Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
JULIANE KOKOTT
vom 4. Juni 2020[1]

Rechtssache C-514/19

Union des industries de la protection des plantes
gegen
Premier ministre u. a.

(Vorabentscheidungsersuchen des Conseil d'État [Staatsrat, Frankreich])

„Vorabentscheidungsersuchen – Landwirtschaft – Umwelt – Verordnung (EU) Nr. 1107/2009 – Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln –Rechtmäßigkeit der Notfallmaßnahme eines Mitgliedstaats – Neonicotinoide – Schutz von Bienen – Offizielle Unterrichtung über Bedenken – Richtlinie (EU) 2015/1535 – Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft – Loyale Zusammenarbeit – Schutzmaßnahmen der Kommission"

I. Einleitung

1. Die Pflanzenschutzverordnung[2] harmonisiert die Zulassung von Wirkstoffen und Pflanzenschutzmitteln in der Europäischen Union. Gleichwohl dürfen Mitgliedstaaten einseitige Schutzmaßnahmen treffen, wenn sie zuvor gegenüber der Kommission Bedenken bezüglich eines Wirkstoffs erhoben haben und die Kommission keine eigenen Schutzmaßnahmen erlässt.

2. Im vorliegenden Verfahren ist zu klären, wann eine Mitteilung an die Kommission in diesem Sinne als eine Äußerung von Bedenken anzusehen ist. Frankreich hat vorliegend der Form nach eine Mitteilung gemäß der Notifizierungsrichtlinie[3] an die Kommission gerichtet, sich aber nicht ausdrücklich auf die Schutzklausel der Pflanzenschutzverordnung berufen. Außerdem ist zu untersuchen, welchen Anforderungen Maßnahmen der Kommission genügen müssen, um mitgliedstaatliche Schutzmaßnahmen auszuschließen.

1 Originalsprache: Deutsch.

2 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der Richtlinien 79/117/EWG und 91/414/EWG des Rates (ABl. 2009, L 309, S. 1). Die zwischenzeitlichen Änderungen sind für das Vorabentscheidungsersuchen ohne Belang.

3 Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (ABl. 2015 L 241, S. 1).

II. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

1. Pflanzenschutzverordnung

3. Die Pflanzenschutzverordnung wurde auf der Grundlage von Art. 37 Abs. 2, Art. 95 und Art. 152 Abs. 4 Buchst. b EG erlassen. Das sind die Rechtsgrundlagen für die gemeinsame Agrar- und Fischereipolitik (jetzt Art. 41 AEUV), den Binnenmarkt (jetzt Art. 114 AEUV) und für Maßnahmen in den Bereichen Veterinärwesen und Pflanzenschutz, die von der gemeinsamen Agrarpolitik abweichen und unmittelbar den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung zum Ziel haben (jetzt Art. 168 Abs. 4 Buchst. b AEUV).

4. Art. 114 Abs. 10 AEUV sieht vor, dass Regelungen auf der Grundlage dieses Artikels „in geeigneten Fällen mit einer Schutzklausel verbunden [sind], welche die Mitgliedstaaten ermächtigt, aus einem oder mehreren der in Art. 36 genannten nicht wirtschaftlichen Gründe vorläufige Maßnahmen zu treffen, die einem Kontrollverfahren der Union unterliegen“.

5. Nach den Art. 13 und 79 der Pflanzenschutzverordnung entscheidet *die Kommission* gemeinsam mit einem Ausschuss, in dem die Mitgliedstaaten vertreten sind, über die Genehmigung von *Wirkstoffen*.

6. Art. 4 der Pflanzenschutzverordnung enthält die Genehmigungskriterien für Wirkstoffe, die insbesondere darauf hinauslaufen, dass genehmigungsfähige Wirkstoffe weder schädliche Auswirkungen auf die Gesundheit von Menschen noch unannehmbare Auswirkungen auf die Umwelt haben dürfen.

7. Art. 6 der Pflanzenschutzverordnung sieht vor, dass die Genehmigung von Wirkstoffen mit Bedingungen und Einschränkungen versehen werden kann. Die Art. 14 ff. der Pflanzenschutzverordnung regeln die Erneuerung der Genehmigung eines Wirkstoffs, Art. 21 ihre Überprüfung.

8. Nach den Art. 28 ff. der Pflanzenschutzverordnung lassen *die Mitgliedstaaten Pflanzenschutzmittel* auf der Grundlage genehmigter Wirkstoffe für ihr jeweiliges Staatsgebiet zu. Art. 36 Abs. 3 der Pflanzenschutzverordnung erlaubt es den Mitgliedstaaten, zur Risikominderung die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln zu beschränken oder die Zulassung zu verweigern, insbesondere aufgrund von Bedenken in Bezug auf die Gesundheit von Mensch und Tier oder die Umwelt.

9. Art. 49 der Pflanzenschutzverordnung enthält eine Sonderregelung für das Inverkehrbringen von behandeltem Saatgut. Nach Abs. 1 verbieten die Mitgliedstaaten nicht das Inverkehrbringen und die Verwendung von Saatgut, das mit Pflanzenschutzmitteln behandelt wurde, die in mindestens einem Mitgliedstaat für die Verwendung zugelassen sind. Abweichungen davon darf die Kommission bei schwerwiegenden Bedenken in einem Art. 69 entsprechenden Verfahren festsetzen. Daneben gelten aber auch die Art. 70 und 71.

10. Unabhängig von dieser Verweisung erlauben die Art. 69 bis 71 der Pflanzenschutzverordnung den Erlass von Notfallmaßnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten.

11. Art. 69 der Pflanzenschutzverordnung regelt den Erlass von Notfallmaßnahmen durch die Kommission:

„Ist davon auszugehen, dass ein genehmigter Wirkstoff, Safener, Synergist oder Beistoff oder ein Pflanzenschutzmittel, das gemäß dieser Verordnung zugelassen wurde, wahrscheinlich ein schwerwiegendes Risiko für die Gesundheit von Mensch und Tier oder die Umwelt darstellt und dass diesem Risiko durch Maßnahmen, die der betreffende Mitgliedstaat oder die betreffenden Mitgliedstaaten getroffen hat bzw. haben, nicht auf zufrieden stellende Weise begegnet werden kann, so trifft die Kommission nach dem in Art. 79 Abs. 3 genannten Regelungsverfahren von sich aus oder auf Verlangen eines Mitgliedstaats unverzüglich Maßnahmen zur Einschränkung oder zum Verbot der Verwendung und/oder des Verkaufs dieses Stoffes oder Produkts. Bevor die Kommission diese Maßnahmen trifft, prüft sie die Sachlage und ersucht gegebenenfalls die Behörde um ein Gutachten. Die Kommission kann bestimmen, innerhalb welcher Frist dieses Gutachten vorzulegen ist."

12. Nach Art. 70 der Pflanzenschutzverordnung kann die Kommission in extremen Notfällen beschleunigt Notfallmaßnahmen ergreifen.

13. Art. 71 der Pflanzenschutzverordnung betrifft die Kompetenzen der Mitgliedstaaten, Notfallmaßnahmen zu erlassen:

„(1) Unterrichtet ein Mitgliedstaat die Kommission offiziell über die Notwendigkeit von Notfallmaßnahmen und hat die Kommission nicht gemäß Art. 69 oder 70 gehandelt, so kann der Mitgliedstaat vorläufige Schutzmaßnahmen ergreifen. In diesem Fall unterrichtet er die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission unverzüglich.

(2) Innerhalb von 30 Arbeitstagen befasst die Kommission den in Art. 79 Abs. 1 genannten Ausschuss nach dem in Art. 79 Abs. 3 genannten Regelungsverfahren mit der Frage der Verlängerung, der Änderung oder der Aufhebung der vorläufigen nationalen Schutzmaßnahmen.

(3) Der Mitgliedstaat darf seine vorläufigen nationalen Schutzmaßnahmen so lange beibehalten, bis die Gemeinschaftsmaßnahmen erlassen sind."

2. Die Notifizierungsrichtlinie

14. Art. 5 Abs. 1 der Notifizierungsrichtlinie enthält die grundlegende Notifizierungspflicht für technische Vorschriften:

„Vorbehaltlich des Art. 7 übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission unverzüglich jeden Entwurf einer technischen Vorschrift, … Sie unterrichten die Kommission gleichzeitig in einer Mitteilung über die Gründe, die die Festlegung einer derartigen technischen Vorschrift erforderlich machen, es sei denn, die Gründe gehen bereits aus dem Entwurf hervor.

…

Zielt der Entwurf einer technischen Vorschrift insbesondere darauf ab, das Inverkehrbringen oder die Verwendung eines Stoffes, einer Zubereitung oder eines chemischen Erzeugnisses aus Gründen des Gesundheits-, Verbraucher- oder Umweltschutzes einzuschränken, so übermitteln die Mitgliedstaaten, sofern verfügbar, ebenfalls eine Zusammenfassung aller zweckdienlichen Angaben über die betroffenen Stoffe, Zubereitungen oder Erzeugnisse sowie über bekannte und erhältliche Substitutionsprodukte oder die Fundstellen dieser Angaben sowie Angaben über die zu erwartenden Auswirkungen dieser Maßnahme auf Gesundheits-, Verbraucher- und Umweltschutz, sofern zweckmäßig mit einer Risikoanalyse, die im Fall eines bereits existierenden Stoffes nach den Grundsätzen entsprechend des

betreffenden Teiles von Abschnitt II.3 von Anhang XV der REACH-Verordnung[4] durchgeführt wird.

…“

15. Art. 5 Abs. 5 der Notifizierungsrichtlinie betrifft das Verhältnis zur Mitteilung von technischen Vorschriften aufgrund anderer Unionsregelungen:

„Ist ein Entwurf für technische Vorschriften Bestandteil einer Maßnahme, die aufgrund anderer Rechtsakte der Union im Entwurfsstadium mitgeteilt werden muss, so können die Mitgliedstaaten die Mitteilung gemäß Abs. 1 im Rahmen dieses anderen Rechtsakts übersenden, sofern förmlich darauf hingewiesen wird, dass die Mitteilung auch diese Richtlinie betrifft.

Reagiert die Kommission im Rahmen dieser Richtlinie nicht auf den Entwurf einer technischen Vorschrift, so hat dies keinen Einfluss auf eine Entscheidung, die aufgrund anderer Rechtsakte der Union getroffen werden könnte.“

16. Art. 7 Abs. 1 der Notifizierungsrichtlinie enthält Ausnahmen zur Notifizierungspflicht:

„Die Art. 5 und 6 gelten nicht für Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten oder für freiwillige Vereinbarungen, durch die die Mitgliedstaaten

a) …

b) …

c) die Schutzklauseln in Anspruch nehmen, die in verbindlichen Rechtsakten der Union enthalten sind;

d) …“

B. Französisches Recht

17. Abs. II von Art. L. 253-8 des Code rural et de la pêche maritime (Gesetzbuch für Landwirtschaft und Seefischerei) in seiner durch Art. 125 des Gesetzes vom 8. August 2016 zur Wiedereroberung der Biodiversität, der Natur und der Landschaften geänderten Fassung verbietet die Verwendung von Neonicotinoiden:

„Die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln, die einen oder mehrere Wirkstoffe der Familie der Neonicotinoide enthalten, und von mit diesen Mitteln behandeltem Saatgut ist ab 1. September 2018 verboten.

…

Ausnahmen von dem in Unterabs. 1 und 2 des vorliegenden Abs. II angeführten Verbots können bis 1. Juli 2020 durch gemeinsame Entscheidung der Minister für Landwirtschaft, Umwelt und Gesundheit gewährt werden.

…“

4 Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Agentur für chemische Stoffe, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission (ABl. 2006, L 396, S. 1).

18. Das auf der Grundlage von Abs. II von Art. L. 253-8 des Code rural et de la pêche maritime (Gesetzbuch für Landwirtschaft und Seefischerei) erlassene Dekret Nr. 2018-675 vom 30. Juli 2018 über die Definition der Wirkstoffe der Familie der Neonicinotinoide in Pflanzenschutzmitteln (im Folgenden: das streitige Dekret) hat in den Code rural et de la pêche maritime einen Art. D. 253-46-1 eingefügt, der die verbotenen Neonicotinoide festlegt:

„Die in Art. L. 253-8 angeführten Wirkstoffe der Familie der Neonicotinoide sind: Acetamiprid; / Clothianidin; / Imidacloprid; / Thiacloprid; / Thiametoxam".

III. Sachverhalt und Vorabentscheidungsersuchen

19. Verschiedene Wirkstoffe aus der Familie der Neonicotinoide werden im Pflanzenschutz verwendet. Zwischen 2004 und 2008 hat die Kommission zu diesem Zweck die Neonicotinoide Acetamiprid, Thiacloprid, Clothianidin, Thiamethoxam und Imidacloprid zugelassen. Zumindest zwei weitere Neonicotinoide, Dinotefuran und Nitenpyram, werden ebenfalls als Pflanzenschutzmittel genutzt, doch sie wurden in der Union bislang nicht angemeldet und zugelassen.[5]

20. Aufgrund von Risiken für Bienen schränkte die Kommission die Verwendung von Clothianidin, Thiamethoxam und Imidacloprid bereits mit der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 485/2013 vom 24. Mai 2013[6] ein, obwohl bestimmte Nutzungen im Freiland weiterhin möglich blieben.[7]

21. Im Jahr 2016 erließ Frankreich das oben genannte Gesetz zur Wiedereroberung der Biodiversität, der Natur und der Landschaften und verbot damit ab 1. September 2018 die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln, die einen oder mehrere Wirkstoffe der Familie der Neonicotinoide enthalten, sowie von mit diesen Mitteln behandeltem Saatgut.

22. Am 2. Februar 2017 übermittelte die französische Regierung der Kommission einen Entwurf des ebenfalls oben genannten streitigen Dekrets und stützte sich dabei auf Art. 5 der Notifizierungsrichtlinie,[8] nicht aber auf Art. 71 der Pflanzenschutzverordnung. In dieser Notifizierung rechtfertigte die französische Regierung das Verbot der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln, die einen oder mehrere der Wirkstoffe der Familie der Neonicotinoide enthalten, und von mit diesen Produkten behandeltem Saatgut unter Bezugnahme auf mehrere wissenschaftliche Studien. Diese würden „auf eine erhebliche Auswirkung der Neonicotinoide … auf Organismen, die nicht bekämpft werden sollen, wie Bienen, Makroinvertebraten oder auch Vögel, hindeuten". Außerdem berief sich die französische Regierung auf eine Studie der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA), die „eine Gefahr für die menschliche Gesundheit (Auswirkung auf die Entwicklung des Nervensystems) feststellt".

23. In ihrer Antwort vom 3. August 2017 erklärte die Kommission unter Bezugnahme auf die Pflanzenschutzverordnung, dass sie „die Bedenken Frankreichs im Zusammenhang mit bestimmten Wirkstoffen der Familie der Neonicotinoide und mit den Gefahren, die diese Wirkstoffe für die Bienen darstellen, teilt". Sie wies auch darauf hin, dass „die EFSA Schlussfolgerungen zu diesen drei

5 EU – Pesticides database (https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/eu-pesticides-database/public/?event=homepage&language=EN, besucht am 27. Mai 2020).

6 Durchführungsverordnung der Kommission zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 hinsichtlich der Bedingungen für die Genehmigung der Wirkstoffe Clothianidin, Thiamethoxam und Imidacloprid sowie des Verbots der Anwendung und des Verkaufs von Saatgut, das mit diese Wirkstoffe enthaltenden Pflanzenschutzmitteln behandelt wurde (ABl. 2013, L 139, S. 12).

7 Der Erlass dieser Regelung ist Gegenstand des Urteils des Gerichts vom 17. Mai 2018, Bayer CropScience u. a./Kommission (T-429/13 und T-451/13, EU:T:2018:280), sowie des dazu anhängigen Rechtsmittels Bayer CropScience und Bayer/Kommission (C-499/18 P, ABl. 2018, C 381, S.12).

8 Verfahren 2017/39/F (France).

Wirkstoffen veröffentlicht, auf andere mögliche Risiken aufmerksam gemacht und so die Kommission dazu veranlasst hat, die Notwendigkeit der Umsetzung anderer Einschränkungen zu prüfen“. Dabei bezog sie sich auf zu diesem Zeitpunkt laufende Überprüfungsverfahren der Genehmigungen von Clothianidin, Thiamethoxam und Imidacloprid.

24. Allerdings genehmigte die Kommission Anfang 2018 das Neonicotinoid Acetamiprid nach Art. 20 Abs. 1 der Pflanzenschutzverordnung erneut für die Dauer von 15 Jahren.[9] In den Erwägungsgründen stellte die Kommission dazu fest:

„(10) In Bezug auf einen oder mehrere repräsentative Verwendungszwecke mindestens eines Pflanzenschutzmittels, das Acetamiprid enthält, wurde festgestellt, dass die Genehmigungskriterien gemäß Art. 4 der [Pflanzenschutzverordnung] erfüllt sind. Die Genehmigung für Acetamiprid sollte daher erneuert werden.

(11) Die Risikobewertung zur Erneuerung der Genehmigung für Acetamiprid stützt sich auf eine begrenzte Zahl repräsentativer Verwendungszwecke, wodurch jedoch nicht die Verwendungszwecke beschränkt werden, für die Acetamiprid enthaltende Pflanzenschutzmittel zugelassen werden dürfen. Die Beschränkung auf Anwendungen als Insektizid sollte daher aufgehoben werden.“

25. In der Folge verlängerte die Kommission die Genehmigung von Thiacloprid nach Art. 17 Abs. 1 der Pflanzenschutzverordnung aufgrund eines laufenden Erneuerungsverfahrens zunächst um ein Jahr,[10] später um ein weiteres Jahr,[11] bevor sie jüngst entschied, die Genehmigung nicht mehr zu erneuern.[12]

26. Dagegen hat die Kommission am 29. Mai 2018 auf der Grundlage von auf Art. 21 Abs. 3, Art. 49 Abs. 2 und Art. 78 Abs. 2 der Pflanzenschutzverordnung mit Wirkung ab dem 19. Dezember 2018 die Verwendung von Imidacloprid,[13] Clothianidin[14] und Thiamethoxam[15] verboten, ausgenommen die Behandlungen für Kulturen in dauerhaft errichteten Gewächshäusern, die während ihres gesamten Wachstumszyklus in einem solchen Gewächshaus bleiben.

9 Durchführungsverordnung (EU) 2018/113 der Kommission vom 24. Januar 2018 zur Erneuerung der Genehmigung für den Wirkstoff Acetamiprid gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Änderung des Anhangs der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 der Kommission (ABl. 2018, L 20, S. 7).

10 Durchführungsverordnung (EU) 2018/524 der Kommission vom 28. März 2018 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 hinsichtlich der Verlängerung der Laufzeit der Genehmigung für die Wirkstoffe Bacillus subtilis (Cohn 1872) Stamm QST 713, identisch mit Stamm AQ 713, Clodinafop, Clopyralid, Cyprodinil, Dichlorprop-P, Fosetyl, Mepanipyrim, Metconazol, Metrafenon, Pirimicarb, Pseudomonas chlororaphis Stamm: MA 342, Pyrimethanil, Quinoxyfen, Rimsulfuron, Spinosad, Thiacloprid, Thiamethoxam, Thiram, Tolclofos-methyl, Triclopyr, Trinexapac, Triticonazol und Ziram (ABl. 2018, L 88, S. 4).

11 Durchführungsverordnung (EU) 2019/168 der Kommission vom 31. Januar 2019 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 hinsichtlich der Verlängerung der Laufzeit der Genehmigung für die Wirkstoffe Abamectin, Bacillus subtilis (Cohn 1872) Stamm QST 713, Bacillus thuringiensis subsp. Aizawai, Bacillus thuringiensis subsp. israeliensis, Bacillus thuringiensis subsp. kurstaki, Beauveria bassiana, Benfluralin, Clodinafop, Clopyralid, Cydia pomonella Granulovirus (CpGV), Cyprodinil, Dichlorprop-P, Epoxiconazol, Fenpyroximat, Fluazinam, Flutolanil, Fosetyl, Lecanicillium muscarium, Mepanipyrim, Mepiquat, Metarhizium anisopliae var. anisopliae, Metconazol, Metrafenon, Phlebiopsis gigantea, Pirimicarb, Pseudomonas chlororaphis Stamm: MA 342, Pyrimethanil, Pythium oligandrum, Rimsulfuron, Spinosad, Streptomyces K61, Thiacloprid, Tolclofos-methyl, Trichoderma asperellum, Trichoderma atroviride, Trichoderma gamsii, Trichoderma harzianum, Triclopyr, Trinexapac, Triticonazol, Verticillium albo-atrum und Ziram (ABl. 2019, L 33, S. 1).

12 Durchführungsverordnung (EU) 2020/23 der Kommission vom 13. Januar 2020 zur Nichterneuerung der Genehmigung für den Wirkstoff Thiacloprid gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Änderung des Anhangs der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 der Kommission (ABl. 2020, L 8, S. 8).

13 Durchführungsverordnung (EU) 2018/783 der Kommission vom 29. Mai 2018 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 hinsichtlich der Bedingungen für die Genehmigung des Wirkstoffs Imidacloprid (ABl. 2018, L 132, S. 31).

14 Durchführungsverordnung (EU) 2018/784 der Kommission vom 29. Mai 2018 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 hinsichtlich der Bedingungen für die Genehmigung des Wirkstoffs Clothianidin (ABl. 2018, L 132, S. 35).

15 Durchführungsverordnung (EU) 2018/785 der Kommission vom 29. Mai 2018 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 hinsichtlich der Bedingungen für die Genehmigung des Wirkstoffs Thiamethoxam (ABl. 2018, L 132, S. 40).

27. Im elften Erwägungsgrund der jeweiligen Durchführungsverordnung stellte die Kommission fest, dass „weitere Risiken für Bienen ohne Festlegung weiterer Beschränkungen nicht ausgeschlossen werden können. Im Hinblick auf die notwendige Gewährleistung eines Sicherheits- und Schutzniveaus, das mit dem hohen Niveau des Schutzes der Tiergesundheit übereinstimmt, das innerhalb der Union erreicht werden soll, sollten alle Anwendungen im Freien verboten werden."

28. Die Genehmigungen für Clothianidin und Thiamethoxam sind anscheinend zwischenzeitlich ausgelaufen. [16]

29. Gleichwohl erließ Frankreich am 30. Juli 2018 das streitige Dekret, das bewirkte, dass seit dem 1. September 2018 auf seinem Staatsgebiet jegliche Nutzung der fünf zu diesem Zeitpunkt in der Union genehmigten Neonicotinoide untersagt wurde. In der Datenbank der Kommission zur Durchführung der Notifizerungsrichtlinie ist der Text dieses Dekrets unter dem Datum des 31. August 2018 zu finden. [17]

30. Gegen diese Maßnahme wendet sich die Union des industries de la protection des plantes (Verband der Pflanzenschutzindustrie) beim Conseil d'État (Staatsrat, Frankreich). Sie vertritt insbesondere die Auffassung, dass Art. L. 253-8 des Code rural et de la pêche maritime (Gesetzbuch für Landwirtschaft und Seefischerei), zu dessen Umsetzung das Dekret erlassen worden sei, gegen die Bestimmungen der Pflanzenschutzverordnung verstoße.

31. Der Staatsrat richtet aus diesem Verfahren heraus die folgenden Fragen an den Gerichtshof:

1) Wenn eine nationale Maßnahme, mit der die Verwendung von Wirkstoffen eingeschränkt werden soll, der Kommission formal auf der Grundlage von Art. 5 der Notifizierungsrichtlinie notifiziert worden ist, jedoch mit einer Darlegung der Umstände, die den Mitgliedstaat zu der Annahme führen, dass der Wirkstoff wahrscheinlich ein schwerwiegendes Risiko für die Gesundheit von Mensch und Tier oder die Umwelt darstelle und dass diesem Risiko nach der bestehenden Regelung nur durch vom Mitgliedstaat ergriffene Maßnahmen auf zufriedenstellende Weise begegnet werden könne, wobei diese Darlegung eindeutig genug ist, dass die Kommission nicht im Unklaren darüber sein kann, dass die Notifizierung auf der Grundlage der Pflanzenschutzverordnung hätte erfolgen müssen, obliegt es dann der Europäischen Kommission, diese Notifizierung als gemäß dem Verfahren nach den Art. 69 und 71 dieser Verordnung vorgenommen anzusehen und gegebenenfalls zusätzliche Maßnahmen zur Beweisaufnahme oder Maßnahmen, die sowohl den Anforderungen dieser Regelung als auch den von diesem Mitgliedstaat geäußerten Bedenken entsprechen, zu ergreifen?

2) Im Fall der Bejahung dieser Frage: Sind die Durchführungsverordnungen 2018/783, 2018/784 und 2018/785, die die Verwendung der Wirkstoffe Thiamethoxam, Clothianidin und Imidacloprid ab 19. Dezember 2018, mit Ausnahme der Behandlungen für Pflanzenkulturen in dauerhaft errichteten Gewächshäusern, die während des gesamten Wachstumszyklus in einem solchen Gewächshaus bleiben, verbieten, als Maßnahmen anzusehen, die auf das Verlangen Frankreichs vom 2. Februar 2017 eines allgemeinen Verbots der Verwendung der einen oder mehrere Wirkstoffe der Familie der Neonicotinoide enthaltenden Pflanzenschutzmittel und des mit diesen Produkten behandelten Saatguts ergriffen wurden?

3) Im Fall der Bejahung der letzteren Frage: Was kann der Mitgliedstaat tun, der bei der Kommission auf der Grundlage von Art. 69 der Pflanzenschutzverordnung verlangt hat, Maßnahmen zur Einschränkung oder zum Verbot der Verwendung der einen oder mehrere Wirkstoffe der Familie der Neonicotinoide enthaltenden Pflanzenschutzmittel und des mit diesen Produkten behandelten

16 EU – Pesticides database (https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/eu-pesticides-database/public/?event=homepage&language=EN, besucht am 27. Mai 2020).

17 https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/index.cfm/search/?trisaction=search.detail&year=2017&num=39&fLang=FR&dNum=1.

Saatguts zu ergreifen, wenn diese seinem Verlangen nur teilweise nachkommt, indem sie nicht die Verwendung von allen, sondern von drei der Wirkstoffe der Familie der Neonicotinoide einschränkt?

32. Zu diesen Fragen haben sich die Union des industries de la protection des plantes (UIPP), die Union nationale de l'apiculture française (Verband der französischen Imkerei), der Syndicat national de l'apiculture (Nationale Gewerkschaft der Imkerei), die Französische Republik und die Europäische Kommission schriftlich geäußert. Der Gerichtshof verzichtete auf eine mündliche Verhandlung, weil er durch dieses Vorbringen ausreichend unterrichtet wurde.

IV. Rechtliche Würdigung

33. Das Vorabentscheidungsersuchen des Staatsrats bedarf zunächst der Auslegung, bevor auf die rechtliche Qualifikation der Mitteilung Frankreichs vom 2. Februar 2017 und auf die Bedeutung der verschiedenen Kommissionsmaßnahmen von Anfang 2018 einzugehen ist.

A. Auslegung und Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens

34. Die ersten beiden Fragen betreffen Verpflichtungen und Maßnahmen der Kommission, während die dritte Frage Handlungsoptionen eines Mitgliedstaats in der Folge von Kommissionsmaßnahmen betrifft. Keiner dieser Punkte ist jedoch Gegenstand des Verfahrens vor dem Staatsrat. Dort geht es vielmehr darum, ob die von Frankreich verhängten umfassenden Verbote von Pflanzenschutzmitteln auf der Grundlage von Neonicotinoiden und von mit solchen Mitteln behandeltem Saatgut gültig sind. Daher ist es notwendig, den Kern der Fragen zu identifizieren, der für das Verfahren vor dem Staatsrat entscheidungserheblich ist.[18] Hierzu ist es zweckmäßig, zunächst den normativen Rahmen darzustellen, der sich aus der Pflanzenschutzverordnung ergibt. Anschließend können die Einwände der UIPP gegen die Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens gewürdigt werden.

1. Der normative Rahmen für Schutzmaßnahmen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln

35. Nach den Art. 13 und 79 der Pflanzenschutzverordnung entscheidet die Kommission gemeinsam mit einem Ausschuss, in dem die Mitgliedstaaten vertreten sind, über die Genehmigung von Wirkstoffen. Beim Erlass der streitigen Verbote waren alle fünf betroffenen Neonicotinoidewirkstoffe weiterhin genehmigt, drei davon allerdings mit erheblichen Beschränkungen.

36. Da die Union die Pflanzenschutzverordnung nicht auf die umweltrechtliche Kompetenz des Art. 192 AEUV gestützt hat, kann Frankreich die streitgegenständlichen Verbote nicht als strengere Schutzmaßnahmen nach Art. 193 rechtfertigen.

37. Ein Pflanzenschutzmittel auf der Grundlage zugelassener Wirkstoffe benötigt jedoch noch eine Zulassung des jeweiligen Mitgliedstaats nach den Art. 28 ff. der Pflanzenschutzverordnung, bevor es auf dessen Gebiet in Verkehr gebracht und verwendet werden darf. In diesem Rahmen erlaubt Art. 36 Abs. 3 den Mitgliedstaaten, zur Risikominderung auf ihrem Gebiet die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln zu beschränken oder die Zulassung zu verweigern, insbesondere aufgrund von Bedenken in Bezug auf die Gesundheit von Mensch und Tier oder in Bezug auf die Umwelt.

18 Siehe etwa Urteil vom 2. April 2020, I.N. (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, Rn. 43).

38. Soweit die französische Regelung Pflanzenschutzmittel verbietet, die Neonicotinoide enthalten, könnte es sich *prima facie* um eine Regelung im Sinne von Art. 36 Abs. 3 der Pflanzenschutzverordnung handeln. Allerdings erlaubt diese Bestimmung nicht, das Inverkehrbringen von Saatgut zu verbieten, das mit in anderen Mitgliedstaaten zugelassenen Pflanzenschutzmitteln behandelt wurde. Außerdem ergibt sich aus dem Vorbringen von UIPP, dass die französische Zulassungsbehörde weiterhin die Zulassungen von Pflanzenschutzmitteln auf der Basis von Neonicotinoiden im Licht der unionsrechtlichen Bestimmungen anpasst und die betreffenden Unternehmen nur zusätzlich über das innerstaatliche Verbot ihrer Verwendung informiert. Welche Bedeutung diese Praxis im Licht des Vorrangs des Unionsrechts hat, bleibt unklar.

39. Möglicherweise deshalb stellt der Staatsrat nur Fragen zu Art. 71 Abs. 1 der Pflanzenschutzverordnung. Danach kann ein Mitgliedstaat vorläufige Schutzmaßnahmen ergreifen, nachdem er die Kommission offiziell über die Notwendigkeit von Notfallmaßnahmen unterrichtet und die Kommission nicht selbst solche Maßnahmen auf der Grundlage von Art. 69 oder 70 ergriffen hat. In diesem Fall unterrichtet er die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission unverzüglich.

40. Art. 71 Abs. 2 der Pflanzenschutzverordnung sieht für diesen Fall vor, dass die Kommission innerhalb von 30 Arbeitstagen den zuständigen Regelungsausschuss mit der Frage der Verlängerung, der Änderung oder der Aufhebung der vorläufigen nationalen Schutzmaßnahmen befasst.

41. Art. 71 Abs. 3 der Pflanzenschutzverordnung schließlich erlaubt dem Mitgliedstaat, seine vorläufigen nationalen Schutzmaßnahmen so lange beizubehalten, bis die Unionsmaßnahmen erlassen sind.

42. Somit sieht Art. 71 der Pflanzenschutzverordnung mehrere Schritte vor. Wenn ein Mitgliedstaat Handlungsbedarf sieht, muss er sich zunächst an die Kommission wenden und ihr Gelegenheit geben, seinen Bedenken abzuhelfen. Nur wenn die Kommission nicht handelt, darf er selbst Maßnahmen ergreifen und muss darüber die Kommission sowie alle anderen Mitgliedstaaten unterrichten. Diese sollen dann auf Initiative der Kommission gemeinsam in einem Ausschuss verbindlich entscheiden, ob die Maßnahmen des Mitgliedstaats berechtigt sind. [19]

43. Im Übrigen zeigt der Hinweis auf Maßnahmen nach Art. 69 der Pflanzenschutzverordnung in Art. 71 Abs. 1 Satz 1, dass die Notwendigkeit von Notfallmaßnahmen des Mitgliedstaats auf die Anwendungsvoraussetzung der erstgenannten Bestimmung gestützt werden muss. Danach darf die Kommission Maßnahmen treffen, wenn davon auszugehen ist, dass ein genehmigter Wirkstoff wahrscheinlich ein schwerwiegendes Risiko für die Gesundheit von Mensch und Tier oder die Umwelt darstellt und dass diesem Risiko durch Maßnahmen, die der betreffende Mitgliedstaat oder die betreffenden Mitgliedstaaten (im Rahmen der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln) getroffen hat bzw. haben, nicht auf zufriedenstellende Weise begegnet werden kann. Somit darf auch der Mitgliedstaat die vorläufigen Schutzmaßnahmen nur ergreifen, wenn diese Anforderungen erfüllt sind. [20] Das Vorabentscheidungsersuchen berührt diese Voraussetzungen allerdings nicht, sondern beschränkt sich auf Verfahrensfragen. Gleichwohl muss der Staatsrat im Anschluss an die Beantwortung seines Ersuchens eventuell noch die genannten materiell-rechtlichen Anforderungen an einzelstaatliche Maßnahmen prüfen. [21]

19 Vgl. Urteile vom 8. September 2011, Monsanto u. a. (C-58/10 bis C-68/10, EU:C:2011:553, Rn. 80), und vom 13. September 2017, Fidenato u. a. (C-111/16, EU:C:2017:676, Rn. 41).

20 Vgl. dazu Urteile vom 9. September 2003, Monsanto Agricoltura Italia u. a. (C-236/01, EU:C:2003:431, Rn. 106 ff.), vom 8. September 2011, Monsanto u. a. (C-58/10 bis C-68/10, EU:C:2011:553, Rn. 76 und 77), sowie vom 13. September 2017, Fidenato u. a. (C-111/16, EU:C:2017:676, Rn. 51 bis 53).

21 Vgl. Urteile vom 8. September 2011, Monsanto u. a. (C-58/10 bis C-68/10, EU:C:2011:553, Rn. 79), sowie vom 13. September 2017, Fidenato u. a. (C-111/16, EU:C:2017:676, Rn. 38).

2. Auslegung der Fragen des Staatsrats

44. Vor diesem Hintergrund möchte der Staatsrat mit der ersten Frage erfahren, ob die französische Mitteilung des Entwurfs eines Verbots von Neonicotinoiden die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen an eine Unterrichtung nach Art. 71 Abs. 1 Satz 1 der Pflanzenschutzverordnung erfüllt (dazu unter B).

45. Mit der zweiten Frage soll geklärt werden, ob die Durchführungsverordnungen der Kommission zu den verschiedenen Neonicotinoiden Unionsmaßnahmen im Sinne von Art. 71 Abs. 1 Satz 1 sind, die die Einführung der übermittelten innerstaatlichen Schutzmaßnahmen ausschließen. Die dritte Frage schließlich vertieft die zweite Frage dahin gehend, ob *Teile* der innerstaatlichen Schutzmaßnahmen fortgelten können, wenn die Maßnahmen der Kommission den Bedenken des Mitgliedstaats nur teilweise abhelfen, indem sie die Verwendung von nur drei von fünf Wirkstoffen einschränken (zu beiden Fragen unter C).

3. Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens

46. UIPP äußert Zweifel an der Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens, da die französische Regelung keine vorläufige Schutzmaßnahme, sondern auf Dauer angelegt sei. Auch sei die Regelung offensichtlich nicht dringlich, da das Verbot erst zwei Jahre nach dem Erlass des Gesetzes wirksam geworden sei. Deshalb sei eine Anwendung von Art. 71 Abs. 1 Satz 1 der Pflanzenschutzverordnung ausgeschlossen.

47. Dieses Vorbringen läuft darauf hinaus, dass die Fragen offensichtlich hypothetisch und daher unzulässig seien, weil die Qualifikation des Verbots als vorläufige Schutzmaßnahme in Art. 71 Abs. 1 Satz 1 der Pflanzenschutzverordnung keinesfalls in Frage komme. Der Einwand überzeugt jedoch nicht.

48. Der Begriff der vorläufigen Schutzmaßnahme in Art. 71 Abs. 1 Satz 1 der Pflanzenschutzverordnung beschränkt die Form der getroffenen Maßnahme nicht. Die Vorläufigkeit der einzelstaatlichen Schutzmaßnahme liegt vielmehr vor allem darin, dass sie unverzüglich von der Kommission nach Art. 71 Abs. 2 überprüft und möglicherweise nach Art. 71 Abs. 3 durch eine Unionsmaßnahme ersetzt werden soll.

49. Genauso wenig ist Art. 71 Abs. 1 Satz 1 der Pflanzenschutzverordnung zu entnehmen, dass diese Kompetenz wegen Verzögerungen beim Erlass von Schutzmaßnahmen nicht anwendbar ist. Zwar wird insbesondere in der französischen Fassung der Begriff der Dringlichkeit („mesures d'urgence") verwendet und auch der deutsche Begriff der „Notfallmaßnahmen" oder der englische Begriff der „emergency measures" implizieren eine gewisse Eilbedürftigkeit, doch auch bei dringlichem Handlungsbedarf sind spät getroffene Maßnahmen nicht allein deshalb unzulässig, weil sie möglicherweise früher hätten getroffen werden müssen.

50. Das Vorabentscheidungsersuchen ist daher zulässig.

B. Zu den verfahrensrechtlichen Anforderungen an die Inanspruchnahme von Art. 71 der Pflanzenschutzverordnung durch einen Mitgliedstaat

51. Die erste Frage soll klären, ob Frankreich die notwendigen Verfahrensschritte vorgenommen hat, um Art. 71 der Pflanzenschutzverordnung in Anspruch zu nehmen, also insbesondere, ob Frankreich die Kommission offiziell unterrichtet hat.

1. Begriff der offiziellen Unterrichtung gemäß Art. 71 Abs. 1 Satz 1 der Pflanzenschutzverordnung

52. Art. 71 Abs. 1 Satz 1 der Pflanzenschutzverordnung verlangt zunächst, dass ein Mitgliedstaat die Kommission offiziell über die Notwendigkeit von Notfallmaßnahmen unterrichtet. Zwar sprechen einige Argumente dafür, dass die Mitteilung des Mitgliedstaats sich ihrer äußeren Form nach auf eine Notfallmaßnahme gemäß der genannten Bestimmung beziehen muss. Im Folgenden wird jedoch aufgezeigt werden, dass es unter Berücksichtigung des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit entscheidend ist, ob die Beteiligten davon ausgehen dürfen, dass ihre Kommunikationspartner den Inhalt der jeweiligen Mitteilungen zutreffend verstehen.

53. Frankreich hat sich zwar am 2. Februar 2017 mit einem Entwurf der Verbotsregelung an die Kommission gewandt, seine Mitteilung allerdings im Verfahren der Notifizierungsrichtlinie übermittelt.

54. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass eine solche Mitteilung nur als Unterrichtung im Sinne von Art. 71 Abs. 1 der Pflanzenschutzverordnung anzusehen ist, wenn der Mitgliedstaat sich ausdrücklich auf diese Bestimmungen bezieht oder zumindest versucht, darzulegen, dass die Voraussetzungen für eine europäische Notfallmaßnahme vorliegen. Außerdem müsse in der Mitteilung ausdrücklich angedroht werden, dass der Mitgliedstaat einseitig handeln würde, falls keine europäische Maßnahme ergriffen werde. Diesen Voraussetzungen genüge die französische Mitteilung nicht.

55. Zwar begründet die Kommission nicht, wie sie zu diesen hohen Anforderungen gelangt, die über eine bloße Notifizierung hinausgehen. Jedoch können mehrere Anhaltspunkte hierfür aus den betroffenen Regelungswerken entnommen werden.

56. Erstens ist nach Art. 71 Abs. 1 Satz 1 der Pflanzenschutzverordnung eine „offizielle“ Unterrichtung notwendig.

57. Zweitens sieht Art. 7 Abs. 1 Buchst. c der Notifizierungsrichtlinie vor, dass die Notifizierungspflicht nach Art. 5 nicht für Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten gilt, die Schutzklauseln in Anspruch nehmen, die in verbindlichen Rechtsakten der Union enthalten sind.

58. Zwar ist Art. 71 der Pflanzenschutzverordnung im Unterschied zu manchen vergleichbaren Regelungen nicht mit dem Begriff „Schutzklausel“ überschrieben, doch inhaltlich entspricht diese Bestimmung der Definition von Schutzklauseln in Art. 114 Abs. 10 AEUV. Daher ist sie auch für die Zwecke von Art. 7 Abs. 1 Buchst. c der Notifizierungsrichtlinie als Schutzklausel anzusehen.

59. Diese Bestimmung könnte man daher dahin gehend verstehen, dass Mitgliedstaaten die Kommission nicht lediglich in der Form einer Mitteilung nach der Notifizierungsrichtlinie gemäß Art. 71 Abs. 1 Satz 1 der Pflanzenschutzverordnung unterrichten können.

60. Drittens kann gemäß Art. 5 Abs. 5 der Notifizierungsrichtlinie eine Mitteilung nach dieser Richtlinie auch durch die Übermittlung eines Entwurfs im Rahmen einer Unterrichtungspflicht aufgrund einer anderen Unionsregelung ersetzt werden. Bei enger Auslegung könnte eine Notifizierung somit die andere Mitteilung, hier die Unterrichtung nach Art. 71 Abs. 1 Satz 1 der Pflanzenschutzverordnung nicht ersetzen. Nur umgekehrt könnte vielmehr eine Unterrichtung nach der Verordnung die Notifizierung nach der Richtlinie ersetzen.

61. Für eine derart strenge Auslegung der genannten Bestimmungen spricht schließlich vor allem, dass einseitige Schutzmaßnahmen nach Art. 71 der Pflanzenschutzverordnung den Binnenmarkt beeinträchtigen. Folglich ist es geboten, Missverständnisse bei der Inanspruchnahme von Schutzklauseln möglichst zu vermeiden. Wie UIPP zutreffend darlegt, betont daher der Gerichtshof regelmäßig, dass die Berufung auf Schutzklauseln die Einhaltung des insoweit vorgesehenen Verfahrens

voraussetzt.[22]

62. Diese Überlegungen greifen jedoch in letzter Konsequenz nicht durch.

63. Ausgangspunkt der Auslegung des Merkmals der offiziellen Unterrichtung muss sein, dass weder Art. 71 noch die übrigen Bestimmungen der Pflanzenschutzverordnung spezifische Verfahrensregeln für die Unterrichtung der Kommission enthalten.

64. Vielmehr ist Art. 71 der Pflanzenschutzverordnung eine Konkretisierung des in Art. 4 Abs. 3 EUV niedergelegten Prinzips der loyalen Zusammenarbeit bei der Verwirklichung legitimer Interessen im Zusammenhang mit Pflanzenschutzmitteln.[23] Daher muss Art. 71 auch im Licht dieses Prinzips ausgelegt werden.

65. Art. 4 Abs. 3 Satz 1 EUV hält ausdrücklich fest, dass sich die Union und die Mitgliedstaaten nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit *gegenseitig* bei der Erfüllung der Aufgaben, die sich aus den Verträgen ergeben, achten und unterstützen. Zwar betont der Gerichtshof oftmals die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zur loyalen Zusammenarbeit,[24] doch sie gelten auch für die Unionsinstitutionen.[25]

66. Einerseits müssen daher die Mitgliedstaaten loyal mit der Kommission zusammenarbeiten, wenn sie dieses Verfahren in Anspruch nehmen, doch andererseits gilt dies auch für die Kommission (und die anderen Mitgliedstaaten). Das bedeutet zugleich, dass die formalen Anforderungen an beide Seiten nur so weit gehen dürfen, wie sie für eine wirksame Zusammenarbeit notwendig sind.

67. Entscheidend für die verfahrensrechtliche Anwendung von Art. 71 der Pflanzenschutzverordnung ist daher nicht die äußere Form der Mitteilung, sondern ob die Beteiligten davon ausgehen dürfen, dass ihre Kommunikationspartner ihren Inhalt zutreffend verstehen.

68. Dementsprechend sind auch die Bestimmungen der Notifizierungsrichtlinie auszulegen. Sie sind schon nach dem Regelungsziel dieser Richtlinie nicht darauf ausgerichtet, Anforderungen an eine offizielle Unterrichtung nach Art. 71 Abs. 1 Satz 1 der Pflanzenschutzverordnung festzulegen. Vielmehr bedeutet Art. 7 Abs. 1 Buchst. c der Notifizierungsrichtlinie nur, dass eine Unterrichtung im Sinne von Art. 71 Abs. 1 Satz 1 der Pflanzenschutzverordnung nicht nach der Richtlinie mitgeteilt werden *muss*. Gleichwohl kann eine Mitteilung nach der Richtlinie eine Unterrichtung nach der Verordnung sein. Und Art. 5 Abs. 5 der Notifizierungsrichtlinie bestätigt die Auslegung im Licht der Verpflichtung zur loyalen Zusammenarbeit. Diese Regelung soll vorrangig klarstellen, dass mehrfache Mitteilungen überflüssig sind, solange allen Beteiligten bewusst ist, welche Funktionen einer Mitteilung zukommen.

69. Soweit dabei Zweifel auftreten, liegt es somit in der Verantwortung aller Beteiligten, diese durch Klarstellungen oder Nachfragen auszuräumen.

22 Siehe etwa Urteile vom 25. März 1999, Kommission/Italien (C-112/97, EU:C:1999:168, Rn. 62), vom 22. Oktober 2002, National Farmers' Union (C-241/01, EU:C:2002:604, Rn. 60), vom 10. März 2005, Tempelman und van Schaijk (C-96/03 und C-97/03, EU:C:2005:145, Rn. 50), vom 17. April 2007, AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, Rn. 62 und 63), vom 8. September 2011, Monsanto u. a. (C-58/10 bis C-68/10, EU:C:2011:553, Rn. 69), sowie vom 13. September 2017, Fidenato u. a. (C-111/16, EU:C:2017:676, Rn. 32).

23 Vgl. Urteil vom 8. Januar 2002, van den Bor (C-428/99, EU:C:2002:3, Rn. 47).

24 Siehe etwa Urteile vom 16. Juni 2005, Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386, Rn. 42), und vom 31. Oktober 2019, Kommission/Niederlande (C-395/17, EU:C:2019:918, Rn. 102).

25 Beschluss vom 13. Juli 1990, Zwartveld u. a. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, Rn. 17), sowie Urteile vom 22. Oktober 2002, Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, Rn. 93), vom 21. Oktober 2008, Marra (C-200/07 und C-201/07, EU:C:2008:579, Rn. 41), sowie vom 5. Dezember 2017, Deutschland/Rat (C-600/14, EU:C:2017:935, Rn. 106).

70. Zwar können sich daher die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten nicht darauf zurückziehen, dass möglicherweise Restzweifel verbleiben, wenn sie keine entsprechenden Fragen stellen.

71. In erster Linie muss aber der Mitgliedstaat, der sich auf Art. 71 Abs. 1 der Pflanzenschutzverordnung beruft, klarstellend eingreifen, wenn Anhaltspunkte vorliegen, dass die anderen Beteiligten seinen Handlungswillen oder seine Handlungsgründe verkennen. Versäumt er in diesem Fall eine solche Klarstellung, so fehlt es an einer offiziellen Unterrichtung.

72. Somit ist die Mitteilung einer Maßnahme nach Art. 5 der Notifizierungsrichtlinie einer offiziellen Unterrichtung nach Art. 71 Abs. 1 Satz 1 der Pflanzenschutzverordnung gleichzustellen, wenn der Mitgliedstaat davon ausgehen darf, dass die Kommission sie in diesem Sinne verstanden hat.

2. Zu den Umständen des vorliegenden Falles

73. Für die weitere Konkretisierung dieser Kriterien durch den Gerichtshof im Hinblick auf den vorliegenden Fall wäre es hilfreich gewesen, wenn der Staatsrat oder zumindest Frankreich und die Kommission im vorliegenden Verfahren präzisere Angaben über ihre Kommunikation gemacht hätten. So hätte es nahegelegen, insbesondere die Mitteilung Frankreichs vom 2. Februar 2017 und die Antwort der Kommission vom 3. August 2017 im Volltext vorzulegen. Auch wäre es interessant gewesen, zu erfahren, ob Frankreich in den Verfahren zum Erlass der Kommissionsregelungen aus dem Jahr 2018 klargestellt hat, dass es die vorgesehenen Beschränkungen für unzureichend hielt und daher weiter reichende Beschränkungen erlassen würde.

74. Da dem Gerichtshof diese Informationen nicht vorliegen, muss der Staatsrat diese Fragen weiter aufklären und in ihrem Licht prüfen, ob Frankreich das Verhalten der Kommission, insbesondere ihre Antwort vom 3. August 2017, dahin gehend verstehen durfte, dass sie die Mitteilung Frankreichs als offizielle Unterrichtung im Sinne von Art. 71 Abs. 1 Satz 1 der Pflanzenschutzverordnung verstanden hat. Verblieben insoweit Zweifel, so hätte Frankreich sie gegenüber der Kommission ausräumen müssen, bevor es auf der Grundlage seiner Mitteilung Maßnahmen nach der genannten Bestimmung erlassen durfte.

75. Die dem Gerichtshof vorliegenden Informationen geben allerdings Anlass zu den nachfolgenden Überlegungen.

76. Soweit das Vorabentscheidungsersuchen die Antwort der Kommission vom 3. August 2017 darstellt, ist erkennbar, dass sie die Bedenken Frankreichs sehr wohl verstanden und der Pflanzenschutzverordnung zugeordnet hat. Auch musste sie die Übermittlung eines Regelungsentwurfs, der die Anwendbarkeit eines bereits bestehenden innerstaatlichen Verbots von Neonicotinoiden bewirken würde, dahin gehend verstehen, dass Frankreich tatsächlich eine entsprechende Regelung erlassen wollte.

77. Allerdings enthalten die vorliegenden Informationen keinen Anhaltspunkt dafür, dass die Kommission von einer Anwendung von Art. 71 der Pflanzenschutzverordnung ausgegangen ist. Insbesondere gibt es keinen Hinweis auf eine Überprüfung der französischen Maßnahmen nach Art. 71 Abs. 2, obwohl dem Eintrag in der Datenbank zur Notifizierungsrichtlinie zu entnehmen ist, dass die Kommission nach der Verabschiedung des Verbots, aber möglicherweise noch vor seinem Inkraftreten, informiert wurde.

78. In diesem Zusammenhang kann auch das Vorbringen von UIPP und der Kommission bedeutsam werden, dass Frankreich gegenüber der Kommission die Dringlichkeit der Maßnahmen nicht deutlich gemacht habe. Wenn dies zutrifft, lag es für die Kommission eher fern, die Mitteilung Frankreichs als Unterrichtung über die Notwendigkeit von Notfallmaßnahmen zu verstehen.

79. Darüber hinaus beanstandet die Kommission, dass Frankreich sich in seiner Mitteilung nicht mit den bestehenden und bevorstehenden Einschränkungen für die Verwendung von drei Neonicotinoiden auseinandergesetzt habe. Da der Mitgliedstaat nach Art. 71 Abs. 1 Satz 1 der Pflanzenschutzverordnung die Kommission über die *Notwendigkeit* von Notfallmaßnahmen unterrichten muss, könnte man erwarten, dass er darlegt, warum entsprechende Unionsmaßnahmen nicht ausreichen.

80. Allerdings gilt auch hier, dass die Anforderungen an die Unterrichtung angemessen sein müssen. Es sollte ausreichen, wenn der Mitgliedstaat die Grundlagen seiner Bedenken und die angestrebten weiter reichenden Schutzmaßnahmen darlegt. Dagegen bedarf es keiner detaillierten Auseinandersetzung mit etwaigen Lücken bestehender Maßnahmen.

81. Insbesondere ist es nicht nötig, auf dieser Stufe bereits eine umfassende Begründung zu liefern, die einer Überprüfung nach Art. 71 Abs. 2 der Pflanzenschutzverordnung standhalten würde. Denn zum Zeitpunkt der offiziellen Unterrichtung stehen die präzise Festlegung der Maßnahmen des Mitgliedstaats und ihre Überprüfung ja noch bevor, so dass noch Gelegenheit ist, die Gründe in dem Verfahren vor dem zuständigen Ausschuss zu vervollständigen.

82. Allerdings entspräche es dem Geist der loyalen Zusammenarbeit, wenn die Kommission bereits in ihrer Reaktion auf die Unterrichtung durch den Mitgliedstaat etwaigen Zweifeln Ausdruck verleiht. Eine solche Reaktion sollte in der Regel in einen Dialog über die Notwendigkeit der gewünschten Schutzmaßnahmen überleiten, der zwar in Art. 71 der Pflanzenschutzverordnung nicht ausdrücklich vorgesehen ist, doch für ein koordiniertes Vorgehen nur von Nutzen sein kann.

3. Mitteilung der französischen Schutzmaßnahmen

83. Ergänzend ist anzumerken, dass Art. 71 Abs. 1 Satz 2 der Pflanzenschutzverordnung außerdem verlangt, dass der Mitgliedstaat die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission unverzüglich unterrichtet, wenn er Maßnahmen ergreift. Diese Mitteilung ist von zentraler Bedeutung, da sie die Überprüfung der Maßnahme nach Art. 71 Abs. 2 auslöst. Daher ist davon auszugehen, dass sie Voraussetzung der Anwendung der innerstaatlichen Schutzmaßnahmen ist.[26]

84. Da das Vorabentscheidungsersuchen dazu keine Angaben enthält, muss der Staatsrat gegebenenfalls prüfen, ob Frankreich im Rahmen der Notifizierungsrichtlinie die Kommission und die Mitgliedstaaten ausreichend über die getroffenen Schutzmaßnahmen unterrichtet hat.[27]

4. Zwischenergebnis

85. Zusammenfassend ist auf die erste Frage zu antworten, dass die Mitteilung einer Maßnahme nach Art. 5 der Notifizierungsrichtlinie einer offiziellen Unterrichtung nach Art. 71 Abs. 1 Satz 1 der Pflanzenschutzverordnung gleichzustellen ist, wenn der Mitgliedstaat davon ausgehen darf, dass die Kommission sie in diesem Sinne verstanden hat. Ob dies im Ausgangsfall anzunehmen ist, muss das zuständige Gericht unter umfassender Berücksichtigung der Kommunikation zwischen dem Mitgliedstaat und der Kommission aufklären.

26 Siehe insbesondere Urteil vom 8. September 2011, Monsanto u. a. (C-58/10 bis C-68/10, EU:C:2011:553, Rn. 72 und 73), aber auch Urteile vom 8. Januar 2002, van den Bor (C-428/99, EU:C:2002:3, Rn. 45 bis 47), vom 22. Oktober 2002, National Farmers' Union (C-241/01, EU:C:2002:604, Rn. 60), vom 10. März 2005, Tempelman und van Schaijk (C-96/03 und C-97/03, EU:C:2005:145, Rn. 50), und vom 17. April 2007, AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, Rn. 62 und 63).

27 Siehe oben, Nr. 29.

C. Zu den Kommissionsmaßnahmen

86. Mit der zweiten und der dritten Frage soll geklärt werden, ob die Durchführungsverordnungen der Kommission zu den verschiedenen Neonicotinoiden Unionsmaßnahmen im Sinne von Art. 71 Abs. 1 Satz 1 der Pflanzenschutzverordnung sind, die die Einführung der übermittelten innerstaatlichen Schutzmaßnahmen ausschließen.

87. Diese Fragen werden zwar nur für den Fall gestellt, dass von einer offiziellen Unterrichtung der Kommission auszugehen ist. Da dies jedoch noch vom Staatsrat zu klären ist, erscheint es sinnvoll, sie vorsorglich zu erörtern.

88. Nach der genannten Bestimmung kann der Mitgliedstaat vorläufige Schutzmaßnahmen ergreifen, wenn die Kommission nicht gemäß Art. 69 oder 70 gehandelt hat.

89. Es steht außer Streit, dass die Kommission keine Maßnahmen auf der Grundlage von Art. 69 oder 70 der Pflanzenschutzverordnung getroffen hat. Sie hat allerdings in dem Zeitraum zwischen der französischen Mitteilung vom 2. Februar 2017 und der Annahme des streitigen Dekrets am 30. Juli 2018 auf der Grundlage anderer Bestimmungen der Pflanzenschutzverordnung die Verwendung von drei Neonicotinoiden erheblich eingeschränkt, ein Neonicotinoid für weitere 15 Jahre genehmigt und die Genehmigung des verbleibenden Neonicotinoids vorläufig um ein Jahr verlängert.[28]

90. Wenn Art. 71 Abs. 1 Satz 1 der Pflanzenschutzverordnung eng ausgelegt würde, wären diese Maßnahmen für die Befugnisse Frankreichs nach dieser Bestimmung ohne Belang, denn dort werden nur Notfallmaßnahmen nach Art. 69 und 70 als mitgliedstaatlichen Schutzmaßnahmen entgegenstehend genannt.

91. Allerdings ist Art. 71 Abs. 1 Satz 1 der Pflanzenschutzverordnung auch in diesem Punkt im Einklang mit dem Prinzip der loyalen Zusammenarbeit auszulegen. Darüber hinaus ist das Harmonisierungsziel der Verordnung zu berücksichtigen. Daher kann es nicht darauf ankommen, in welcher Form die Kommission handelt, sondern nur darauf, ob sie Maßnahmen ergreift, mit denen sie den Bedenken des Mitgliedstaats Rechnung trägt. Daher stehen langfristig angelegte Maßnahmen der Union, die das fragliche Risiko zum Gegenstand haben, einzelstaatlichen Maßnahmen erst recht entgegen.

92. In diesem Licht sind die Beschränkungen der Verwendung von Imidacloprid, Clothianidin und Thiamethoxam als Kommissionsmaßnahmen im Sinne von Art. 71 Abs. 1 Satz 1 der Pflanzenschutzverordnung anzuerkennen. Denn nach dem jeweils elften Erwägungsgrund der drei Durchführungsverordnungen beruhen die Einschränkungen auf Bedenken hinsichtlich der Sicherheit dieser Wirkstoffe.

93. Folglich könnte die französische Mitteilung vom 2. Februar 2017, selbst wenn sie als Unterrichtung im Sinne von Art. 71 Abs. 1 Satz 1 der Pflanzenschutzverordnung anzuerkennen wäre, keine Abweichung von den genannten drei nachfolgend erlassenen Maßnahmen der Kommission rechtfertigen.

94. Wenn Frankreich der Auffassung ist, dass auch diese Einschränkungen nicht ausreichen, so muss dieser Mitgliedstaat mit einer erneuten offiziellen Unterrichtung nach Art. 71 Abs. 1 Satz 1 der Pflanzenschutzverordnung das danach vorgesehene Verfahren ein weiteres Mal auslösen. Auf diese Weise erhielte die Kommission Gelegenheit, die Beeinträchtigung des Binnenmarkts durch einseitige französische Maßnahmen zu verhindern, indem sie entweder ihre eigenen Maßnahmen weiter verschärft oder der französischen Auffassung entgegentritt.

28 Siehe oben, Nrn. 24 ff.

95. Überlegungen hinsichtlich der Dringlichkeit der französischen Maßnahmen können diesem Erfordernis nicht entgegengehalten werden, denn diese Maßnahmen wurden erst im Juli 2018 und damit zwei Monate nach der Annahme der Kommissionsregelungen erlassen. In diesem Zeitraum wäre eine offizielle Unterrichtung der Kommission leicht möglich gewesen.

96. Die endgültige Verlängerung der Genehmigung von Acetamiprid und die vorläufige Verlängerung der Genehmigung von Thiacloprid zeigen hingegen, dass die Kommission in Bezug auf diese Wirkstoffe keine Maßnahmen ergriffen hat, die Maßnahmen nach den Art. 69 und 70 der Pflanzenschutzverordnung gleichstehen.

97. Was Thiacloprid angeht, so enthält sich die vorläufige Verlängerung der Genehmigung jeder Aussage zur Bewertung der mit diesem Wirkstoff verbundenen Risiken. Das ist auch folgerichtig, denn die Verlängerung erfolgte aufgrund des laufenden Erneuerungsverfahrens, in dessen Rahmen diese Risiken untersucht wurden.

98. Und die erneuerte Genehmigung von Acetamiprid beruht nach dem zehnten Erwägungsgrund der Durchführungsverordnung (EU) 2018/113 auf der Feststellung, dass die Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 4 der Pflanzenschutzverordnung vorliegen. Die Kommission ist also der Auffassung, dass von diesem Wirkstoff weder schädliche Auswirkungen auf die Gesundheit von Menschen noch unannehmbare Auswirkungen auf die Umwelt ausgehen. Auf Bedenken Frankreichs geht diese Entscheidung dagegen nicht ein.

99. Auf die zweite und die dritte Frage ist somit zu antworten, dass einseitige Maßnahmen von Mitgliedstaaten nach Art. 71 Abs. 1 Satz 1 der Pflanzenschutzverordnung nur zulässig sind, soweit die Kommission nach einer offiziellen Unterrichtung keine Maßnahmen ergreift, mit denen sie die Bedenken des Mitgliedstaats aufgreift. Wenn die Mitteilung Frankreichs vom 2. Februar 2017 als offizielle Unterrichtung anzusehen ist, sind in den Beschränkungen der Verwendung der Wirkstoffe Imidacloprid, Clothianidin und Thiamethoxam solche Maßnahmen zu sehen. Dagegen kommt diese Wirkung der Erneuerung der Genehmigung von Acetamiprid und der vorläufigen Verlängerung der Genehmigung von Thiacloprid nicht zu.

V. Ergebnis

100. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, wie folgt zu entscheiden:

1) Die Mitteilung einer Maßnahme nach Art. 5 der Richtlinie (EU) 2015/1535 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft ist einer offiziellen Unterrichtung nach Art. 71 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln gleichzustellen, wenn der Mitgliedstaat davon ausgehen darf, dass die Kommission sie in diesem Sinne verstanden hat. Ob dies im Ausgangsfall anzunehmen ist, muss das zuständige Gericht unter umfassender Berücksichtigung der Kommunikation zwischen dem Mitgliedstaat und der Kommission aufklären.

2) Einseitige Maßnahmen von Mitgliedstaaten nach Art. 71 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 sind nur zulässig, soweit die Kommission nach einer offiziellen Unterrichtung keine Maßnahmen ergreift, mit denen sie die Bedenken des Mitgliedstaats aufgreift. Wenn die Mitteilung Frankreichs vom 2. Februar 2017 als offizielle Unterrichtung anzusehen ist, sind in den Beschränkungen der Verwendung der Wirkstoffe Imidacloprid, Clothianidin und Thiamethoxam durch die Durchführungsverordnungen (EU) 2018/783, 2018/784 und 2018/785 solche Maßnahmen zu sehen. Dagegen kommt diese Wirkung der Erneuerung der Genehmigung von

Acetamiprid durch die Durchführungsverordnung (EU) 2018/113 und der vorläufigen Verlängerung der Genehmigung von Thiacloprid durch die Durchführungsverordnung (EU) 2018/524 nicht zu.