ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

9 maart 2006 *

In zaak C-174/05,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederland) bij beslissing van 19 april 2005, ingekomen bij het Hof op diezelfde datum, in de procedure

Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie,

Stichting Natuur en Milieu

tegen

College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen,

in tegenwoordigheid van:

Bayer CropScience BV,

* Procestaal: Nederlands.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: C. W. A. Timmermans, kamerpresident, J. Makarczyk, R. Schintgen, P. Kūris en J. Klučka (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,
griffier: R. Grass,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen ingediend door:

— de Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, vertegenwoordigd door J. Rutteman als gemachtigde,

— het College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen, vertegenwoordigd door R. J. M. van den Tweel, advocaat,

— Bayer CropScience BV, vertegenwoordigd door D. Waelbroeck, advocaat,

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door H. G. Sevenster als gemachtigde,

— de Belgische regering, vertegenwoordigd door M. Wimmer als gemachtigde,

— de Griekse regering, vertegenwoordigd door G. Kanellopoulos en S. Papaïoannou als gemachtigden,

— de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door F. P. Ruggeri Laderchi, Z. Kupčová en B. Driessen als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door B. Doherty en M. van Heezik als gemachtigden,

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

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de geldigheid van artikel 2, eerste alinea, punt 3, van beschikking 2003/199/EG van de Raad van 18 maart 2003 betreffende de niet-opneming van aldicarb in bijlage I bij richtlijn 91/414/EEG en de intrekking van de toelating voor gewasbeschermingsmiddelen die deze werkzame stof bevatten (PB L 76, blz. 21).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie en de Stichting Natuur en Milieu (hierna gezamenlijk: „stichtingen") en het College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen (hierna: „College") over het besluit van het College van 20 februari 2004.

3 Bij dat besluit heeft het College ongegrond verklaard het bezwaar tegen zijn besluit van 11 juli 2003, zoals gecorrigeerd bij besluit van 1 augustus daaraanvolgend, waarbij het krachtens beschikking 2003/199 de toelating voor het op de markt brengen van alle gewasbeschermingsmiddelen met als werkzame stof „aldicarb" heeft ingetrokken behalve voor essentiële toepassingen van deze producten.

Het rechtskader

Richtlijn 91/414

4 Artikel 8, lid 2, eerste en vierde alinea, van richtlijn 91/414/EEG van de Raad van 15 juli 1991 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen (PB L 230, blz. 1) bepaalt:

„In afwijking van artikel 4 en onverminderd lid 3 en richtlijn 79/117/EEG mag een lidstaat, gedurende een periode van twaalf jaar na de kennisgeving van deze richtlijn, toelaten dat gewasbeschermingsmiddelen die niet in bijlage I opgenomen werkzame

stoffen bevatten en die twee jaar na de datum van kennisgeving van de richtlijn reeds op de markt zijn, op zijn grondgebied op de markt worden gebracht.

[...]

Tijdens de in de eerste alinea bedoelde periode van twaalf jaar kan, na onderzoek in het in artikel 19 bedoelde Comité en volgens de procedure van dat artikel, worden besloten of een dergelijke werkzame stof in bijlage I kan worden opgenomen en, zo ja, op welke voorwaarden, of dat een dergelijke werkzame stof niet in bijlage I wordt opgenomen, in die gevallen namelijk waarin niet wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 5 of waarin de vereiste informatie en gegevens niet binnen de voorgeschreven periode zijn verstrekt. De lidstaten zorgen ervoor dat de betrokken toelatingen binnen een voorgeschreven periode, naar gelang van het geval, worden verstrekt, ingetrokken of gewijzigd."

5 Overeenkomstig dit artikel 8, lid 4, en „[e]veneens in afwijking van artikel 4 mag een lidstaat in bijzondere omstandigheden voor ten hoogste 120 dagen toelaten dat gewasbeschermingsmiddelen die niet aan artikel 4 voldoen, op de markt worden gebracht met het oog op een beperkt en gecontroleerd gebruik, indien de plantaardige productie door onvoorziene, op geen enkele andere manier te bestrijden gevaren wordt bedreigd. In dat geval licht de betrokken lidstaat de andere lidstaten en de Commissie onmiddellijk over deze maatregel in. Volgens de procedure van artikel 19 wordt onverwijld vastgesteld of en onder welke voorwaarden deze maatregel van de lidstaat voor een vast te stellen periode mag worden verlengd, herhaald of ingetrokken."

Beschikking 2003/199

6 In de negende overweging van de considerans van beschikking 2003/199 wordt verklaard:

„De nodige maatregelen moeten worden genomen om erop toe te zien dat de bestaande toelatingen voor aldicarb bevattende gewasbeschermingsmiddelen binnen een voorgeschreven termijn worden ingetrokken en zeker niet worden verlengd en dat geen nieuwe toelatingen worden afgegeven."

7 De tiende overweging van de considerans van deze beschikking luidt als volgt:

„Uit de informatie waarover de Raad beschikt, blijkt dat het, bij gebreke van doeltreffende alternatieven voor bepaalde beperkte toepassingen in enkele lidstaten, nodig is het gebruik van de actieve stof langer toe te staan, zodat er alternatieven ontwikkeld kunnen worden. In de huidige omstandigheden is het derhalve gerechtvaardigd om onder strikte voorwaarden ter vermindering van het risico [...] een langere periode te hanteren voor de intrekking van de bestaande toelatingen voor de beperkte toepassingen die als essentieel beschouwd worden en waarvoor nog geen doeltreffende alternatieven bestaan om schadelijke organismen te bestrijden."

8 Overeenkomstig artikel 1 van diezelfde beschikking is de werkzame stof „aldicarb" niet opgenomen in bijlage I bij richtlijn 91/414.

9 Artikel 2 van deze beschikking luidt als volgt:

„De lidstaten zorgen ervoor dat:

1) toelatingen van aldicarb bevattende gewasbeschermingsmiddelen uiterlijk 18 september 2003 worden ingetrokken;

2) met ingang van 18 maart 2003 geen aldicarb bevattende gewasbeschermingsmiddelen meer worden toegelaten en geen toelatingen voor dergelijke gewasbeschermingsmiddelen meer worden verlengd op grond van de in artikel 8, lid 2, van richtlijn 91/414/EEG vastgestelde afwijkingsbepalingen;

3) de in kolom A van de bijlage genoemde lidstaat in verband met de in kolom B genoemde toepassingen tot en met 30 juni 2007 toelatingen voor aldicarb bevattende gewasbeschermingsmiddelen mag verstrekken, mits hij

a) ervoor zorgt dat dergelijke gewasbeschermingsmiddelen die op de markt blijven, een nieuw etiket krijgen zodat ze aan de voorwaarden voor beperkt gebruik voldoen,

b) de nodige maatregelen oplegt om alle risico's zoveel mogelijk te beperken, teneinde en de gezondheid van mens en dier en het milieu te beschermen, en

c) ervoor zorgt dat er serieus naar alternatieve producten of methoden gezocht wordt, met name door middel van actieplannen.

De betrokken lidstaat stelt de Commissie uiterlijk 31 december 2004 in kennis van de toepassing van dit artikel, met name van de maatregelen die overeenkomstig de punten a tot en met c getroffen zijn, en verstrekt jaarlijks ramingen van de hoeveelheden aldicarb die gebruikt zijn voor essentiële toepassingen in overeenstemming met dit artikel."

Het hoofdgeding en de prejudiciële vraag

10 Op 9 april 2004 hebben de stichtingen tegen het besluit van 20 februari 2004 beroep ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Zij stelden, in wezen, dat beschikking 2003/199 onverenigbaar is met richtlijn 91/414, voor zover deze richtlijn verbiedt dat gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt waarvan niet is vastgesteld dat zij voldoen aan de in deze richtlijn gestelde milieunormen.

11 Bayer CropScience intervenieert in het hoofdgeding aan de zijde van het College.

12 De verwijzende rechter merkt op dat in beschikking 2003/199 met name wordt verwezen naar artikel 8, lid 2, derde en vierde alinea, van richtlijn 91/414, hoewel volgens deze bepaling geen enkel gewasbeschermingsmiddel met een werkzame stof waarvan de opname in bijlage I bij deze richtlijn uitdrukkelijk is geweigerd, tot de markt mag worden toegelaten.

13 De verwijzende rechter wijst erop dat alleen artikel 8, lid 4, van richtlijn 91/414 de lidstaten de mogelijkheid biedt, in bijzondere omstandigheden voor ten hoogste 120 dagen toe te laten dat gewasbeschermingsmiddelen die niet aan de vereisten van artikel 4 van deze richtlijn voldoen, op de markt worden gebracht, wanneer deze maatregel noodzakelijk is wegens onvoorziene, op geen enkel andere manier te bestrijden gevaren.

14 Aan sommige van deze voorwaarden is echter overduidelijk niet voldaan met betrekking tot de werkzame stof „aldicarb". Er is met name geen sprake van onvoorziene gevaren en de in artikel 2, eerste alinea, punt 3, van beschikking 2003/199 bedoelde periode is langer dan 120 dagen.

15 Bijgevolg is de verwijzende rechter van oordeel dat artikel 2, eerste alinea, punt 3, van beschikking 2003/199 niet kan worden gebaseerd op artikel 8 van richtlijn 91/414 en derhalve onverenigbaar is met deze richtlijn.

16 In deze omstandigheden heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Is artikel 2, aanhef en onder 3, van beschikking 2003/199 [...] geldig?"

De beantwoording van de prejudiciële vraag

17 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 2, eerste alinea, punt 3, van beschikking 2003/199 verenigbaar is met artikel 8 van richtlijn 91/414.

18 Voor de beantwoording van deze vraag moet eerst artikel 2, eerste alinea, punt 3, van beschikking 2003/199 worden uitgelegd en dient vervolgens te worden nagegaan of deze bepaling verenigbaar is met artikel 8, lid 2, van richtlijn 91/414. Indien dat het geval is, moeten ten slotte de in die bepaling gestelde nadere regels en termijnen concreet worden beoordeeld.

19 Wat in de eerste plaats de uitlegging van artikel 2, eerste alinea, punt 3, van beschikking 2003/199 betreft, zij vooraf opgemerkt dat het hoofdgeding eigenlijk is ontstaan doordat er verschillen zijn tussen de taalversies van deze bepaling. Volgens de Nederlandse taalversie kunnen de betrokken lidstaten immers toelatingen voor het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen met de werkzame stof „aldicarb" „verstrekken", terwijl volgens de andere taalversies van die bepaling deze lidstaten dergelijke toelatingen alleen kunnen handhaven.

20 Dienaangaande is het vaste rechtspraak dat, wanneer een gemeenschapsrechtelijke bepaling voor verschillende uitleggingen vatbaar is, de voorkeur moet worden gegeven aan de uitlegging die de nuttige werking van de bepaling kan verzekeren (zie arresten van 22 september 1988, Saarland e.a., 187/87, Jurispr. blz. 5013, punt 19, en 4 oktober 2001, Italië/Commissie, C-403/99, Jurispr. blz. I-6883, punt 28) en die de geldigheid ervan niet aantast (zie arrest Italië/Commissie, reeds aangehaald, punt 37). Bovendien brengt het vereiste van een uniforme uitlegging van het gemeenschapsrecht mee dat de tekst van een bepaling in geval van twijfel niet op zichzelf mag worden beschouwd, maar moet worden uitgelegd tegen de achtergrond van de tekst in de andere officiële talen (zie arresten van 12 juli 1979, Koschniske, 9/79, Jurispr. blz. 2717, punt 6, en 2 april 1998, EMU Tabac e.a., C-296/95, Jurispr. blz. I-1605, punt 36).

21 Wat beschikking 2003/199 betreft, zij opgemerkt dat volgens de negende overweging van de considerans van deze beschikking „[d]e nodige maatregelen moeten worden genomen om erop toe te zien dat de bestaande toelatingen voor aldicarb bevattende gewasbeschermingsmiddelen binnen een voorgeschreven termijn

worden ingetrokken en zeker niet worden verlengd en dat geen nieuwe toelatingen worden afgegeven". In de tiende overweging van de considerans van deze beschikking wordt daaraan toegevoegd dat het „bij gebreke van doeltreffende alternatieven voor bepaalde beperkte toepassingen in enkele lidstaten, nodig is het gebruik van de actieve stof langer toe te staan, zodat er alternatieven ontwikkeld kunnen worden" en derhalve „een langere periode te hanteren voor de intrekking van de bestaande toelatingen voor de beperkte toepassingen die als essentieel beschouwd worden".

22 Wanneer artikel 2, eerste alinea, punt 3, van deze beschikking evenwel aldus wordt gelezen dat het de lidstaten is toegestaan, nieuwe toelatingen voor het op de markt brengen van dergelijke producten te verstrekken hoewel de opname van de werkzame stof „aldicarb" in bijlage I bij richtlijn 91/414 is geweigerd, is dit niet alleen in strijd met de algemene systematiek en het doel van deze richtlijn, maar ook met artikel 8, lid 2, vierde alinea, ervan, volgens hetwelk de lidstaten ervoor moeten zorgen dat, indien wordt besloten een werkzame stof niet in deze bijlage op te nemen, de daarop betrekking hebbende toelatingen binnen de voorgeschreven periode worden ingetrokken of gewijzigd.

23 Zoals in punt 19 van het onderhavige arrest is opgemerkt, wordt een dergelijke lezing van artikel 2, eerste alinea, punt 3, van beschikking 2003/199 bovendien weersproken door de andere taalversies van deze bepaling, waaronder de Duitse („weiter gelten lassen darf"), de Engelse („may maintain in force"), de Poolse („może utrzymać w mocy") en de Slovaakse („môže zachovať v účinnosti").

24 Derhalve dient artikel 2, eerste alinea, punt 3, van beschikking 2003/199 aldus te worden uitgelegd dat de in kolom A van de bijlage bij deze beschikking genoemde lidstaten tot en met 30 juni 2007 de toelatingen voor het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen met de werkzame stof „aldicarb" onder bepaalde voorwaarden mogen handhaven voor essentiële toepassingen.

25 In de tweede plaats, aangaande de vraag of artikel 8, lid 2, van richtlijn 91/414 eraan in de weg staat dat de Raad de lidstaten toestaat, toelatingen voor het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen met een werkzame stof waarvan de opname in bijlage I bij deze richtlijn is geweigerd, te handhaven, zij eraan herinnerd dat artikel 8, lid 2, vierde alinea, van deze richtlijn bepaalt dat „[d]e lidstaten [ervoor zorgen] dat de betrokken toelatingen binnen een voorgeschreven periode, naar gelang van het geval, worden verstrekt, ingetrokken of gewijzigd". De termijn waarbinnen de lidstaten ervoor moeten zorgen dat deze toelatingen worden ingetrokken of gewijzigd, wordt dus niet vastgesteld in dat artikel zelf, waarin alleen sprake is van een „voorgeschreven periode", dat wil zeggen een termijn die in voorkomend geval bij wege van een uitvoeringsmaatregel moet worden vastgesteld.

26 Krachtens de uit deze bepaling voortvloeiende uitvoeringsbevoegdheid heeft de Raad dus in artikel 2, eerste alinea, punt 3, van beschikking 2003/199 bepaald binnen welke termijn de toelatingen voor het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen met de werkzame stof „aldicarb" moeten worden ingetrokken.

27 Aangezien richtlijn 91/414 daaromtrent geen enkele beperking bevat, kan het beginsel dat verschillende termijnen voor de intrekking van de toelatingen voor het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen die een werkzame stof bevatten waarvan de opname in bijlage I bij deze richtlijn is geweigerd, worden vastgesteld naar gelang van de toepassing waarvoor deze producten zijn bestemd, niet onverenigbaar met de bepalingen van deze richtlijn worden geacht.

28 Wat ten slotte de concrete beoordeling van de nadere regels en de termijnen voor intrekking van de toelatingen voor het op de markt brengen van de werkzame stof „aldicarb" bevattende gewasbeschermingsmiddelen betreft, zij eraan herinnerd dat volgens het algemene evenredigheidsbeginsel handelingen van gemeenschapsinstellingen niet verder mogen gaan dan wat geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de legitieme doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd, met dien verstande dat, wanneer een keuze tussen meerdere

geschikte maatregelen mogelijk is, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting meebrengt, en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan de nagestreefde doelstellingen (zie arresten van 11 juli 1989, Schräder, 265/87, Jurispr. blz. 2237, punt 21; 13 november 1990, Fedesa e.a., C-331/88, Jurispr. blz. I-4023, punt 13; 5 oktober 1994, Crispoltoni e.a., C-133/93, C-300/93 en C-362/93, Jurispr. blz. I-4863, punt 41, en 12 juli 2001, Jippes e.a., C-189/01, Jurispr. blz. I-5689, punt 81).

29 Hieruit volgt dat, gelet op de ruime beoordelingsvrijheid waarover de Raad bij het geven van beschikking 2003/199 beschikte, wat de rechterlijke toetsing van de toepassing van een dergelijk beginsel betreft, de wettigheid van een maatregel slechts op losse schroeven komt te staan wanneer deze maatregel kennelijk ongeschikt is om het nagestreefde doel te bereiken (zie in die zin de reeds aangehaalde arresten Schräder, punt 22; Fedesa e.a., punt 14; Crispoltoni e.a., punt 42, en Jippes e.a., punt 82).

30 In casu blijkt uit de considerans van richtlijn 91/414 dat deze richtlijn tot doel heeft, belemmeringen van het intracommunautaire handelsverkeer in plantaardige producten weg te nemen en de plantaardige productie te verbeteren, alsmede de gezondheid van mens en dier en het milieu te beschermen.

31 Voorts blijkt uit de zevende en de tiende overweging van de considerans van beschikking 2003/199 dat de informatie waarover de Raad beschikte, niet aantoonde dat mocht worden verwacht dat gewasbeschermingsmiddelen met de werkzame stof „aldicarb" onder de voorgestelde gebruiksvoorwaarden in het algemeen voldoen aan de eisen van artikel 5, lid 1, sub a en b, van richtlijn 91/414, met name ten aanzien van het mogelijke effect ervan op niet-doelsoorten zoals kleine vogels en aardwormen, maar dat het bij gebreke van doeltreffende alternatieven voor een aantal beperkte toepassingen in enkele lidstaten nodig is, het gebruik van deze

producten voor essentiële toepassingen langer toe te staan gedurende een beperkte periode en onder strikte voorwaarden ter vermindering van het risico.

32 De vaststelling van verschillende termijnen voor de intrekking van de toelatingen voor het op de markt brengen van de werkzame stof „aldicarb" bevattende gewasbeschermingsmiddelen naar gelang van het gebruik dat van die gewasbeschermingsmiddelen wordt gemaakt, de beperkte inhoud van de lijst van essentiële toepassingen, het voorzien in een uitzondering die alleen voor bepaalde lidstaten geldt, en het verbinden van een streng opvolgings- en toezichtsprogramma aan deze toepassingen in overeenstemming met de tiende overweging van de considerans van beschikking 2003/199, tonen aan dat de Raad de voor- en nadelen van het op te zetten stelsel globaal heeft beoordeeld, en dat dit stelsel hoe dan ook niet kennelijk ongeschikt was voor de nagestreefde doelstellingen.

33 Uit voorgaande overwegingen volgt dat bij onderzoek van de gestelde vraag niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 2, eerste alinea, punt 3, van beschikking 2003/199 kunnen aantasten.

Kosten

34 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale 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 van Justitie (Tweede kamer) verklaart voor recht:

Bij onderzoek van de gestelde vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid kunnen aantasten van artikel 2, eerste alinea, punt 3, van beschikking 2003/199/EG van de Raad van 18 maart 2003 betreffende de niet-opneming van aldicarb in bijlage I bij richtlijn 91/414/EEG en de intrekking van de toelating voor gewasbeschermingsmiddelen die deze werkzame stof bevatten.

ondertekeningen