelsen af det lovligt tilsigtede formål, hvorved det forudsættes, at hvis det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger,

skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må herved ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (jf. dom af 11.7.1989, sag 265/87, Schräder, Sml. s. 2237, præmis 21, af 13.11.1990, sag C-331/88, Fedesa m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 13, af 5.10.1994, forenede sager C-133/93, C-300/93 og C-362/93, Crispoltoni m.fl., Sml. I, s. 4863, præmis 41, og af 12.7.2001, sag C-189/01, Jippes m.fl., Sml. I, s. 5689, præmis 81).

29 Heraf følger, at hvad angår domstolskontrollen med anvendelsen af et sådant princip — i betragtning af det vide skøn, som Rådet havde ved vedtagelsen af beslutning 2003/199 — gælder det, at kun såfremt en foranstaltning er åbenbart uforholdsmæssig i forhold til det mål, som søges opnået med den, vil denne foranstaltning kunne kendes ulovlig (jf. i denne retning Schräder-dommen, præmis 22, dommen i sagen Fedesa m.fl., præmis 14, dommen i sagen Crispoltoni m.fl., præmis 42, og dommen i sagen Jippes m.fl., præmis 82).

30 I den foreliggende sag fremgår det af betragtningerne til direktiv 91/414, at dette har til formål dels at fjerne hindringer for udveksling af planteprodukter samt at forbedre planteavlen, dels at tilgodese hensynet til beskyttelse af mennesker og dyrs sundhed og af miljøet.

31 Desuden følger det af syvende og tiende betragtning til beslutning 2003/199, at de oplysninger, Rådet havde til rådighed, ikke var tilstrækkelige til at påvise, om plantebeskyttelsesmidler, der indeholder »aldicarb«, generelt opfylder kravene i artikel 5, stk. 1, litra a) og b), i direktiv 91/414 under de foreslåede betingelser for anvendelse, særligt med hensyn til mulige virkninger for ikke-målorganismer såsom små fugle og regnorme, men at det i mangel af effektive alternativer til visse begrænsede anvendelser i nogle medlemsstater er forekommet nødvendigt at fortsætte med at tillade disse produkter til væsentlige anvendelser i en begrænset

periode under overholdelse af strenge betingelser, som tager sigte på at minimere risikoen.

32 Således er fastsættelsen af forskellige frister for tilbagekaldelse af markedsføringstilladelser for plantebeskyttelsesmidler, der indeholder det aktive stof »aldicarb«, i forhold til anvendelsen af disse produkter, det begrænsede indhold af listen over væsentlige anvendelser, den omstændighed, at undtagelsen alene anvendes for visse medlemsstater, og at disse anvendelser underkastes et strengt overvågnings- og ledsageprogram i overensstemmelse med tiende betragtning til beslutning 2003/199, alle elementer, der viser, at Rådet har foretaget en helhedsbedømmelse af fordele og ulemper ved den ordning, der skulle indføres, og at denne under alle omstændigheder ikke var åbenbart uforholdsmæssig i forhold til de forfulgte formål.

33 Det følger af ovenstående, at gennemgangen af det forelagte spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 2, stk. 1, nr. 3, i beslutning 2003/199.

Sagens omkostninger

34 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

Gennemgangen af det forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 2, stk. 1, nr. 3, i beslutning 2003/199/EF af 18. marts 2003 om afvisning af at indsætte aldicarb i bilag I til Rådets direktiv 91/414/EØF og om tilbagekaldelse af godkendelser af plantebeskyttelsesmidler, der indeholder dette aktive stof.

Underskrifter