Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 4. juni 2020 [1]

Sag C-514/19

Union des industries de la protection des plantes
mod
Premier ministre m.fl.

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig))

»Præjudiciel forelæggelse – landbrug – miljø – forordning (EU) nr. 1107/2009 – markedsføring af plantebeskyttelsesmidler – lovligheden af en medlemsstats nødforanstaltning – neonicotinoider – beskyttelse af bier – officiel information om bekymring – direktiv (EU) 2015/1535 – informationsprocedure med hensyn til tekniske forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester – loyalt samarbejde – Kommissionens beskyttelsesforanstaltninger«

I. Indledning

1. Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1107/2009 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler [2] (herefter »plantebeskyttelsesforordningen«) harmoniserer godkendelsen af aktivstoffer og plantebeskyttelsesmidler i Den Europæiske Union. Alligevel kan medlemsstaterne træffe ensidige beskyttelsesforanstaltninger, hvis de forudgående over for Europa-Kommissionen har ytret bekymring vedrørende et aktivstof, og Kommissionen ikke træffer egne beskyttelsesforanstaltninger.

2. I den foreliggende sag skal det afklares, hvornår en meddelelse til Kommissionen kan anses for at være en ytring af bekymring i denne forstand. I den foreliggende sag rettede Frankrig en meddelelse til Kommissionen i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/1535 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester [3] (herefter »notifikationsdirektivet«), i overensstemmelse med formkravene, men påberåbte sig ikke udtrykkeligt plantebeskyttelsesforordningens beskyttelsesklausul. Desuden skal det undersøges, hvilke krav foranstaltninger fra Kommissionens side skal opfylde for at udelukke beskyttelsesforanstaltninger fra medlemsstaternes side.

1 – Originalsprog: tysk.

2 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1107/2009 af 21.10.2009 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler og om ophævelse af Rådets direktiv 79/117/EØF og 91/414/EØF (EUT 2009, L 309, s. 1). De senere foretagne ændringer er ikke relevante for den præjudicielle anmodning.

3 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/1535 af 9.9.2015 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester (EUT 2015, L 241, s. 1).

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Plantebeskyttelsesforordningen

3. Plantebeskyttelsesforordningen blev udstedt på grundlag af EF-traktatens artikel 37, stk. 2, artikel 95 og artikel 152, stk. 4, litra b). Det er retsgrundlagene for den fælles landbrugs- og fiskeripolitik (nu artikel 41 TEUF), det indre marked (nu artikel 114 TEUF) og for foranstaltninger inden for veterinærvæsen og plantebeskyttelse, som afviger fra den fælles landbrugspolitik og direkte har til formål at beskytte befolkningens sundhed [nu artikel 168, stk. 4, litra b), TEUF].

4. Artikel 114, stk. 10, TEUF bestemmer, at ordninger på grundlag af denne artikel »i de relevante tilfælde [indeholder] en beskyttelsesklausul, der bemyndiger medlemsstaterne til med en eller flere af de ikke-økonomiske begrundelser, der er nævnt i traktatens artikel 36, at træffe foreløbige foranstaltninger, der er undergivet en EU-retlig kontrolprocedure«.

5. I henhold til plantebeskyttelsesforordningens artikel 13 og 79 træffer *Kommissionen* sammen med en komité, hvor medlemsstaterne er repræsenteret, afgørelse om godkendelse af *aktivstoffer*.

6. Plantebeskyttelsesforordningens artikel 4 indeholder godkendelseskriterierne for aktivstoffer, som navnlig går ud på, at aktivstoffer for at kunne godkendes hverken må have skadelige virkninger på menneskers sundhed eller uacceptabel indvirkning på miljøet.

7. I plantebeskyttelsesforordningens artikel 6 fastsættes det, at godkendelse af aktivstoffer kan være omfattet af betingelser og begrænsninger. Plantebeskyttelsesforordningens artikel 14 ff. regulerer fornyelse af godkendelsen af et aktivstof og artikel 21 fornyet vurdering af godkendelser.

8. I henhold til plantebeskyttelsesforordningens artikel 28 ff. godkender *medlemsstaterne plantebeskyttelsesmidler* på grundlag af godkendte aktivstoffer for deres respektive nationale områder. Plantebeskyttelsesforordningens artikel 36, stk. 3, tillader medlemsstaterne med henblik på at begrænse risikoen at begrænse anvendelsen af plantebeskyttelsesmidler eller at nægte godkendelse, navnlig på grund af bekymring med hensyn til menneskers eller dyrs sundhed eller miljøet.

9. Plantebeskyttelsesforordningens artikel 49 indeholder en særregel for markedsføring af behandlede frø. I henhold til stk. 1 må medlemsstaterne ikke forbyde markedsføring og brug af frø behandlet med plantebeskyttelsesmidler, der er godkendt til dette formål i mindst en medlemsstat. Hvis der foreligger alvorlig bekymring, kan Kommissionen fastsætte afvigelser herfra i en procedure i henhold til artikel 69. Herudover gælder imidlertid også artikel 70 og 71.

10. Uafhængigt af denne henvisning tillader plantebeskyttelsesforordningens artikel 69-71 vedtagelse af nødforanstaltninger fra Kommissionens og medlemsstaternes side.

11. Plantebeskyttelsesforordningens artikel 69 regulerer Kommissionens fastsættelse af nødforanstaltninger:

»Hvis der er åbenbar sandsynlighed for, at en/et godkendt aktivstof, safener, synergist eller hjælpestof eller et plantebeskyttelsesmiddel, som er godkendt i overensstemmelse med denne forordning, vil udgøre en alvorlig risiko for menneskers eller dyrs sundhed eller for miljøet, og at denne risiko ikke kan styres på tilfredsstillende vis ved hjælp af foranstaltninger truffet af den eller de berørte medlemsstater, træffes der straks foranstaltninger til at begrænse eller forbyde anvendelsen og/eller salget af det pågældende stof eller produkt efter forskriftsproceduren i artikel 79, stk. 3, enten på

Kommissionens eget initiativ eller efter anmodning fra en medlemsstat. Inden sådanne foranstaltninger iværksættes, gennemgår Kommissionen den foreliggende dokumentation og anmoder eventuelt autoriteten om at afgive udtalelse. Kommissionen kan fastsætte en frist for afgivelse af en sådan udtalelse.«

12. I henhold til plantebeskyttelsesforordningens artikel 70 kan Kommissionen i særligt hastende tilfælde hurtigt vedtage beredskabsforanstaltninger.

13. Plantebeskyttelsesforordningens artikel 71 omhandler medlemsstaternes kompetence til at træffe nødforanstaltninger:

»1. Såfremt en medlemsstat officielt informerer Kommissionen om behovet for at iværksætte nødforanstaltninger, og der ikke er truffet foranstaltninger i overensstemmelse med artikel 69 eller 70, kan medlemsstaten vedtage midlertidige beskyttelsesforanstaltninger. I så fald underretter den straks de øvrige medlemsstater og Kommissionen herom.

2. Kommissionen forelægger senest 30 arbejdsdage herefter sagen for den i artikel 79, stk. 1, omhandlede komité efter forskriftsproceduren i artikel 79, stk. 3, med henblik på forlængelse, ændring eller ophævelse af de midlertidige nationale beskyttelsesforanstaltninger.

3. Medlemsstaten kan opretholde de midlertidige nationale beskyttelsesforanstaltninger, indtil der er blevet vedtaget fællesskabsforanstaltninger.«

2. Notifikationsdirektivet

14. Notifikationsdirektivets artikel 5, stk. 1, indeholder den grundlæggende notifikationspligt for tekniske forskrifter:

»Med forbehold af artikel 7 meddeler medlemsstaterne straks Kommissionen ethvert udkast til teknisk forskrift, […] De meddeler ligeledes Kommissionen grundene til, at det er nødvendigt at indføre en sådan teknisk forskrift, medmindre disse grunde allerede fremgår af udkastet.

[…]

Hvis udkastet til teknisk forskrift af hensyn til folkesundheden eller beskyttelse af forbrugerne eller miljøet navnlig tager sigte på at begrænse markedsføringen eller anvendelsen af et kemisk stof, præparat eller produkt, fremsender medlemsstaterne ligeledes enten et resumé af eller henvisninger til alle relevante oplysninger om det pågældende stof, præparat eller produkt samt oplysninger om kendte erstatningsprodukter, der findes på markedet, i det omfang disse oplysninger er til rådighed, og angiver, hvilke virkninger foranstaltningen forventes at få på folkesundheden, beskyttelsen af forbrugerne og miljøet, sammen med en risikovurdering, der, så vidt det er hensigtsmæssigt, foretages efter de principper, der er fastsat i de relevante dele af [bilag XV, del II.3, i REACH-forordningen [4]] […],

[…]«

4 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 af 18.12.2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH), om oprettelse af et europæisk kemikalieagentur og om ændring af direktiv 1999/45/EF og ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 793/93 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1488/94 samt Rådets direktiv 76/769/EØF og Kommissionens direktiv 91/155/EØF, 93/67/EØF, 93/105/EF og 2000/21/EF (EUT 2006, L 396, s. 1).

15. Notifikationsdirektivets artikel 5, stk. 5, omhandler forholdet til meddelelsen af tekniske forskrifter på grundlag af andre EU-regler:

»Når udkast til tekniske forskrifter er et led i foranstaltninger, som på udkaststadiet skal fremsendes i henhold til andre EU-retsakter, kan medlemsstaterne fremsende den meddelelse, der er omhandlet i stk. 1, i henhold til den pågældende anden retsakt, forudsat at de formelt angiver, at meddelelsen også skal gælde i henhold til dette direktiv.

Selv om Kommissionen ikke reagerer på et udkast til teknisk forskrift i forbindelse med dette direktiv, har dette ingen indflydelse på, hvilke afgørelser der kan træffes på grundlag af andre EU-retsakter.«

16. Notifikationsdirektivets artikel 7, stk. 1, indeholder undtagelser fra notifikationspligten:

»Artikel 5 og 6 finder ikke anvendelse på medlemsstaternes love eller administrative bestemmelser eller på frivillige aftaler, hvis medlemsstaterne derigennem:

a) […]

b) […]

c) anvender beskyttelsesklausuler, der er fastsat i bindende EU-retsakter

d) […]«

B. Fransk ret

17. Artikel L. 253-8, stk. II, i Code rural et de la pêche maritime (lov om landbrug og havfiskeri), som ændret ved artikel 125 i lov af 8. august 2016 om genopretning af biodiversiteten, naturen og landskaberne, forbyder anvendelse af neonicotinoider:

»Det er fra den 1. september 2018 forbudt at anvende plantebeskyttelsesmidler indeholdende et eller flere aktivstoffer i neonicotinoidfamilien og frø behandlet med disse midler.

[…]

Der kan indtil den 1. juli 2020 indrømmes undtagelser fra det i første og andet afsnit i nærværende stk. II omhandlede forbud ved bekendtgørelse udstedt af ministrene for landbrug, miljø og sundhed.

[…]«

18. Ved dekret 2018-675 af 30. juli 2018 om definition af aktivstoffer i neonicotinoidfamilien i plantebeskyttelsesmidler (herefter »det omtvistede dekret«), der er blevet udstedt på grundlag af artikel L 253-8, stk. II, i Code rural et de la pêche maritime (lov om landbrug og havfiskeri), er der blevet indsat en artikel D. 253-46-1 i lov om landbrug og havfiskeri, som fastlægger de forbudte neonicotinoider:

»De stoffer i neonicotinoidfamilien, der er nævnt i artikel L. 253-8, er: Acetamiprid; clothianidin; imidakloprid; thiakloprid; thiamethoxam.«

III. Sagens faktiske omstændigheder og anmodningen om præjudiciel afgørelse

19. Der anvendes forskellige aktivstoffer i neonicotinoidfamilien inden for plantebeskyttelse. Fra 2004-2008 godkendte Kommissionen til dette formål neonicotinoiderne acetamiprid, thiacloprid, clothianidin, thiamethoxam og imidacloprid. Mindst to andre neonicotinoider, dinotefuran og nitenpyram, anvendes ligeledes som plantebeskyttelsesmidler, men de er hidtil ikke anmeldt og godkendt i EU[5].

20. På grund af risici for bier begrænsede Kommissionen allerede med gennemførelsesforordning (EU) nr. 485/2013 af 24. maj 2013[6] anvendelsen af clothianidin, thiamethoxam og imidacloprid, selv om bestemte anvendelser på friland forblev mulige[7].

21. I 2016 vedtog Frankrig den ovenfor nævnte lov om genopretning af biodiversiteten, naturen og landskaberne og forbød dermed fra den 1. september 2018 anvendelse af plantebeskyttelsesmidler, som indeholder et eller flere aktivstoffer i neonicotinoidfamilien og frø behandlet med disse midler.

22. Den 2. februar 2017 fremsendte den franske regering et udkast til det ligeledes ovenfor nævnte omtvistede dekret til Kommissionen og baserede sig i denne forbindelse på notifikationsdirektivets[8] artikel 5, men ikke på plantebeskyttelsesforordningens artikel 71. I denne notifikation begrundede den franske regering forbuddet mod anvendelse af plantebeskyttelsesmidler indeholdende et eller flere af stofferne i neonicotinoidfamilien og frø behandlet med disse produkter med en henvisning til flere videnskabelige undersøgelser. Disse »tyder på, at neonicotinoider har en stor indvirkning på […] organismer, som de ikke er rettet mod, såsom bier, makroinvertebrater eller endog fugle«. Den franske regering henviste desuden til en undersøgelse foretaget af Det Europæiske Fødevaresikkerhedsagentur (EFSA), der »påviser en risiko for menneskers sundhed (indvirkning på udviklingen af nervesystemet)«.

23. I sit svar af 3. august 2017 anførte Kommissionen med henvisning til plantebeskyttelsesforordningen, at den »deler Frankrigs bekymringer med hensyn til visse aktivstoffer i neonicotinoidfamilien og de risici, som disse stoffer indebærer for bierne«. Den henviste også til, at »EFSA har offentliggjort konklusioner vedrørende disse tre stoffer og har henledt opmærksomheden på andre mulige risici, hvilket har foranlediget Kommissionen til at overveje behovet for at indføre andre restriktioner«. Den refererede i denne forbindelse til de på daværende tidspunkt igangværende vurderingsprocedurer for godkendelserne af clothianidin, thiamethoxam og imidacloprid.

24. I begyndelsen af 2018 godkendte Kommissionen dog på ny neonicotinoidet acetamiprid for en periode på 15 år i henhold til plantebeskyttelsesforordningens artikel 20, stk. 1[9]. I betragtningerne hertil konstaterede Kommissionen:

»(10) Det er med hensyn til ét eller flere repræsentative anvendelsesformål for mindst ét plantebeskyttelsesmiddel, der indeholder acetamiprid, blevet fastslået, at godkendelseskriterierne i [plantebeskyttelsesforordningens] artikel 4 […] er opfyldt. Godkendelsen af acetamiprid bør derfor fornyes.

5 – EU – Pesticides database (https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/eu-pesticides-database/public/?event=homepage&language=EN, besøgt den 27.5.2020).

6 – Kommissionens gennemførelsesforordning om ændring af gennemførelsesforordning (EU) nr. 540/2011 for så vidt angår godkendelsesbetingelserne for aktivstofferne clothianidin, thiamethoxam og imidacloprid og om forbud mod anvendelse og salg af frø, som er behandlet med plantebeskyttelsesmidler, der indeholder disse aktivstoffer (EUT 2013, L 139, s. 12).

7 – Fastsættelsen af denne ordning er genstand for Rettens dom af 17.5.2018, Bayer CropScience m.fl. mod Kommissionen (T-429/13 og T-451/13, EU:T:2018:280), og den hertil verserende appelsag Bayer CropScience og Bayer mod Kommissionen (C-499/18 P, EUT 2018, C 381, s. 12).

8 – Sag 2017/39/F (France).

9 – Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2018/113 af 24.1.2018 om fornyelse af godkendelsen af aktivstoffet acetamiprid, jf. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1107/2009 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler, og om ændring af bilaget til Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 540/2011 (EUT 2018, L 20, s. 7).

(11) Risikovurderingen for fornyelse af godkendelsen af acetamiprid er baseret på et begrænset antal repræsentative anvendelsesformål, hvilket dog ikke begrænser de anvendelsesformål, hvortil plantebeskyttelsesmidler, der indeholder acetamiprid, kan godkendes. Anvendelsen bør derfor ikke længere være begrænset til anvendelse som insekticid.«

25. Efterfølgende forlængede Kommissionen godkendelsen for thiacloprid i henhold til plantebeskyttelsesforordningens artikel 17, stk. 1, på grundlag af en igangværende fornyelsesprocedure med først et år [10] og senere med yderligere et år [11], før den senest besluttede ikke længere at forlænge godkendelsen [12].

26. Derimod forbød Kommissionen den 29. maj 2018 på grundlag af plantebeskyttelsesforordningens artikel 21, stk. 3, artikel 49, stk. 2, og artikel 78, stk. 2, med virkning fra den 19. december 2018 anvendelsen af imidacloprid [13], clothianidin [14] og thiamethoxam [15], dog ikke til behandling af afgrøder i permanente væksthuse, der forbliver i et permanent væksthus i hele deres livscyklus.

27. I 11. betragtning til de respektive gennemførelsesforordninger konstaterede Kommissionen, at »yderligere risici for bier ikke kan udelukkes, medmindre der indføres yderligere begrænsninger. I betragtning af behovet for at sikre et sikkerheds- og beskyttelsesniveau, der er i overensstemmelse med det høje niveau for beskyttelse af dyrs sundhed, der tilstræbes i Unionen, bør alle udendørs anvendelser forbydes«.

28. Godkendelserne for clothianidin og thiamethoxam er, så vidt det ses, udløbet i mellemtiden [16].

29. Alligevel udstedte Frankrig den 30. juli 2018 det omtvistede dekret, som bevirkede, at enhver anvendelse på Frankrigs område af de fem neonicotinoider, der på dette tidspunkt var godkendt i EU, blev forbudt fra den 1. september 2018. I Kommissionens database vedrørende gennemførelse af notifikationsdirektivet findes teksten til dette dekret dateret den 31. august 2018 [17].

30. Union des industries de la protection des plantes (sammenslutning til afgrødebeskyttelse) har indbragt denne foranstaltning for Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig). Sammenslutningen er navnlig af den opfattelse, at artikel L. 253-8 i Code rural et de la pêche maritime (lov om landbrug og havfiskeri), som dekretet er udstedt for at gennemføre, er i strid med plantebeskyttelsesforordningens bestemmelser.

10 – Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2018/524 af 28.3.2018 om ændring af gennemførelsesforordning (EU) nr. 540/2011 for så vidt angår forlængelse af godkendelsesperioderne for aktivstofferne Bacillus subtilis (Cohn 1872) stamme QST 713, identisk med stamme AQ 713, clodinafop, clopyralid, cyprodinil, dichlorprop-P, fosetyl, mepanipyrim, metconazol, metrafenon, pirimicarb, Pseudomonas chlororaphis stamme MA 342, pyrimethanil, quinoxyfen, rimsulfuron, spinosad, thiacloprid, thiamethoxam, thiram, tolclofos-methyl, triclopyr, trinexapac, triticonazol og ziram (EUT 2018, L 88, s. 4).

11 – Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2019/168 af 31.1.2019 om ændring af gennemførelsesforordning (EU) nr. 540/2011 for så vidt angår forlængelse af godkendelsesperioderne for aktivstofferne abamectin, Bacillus subtilis (Cohn 1872) stamme 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 stamme 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 og ziram (EUT 2019, L 33, s. 1).

12 – Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2020/23 af 13.1.2020 om ikke at forny godkendelsen af aktivstoffet thiacloprid, jf. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1107/2009 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler, og om ændring af bilaget til Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 540/2011 (EUT 2020, L 8, s. 8).

13 – Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2018/783 af 29.5.2018 om ændring af gennemførelsesforordning (EU) nr. 540/2011 for så vidt angår godkendelsesbetingelserne for aktivstoffet imidacloprid (EUT 2018, L 132, s. 31).

14 – Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2018/784 af 29.5.2018 om ændring af gennemførelsesforordning (EU) nr. 540/2011 for så vidt angår godkendelsesbetingelserne for aktivstoffet clothianidin (EUT 2018, L 132, s. 35).

15 – Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2018/785 af 29.5.2018 om ændring af gennemførelsesforordning (EU) nr. 540/2011 for så vidt angår godkendelsesbetingelserne for aktivstoffet thiamethoxam (EUT 2018, L 132, s. 40).

16 – EU – Pesticides database (https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/eu-pesticides-database/public/?event=homepage&language=EN, besøgt den 27.5.2020).

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

31. Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har i denne sag stillet følgende spørgsmål til Domstolen:

1) Når en national foranstaltning med henblik på at begrænse anvendelsen af aktivstoffer formelt er blevet meddelt Kommissionen i henhold til [notifikationsdirektivets] artikel 5 […], dog med en præsentation af de elementer, der har foranlediget medlemsstaten til at anse det pågældende stof for at udgøre en alvorlig risiko for menneskers eller dyrs sundhed eller for miljøet, og denne risiko kun kan forvaltes på tilfredsstillende vis i henhold til de gældende regler ved hjælp af de foranstaltninger, som medlemsstaten har truffet, en præsentation, der er tilstrækkelig tydelig til, at Kommissionen ikke kan tage fejl af, at [notifikationen] er baseret på [plantebeskyttelsesforordningen], skal Europa-Kommissionen da anse denne [notifikation] for at være blevet [foretaget] i henhold til den i forordningens artikel 69 og 71 omhandlede procedure og eventuelt foretage yderligere undersøgelser eller træffe foranstaltninger, der imødekommer kravene i denne lovgivning såvel som de bekymringer, som denne medlemsstat har givet udtryk for?

2) Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende: Skal gennemførelsesforordning […] 2018/783, 2018/784 og 2018/785 […], der forbyder anvendelsen af stofferne thiamethoxam, clothianidin og imidacloprid fra og med den 19. december 2018, undtagen til behandling af afgrøder i permanente væksthuse, der forbliver i et permanent væksthus i hele deres livscyklus, da betragtes som foranstaltninger, der er truffet som svar på en anmodning fremsat af Frankrig den 2. februar 2017 om et generelt forbud mod anvendelsen af plantebeskyttelsesmidler indeholdende et eller flere af stofferne i neonicotinoidfamilien og frø behandlet med sådanne stoffer?

3) Såfremt det sidstnævnte spørgsmål besvares bekræftende: Hvad kan en medlemsstat, der på grundlag af [plantebeskyttelsesforordningens] artikel 69 […] har anmodet Kommissionen om at træffe foranstaltninger med henblik på at begrænse eller forbyde anvendelsen af plantebeskyttelsesmidler indeholdende et eller flere stoffer fra neonicotinoidfamilien og frø behandlet med disse produkter da gøre, hvis Kommissionen kun delvist tager anmodningen til følge og kun begrænser anvendelsen af tre af stofferne i neonicotinoidfamilien og ikke dem alle?

32. Union des industries de la protection des plantes (herefter »UIPP«), Union nationale de l'apiculture française (fransk biavlerforening), Syndicat national de l'apiculture (den nationale fagforening for biavlere), Den Franske Republik og Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg om disse spørgsmål. Domstolen afstod fra en mundtlig forhandling, idet den blev tilstrækkeligt underrettet gennem disse indlæg.

IV. Retlig bedømmelse

33. Der er behov for en fortolkning af den præjudicielle anmodning fra Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager), før den retlige kvalificering af Frankrigs meddelelse af 2. februar 2017 kan foretages, og betydningen af Kommissionens forskellige foranstaltninger fra begyndelsen af 2018 kan behandles.

A. Fortolkning af anmodningen om præjudiciel afgørelse og dens formalitet

34. De to første spørgsmål vedrører Kommissionens forpligtelser og foranstaltninger, mens det tredje spørgsmål vedrører en medlemsstats handlemuligheder som følge af Kommissionens foranstaltninger. Imidlertid er ingen af disse punkter genstand for sagen for Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager). Denne sag drejer sig tværtimod om, hvorvidt de omfattende forbud, som Frankrig har indført mod plantebeskyttelsesmidler baseret på stoffer fra neonicotinoidfamilien og frø behandlet med disse produkter, er gyldige. Derfor er det nødvendigt at identificere kernen i de

spørgsmål, som er væsentlige for afgørelsen af sagen for Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager)[18]. Til dette formål er det hensigtsmæssigt først at opstille de relevante retsregler, som fremgår af plantebeskyttelsesforordningen. Derefter kan der foretages en bedømmelse af UIPP's indvendinger med hensyn til, om den præjudicielle anmodning kan antages til realitetsbehandling.

1. De relevante retsregler for medlemsstaternes beskyttelsesforanstaltninger vedrørende anvendelse af plantebeskyttelsesmidler

35. I henhold til plantebeskyttelsesforordningens artikel 13 og 79 træffer Kommissionen sammen med en komité, hvor medlemsstaterne er repræsenteret, afgørelse om godkendelse af aktivstoffer. Da de omtvistede forbud blev udstedt, var alle de fem berørte neonicotinoidaktivstoffer stadig godkendt, tre af dem dog med væsentlige begrænsninger.

36. Da EU ikke støttede plantebeskyttelsesforordningen på den miljøretlige kompetence i artikel 192 TEUF, kan Frankrig ikke begrunde de omtvistede forbud som strengere beskyttelsesforanstaltninger i henhold til artikel 193 TEUF.

37. Et plantebeskyttelsesmiddel på grundlag af godkendte aktivstoffer skal imidlertid også have en godkendelse fra den pågældende medlemsstat i henhold til plantebeskyttelsesforordningens artikel 28 ff., før det kan markedsføres og anvendes på denne stats område. Inden for disse rammer tillader plantebeskyttelsesforordningens artikel 36, stk. 3, medlemsstaterne med henblik på at begrænse risikoen at begrænse anvendelsen af plantebeskyttelsesmidler på deres område eller nægte godkendelse, navnlig på grund af bekymring med hensyn til menneskers eller dyrs sundhed eller miljøet.

38. Når den franske regering forbyder plantebeskyttelsesmidler, der indeholder neonicotinoider, kunne der umiddelbart være tale om en ordning som omhandlet i plantebeskyttelsesforordningens artikel 36, stk. 3. Denne bestemmelse tillader dog ikke at forbyde markedsføring af frø, som er behandlet med plantebeskyttelsesmidler, der er godkendt i andre medlemsstater. Desuden fremgår det af UIPP's anbringende, at den franske godkendelsesmyndighed fortsat tilpasser godkendelserne af plantebeskyttelsesmidler baseret på neonicotinoider i lyset af de EU-retlige bestemmelser og kun supplerende informerer de pågældende virksomheder om det nationale forbud mod at anvende dem. Det er uklart, hvilken betydning denne praksis har i lyset af EU-rettens forrang.

39. Dette er muligvis grunden til, at Conseil d'État kun stiller spørgsmål vedrørende plantebeskyttelsesforordningens artikel 71, stk. 1. Ifølge denne bestemmelse kan medlemsstaten vedtage midlertidige beskyttelsesforanstaltninger, efter at den officielt har informeret Kommissionen om behovet for at iværksætte nødforanstaltninger, og Kommissionen ikke selv har truffet sådanne foranstaltninger i overensstemmelse med artikel 69 eller 70. I så fald underretter den straks de andre medlemsstater og Kommissionen herom.

40. Plantebeskyttelsesforordningens artikel 71, stk. 2, fastsætter i et sådant tilfælde, at Kommissionen senest 30 arbejdsdage herefter forelægger sagen for den kompetente komité med henblik på forlængelse, ændring eller ophævelse af de midlertidige nationale beskyttelsesforanstaltninger.

41. Endelig tillader plantebeskyttelsesforordningens artikel 71, stk. 3, medlemsstaterne at opretholde de midlertidige nationale beskyttelsesforanstaltninger, indtil der er vedtaget EU-foranstaltninger.

18 – Jf. f.eks. dom af 2.4.2020, I.N. (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, præmis 43).

42. Plantebeskyttelsesforordningens artikel 71 fastsætter således flere skridt. Hvis en medlemsstat ser et behov for handling, skal den først henvende sig til Kommissionen og give den lejlighed til at afhjælpe dens bekymring. Kun hvis Kommissionen ikke handler, må den selv træffe foranstaltninger, og den skal informere Kommissionen og alle andre medlemsstater herom. Disse skal derefter på Kommissionens initiativ i fællesskab i en komité med bindende virkning afgøre, om medlemsstatens foranstaltninger er berettigede [19].

43. I øvrigt viser henvisningen til foranstaltninger som omhandlet i plantebeskyttelsesforordningens artikel 69 i artikel 71, stk. 1, første punktum, at behovet for medlemsstatens nødforanstaltninger skal være støttet på anvendelsesbetingelsen i den førstnævnte bestemmelse. Ifølge denne bestemmelse kan Kommissionen træffe foranstaltninger, hvis der er åbenbar sandsynlighed for, at et godkendt aktivstof vil udgøre en alvorlig risiko for menneskers eller dyrs sundhed eller for miljøet, og at denne risiko ikke kan styres på tilfredsstillende vis ved hjælp af foranstaltninger truffet af den eller de berørte medlemsstater (i forbindelse med godkendelsen af plantebeskyttelsesmidler). Medlemsstaten må således også kun træffe de midlertidige beskyttelsesforanstaltninger, hvis disse krav er opfyldt [20]. Den præjudicielle anmodning berører ganske vist ikke disse betingelser, men begrænser sig i stedet til processuelle spørgsmål. Alligevel skal Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) i forlængelse af besvarelsen af dens anmodning eventuelt også prøve de nævnte materielle krav til nationale foranstaltninger [21].

2. Fortolkning af spørgsmålene fra Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager)

44. På denne baggrund ønsker Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) med det første spørgsmål oplyst, om den franske meddelelse om udkastet til et forbud mod neonicotinoider opfylder de processuelle krav til en information i henhold til plantebeskyttelsesforordningens artikel 71, stk. 1, første punktum (jf. nedenfor under punkt B).

45. Med det andet spørgsmål ønskes det oplyst, om Kommissionens gennemførelsesforordninger vedrørende de forskellige neonicotinoider udgør EU-foranstaltninger som omhandlet i artikel 71, stk. 1, første punktum, som udelukker indførelsen af de fremsendte nationale beskyttelsesforanstaltninger. Endelig uddyber det tredje spørgsmål det andet spørgsmål med hensyn til, om *dele* af de nationale beskyttelsesforanstaltninger fortsat kan bestå, når Kommissionens foranstaltninger kun delvist afhjælper medlemsstatens bekymring, idet de kun begrænser anvendelsen af tre ud af fem aktivstoffer (begge spørgsmål behandles under punkt C).

3. Spørgsmålet, om den præjudicielle anmodning kan antages til realitetsbehandling

46. UIPP ytrer tvivl om, hvorvidt den præjudicielle anmodning kan antages til realitetsbehandling, da den franske ordning ikke udgør en midlertidig beskyttelsesforanstaltning, men har varig karakter. Desuden er ordningen åbenbart ikke hastende, da forbuddet først trådte i kraft to år efter lovens vedtagelse. Det er derfor udelukket at anvende plantebeskyttelsesforordningens artikel 71, stk. 1, første punktum.

19 – Jf. dom af 8.9.2011, Monsanto m.fl. (C-58/10 – C-68/10, EU:C:2011:553, præmis 80), og af 13.9.2017, Fidenato m.fl. (C-111/16, EU:C:2017:676, præmis 41).

20 – Jf. i denne forbindelse dom af 9.9.2003, Monsanto Agricoltura Italia m.fl. (C-236/01, EU:C:2003:431, præmis 106 ff.), af 8.9.2011, Monsanto m.fl. (C-58/10 – C-68/10, EU:C:2011:553, præmis 76 og 77), samt af 13.9.2017, Fidenato m.fl. (C-111/16, EU:C:2017:676, præmis 51-53).

21 – Jf. dom af 8.9.2011, Monsanto m.fl. (C-58/10 – C-68/10, EU:C:2011:553, præmis 79), samt af 13.9.2017, Fidenato m.fl. (C-111/16, EU:C:2017:676, præmis 38).

47. Dette anbringende går ud på, at spørgsmålene er åbenbart hypotetiske og derfor ikke kan antages til realitetsbehandling, idet det på ingen måde kommer på tale at kvalificere forbuddet som en midlertidig beskyttelsesforanstaltning som omhandlet i plantebeskyttelsesforordningens artikel 71, stk. 1, første punktum. Denne indvending er imidlertid ikke overbevisende.

48. Begrebet »midlertidig beskyttelsesforanstaltning« i plantebeskyttelsesforordningens artikel 71, stk. 1, første punktum, begrænser ikke den trufne foranstaltnings form. Tværtimod ligger midlertidigheden i den nationale beskyttelsesforanstaltning især deri, at den omgående skal behandles af Kommissionen i henhold til artikel 71, stk. 2, og eventuelt erstattes af en EU-foranstaltning i henhold til artikel 71, stk. 3.

49. Lige så lidt kan det udledes af plantebeskyttelsesforordningens artikel 71, stk. 1, første punktum, at denne kompetence ikke finder anvendelse på grund af forsinkelser ved udstedelsen af beskyttelsesforanstaltninger. Ganske vist anvendes navnlig i den franske version begrebet »hastende karakter« (»mesures d'urgence«), og også det tyske begreb »Notfallmaßnahmen« eller det engelske begreb »emergency measures« implicerer et vist behov for hurtig handling, men selv om der foreligger et hastende behov for handling, er foranstaltninger, som træffes sent, ikke ulovlige alene af den grund, at de muligvis burde have været truffet tidligere.

50. Anmodningen om præjudiciel afgørelse kan derfor antages til realitetsbehandling.

B. De processuelle krav til en medlemsstats anvendelse af plantebeskyttelsesforordningens artikel 71

51. Med det første spørgsmål ønskes det oplyst, om Frankrig foretog de nødvendige processuelle skridt til at anvende plantebeskyttelsesforordningens artikel 71, altså navnlig, om Frankrig officielt informerede Kommissionen.

1. Begrebet »officiel information« som omhandlet i plantebeskyttelsesforordningens artikel 71, stk. 1, første punktum

52. Plantebeskyttelsesforordningens artikel 71, stk. 1, første punktum, kræver for det første, at en medlemsstat officielt informerer Kommissionen om behovet for at iværksætte nødforanstaltninger. Ganske vist taler flere argumenter for, at medlemsstatens meddelelse i sin ydre form skal referere til en nødforanstaltning i henhold til den nævnte bestemmelse. I det følgende skal det dog demonstreres, at det under hensyntagen til princippet om loyalt samarbejde er afgørende, om de involverede kan lægge til grund, at deres kommunikationspartner forstår indholdet af de respektive meddelelser korrekt.

53. Frankrig henvendte sig ganske vist den 2. februar 2017 til Kommissionen med et udkast til forbudsordningen, men fremsendte sin meddelelse i den i notifikationsdirektivet omhandlede procedure.

54. Kommissionen er af den opfattelse, at en sådan meddelelse kun kan anses for at være en information som omhandlet i plantebeskyttelsesforordningens artikel 71, stk. 1, hvis medlemsstaten udtrykkeligt henviser til disse bestemmelser eller i det mindste forsøger at godtgøre, at betingelserne for en EU-nødforanstaltning foreligger. Desuden skal det udtrykkeligt varsles i meddelelsen, at medlemsstaten vil handle på egen hånd, hvis der ikke bliver truffet en EU-foranstaltning. Disse betingelser opfylder den franske meddelelse ikke.

55. Kommissionen begrunder ganske vist ikke, hvordan den når frem til disse høje krav, som er mere vidtgående end en ren notifikation. Der kan dog udledes flere indikationer heraf af de berørte regelsæt.

56. For det første kræves der i henhold til plantebeskyttelsesforordningens artikel 71, stk. 1, første punktum, en »officiel« information.

57. For det andet fastsætter notifikationsdirektivets artikel 7, stk. 1, litra c), at notifikationspligten i henhold til artikel 5 ikke finder anvendelse på medlemsstaternes love eller administrative bestemmelser, hvis medlemsstaterne derigennem anvender beskyttelsesklausuler, der er fastsat i bindende EU-retsakter.

58. Plantebeskyttelsesforordningens artikel 71 har ganske vist til forskel fra sammenlignelige bestemmelser ikke overskriften »beskyttelsesklausul«, men indholdsmæssigt opfylder denne bestemmelse definitionen i artikel 114, stk. 10, TEUF. Derfor skal den også med henblik på notifikationsdirektivets artikel 7, stk. 1, litra c), anses for at være en beskyttelsesklausul.

59. Denne bestemmelse kan man derfor forstå således, at medlemsstater ikke kan informere Kommissionen i henhold til plantebeskyttelsesforordningens artikel 71, stk. 1, første punktum, blot i form af en meddelelse i henhold til notifikationsdirektivet.

60. For det tredje fastsætter notifikationsdirektivets artikel 5, stk. 5, at en meddelelse i henhold til dette direktiv også kan erstattes af fremsendelsen af et udkast i henhold til informationspligten på grundlag af en anden EU-retsakt. Ved en snæver fortolkning kan en notifikation således ikke erstatte den anden meddelelse, i den foreliggende sag informationen i henhold til plantebeskyttelsesforordningens artikel 71, stk. 1, første punktum. Omvendt kan en information i henhold til forordningen imidlertid erstatte notifikationen i henhold til direktivet.

61. Til fordel for en så streng fortolkning af de nævnte bestemmelser taler endelig frem for alt, at ensidige beskyttelsesforanstaltninger i henhold til plantebeskyttelsesforordningens artikel 71 påvirker det indre marked negativt. Derfor er det nødvendigt så vidt muligt at undgå misforståelser i forbindelse med anvendelsen i beskyttelsesklausuler. Som UIPP korrekt fremfører, understreger Domstolen derfor regelmæssigt, at påberåbelse af beskyttelsesklausuler forudsætter, at de relevante procedurer overholdes [22].

62. I sidste ende holder disse overvejelser imidlertid ikke.

63. Udgangspunktet for fortolkningen af kriteriet »officiel information« må være, at hverken artikel 71 eller plantebeskyttelsesforordningens øvrige bestemmelser indeholder specifikke processuelle regler for informationen af Kommissionen.

64. Plantebeskyttelsesforordningens artikel 71 udgør tværtimod en konkretisering af princippet om loyalt samarbejde, som er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU, i forbindelse med gennemførelsen af legitime interesser vedrørende plantebeskyttelsesmidler [23]. Derfor skal artikel 71 også fortolkes i lyset af dette princip.

22 – Jf. f.eks. dom af 25.3.1999, Kommissionen mod Italien (C-112/97, EU:C:1999:168, præmis 62), af 22.10.2002, National Farmers' Union (C-241/01, EU:C:2002:604, præmis 60), af 10.3.2005, Tempelman og van Schaijk (C-96/03 og C-97/03, EU:C:2005:145, præmis 50), af 17.4.2007, AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, præmis 62 og 63), af 8.9.2011, Monsanto m.fl. (C-58/10 – C-68/10, EU:C:2011:553, præmis 69), og af 13.9.2017, Fidenato m.fl. (C-111/16, EU:C:2017:676, præmis 32).

23 – Jf. dom af 8.1.2002, van den Bor (C-428/99, EU:C:2002:3, præmis 47).

65. Artikel 4, stk. 3, første afsnit, TEU bestemmer udtrykkeligt, at Unionen og medlemsstaterne i medfør af princippet om loyalt samarbejde respekterer hinanden og *bistår hinanden* ved gennemførelsen af de opgaver, der følger af traktaterne. Domstolen fremhæver ganske vist ofte medlemsstaternes forpligtelser til loyalt samarbejde [24], men disse forpligtelser gælder også for EU-institutionerne [25].

66. På den ene side skal medlemsstaterne derfor samarbejde loyalt med Kommissionen, når de anvender denne procedure, men på den anden side gælder dette også for Kommissionen (og de andre medlemsstater). Det betyder samtidig, at de formelle krav på begge sider kun må gå så langt, som de er nødvendige for et effektivt samarbejde.

67. Det afgørende for den processuelle anvendelse af plantebeskyttelsesforordningens artikel 71 er derfor ikke kun den pågældende meddelelses ydre form, men om de involverede kan lægge til grund, at deres kommunikationspartner forstår deres indhold korrekt.

68. Notifikationsdirektivets bestemmelser skal også fortolkes i overensstemmelse med dette. De sigter allerede i henhold til dette direktivs formål ikke mod at fastsætte krav til en officiel information som omhandlet i plantebeskyttelsesforordningens artikel 71, stk. 1, første punktum. Tværtimod betyder notifikationsdirektivets artikel 7, stk. 1, litra c), kun, at en information i henhold til plantebeskyttelsesforordningens artikel 71, stk. 1, første punktum, ikke *skal* være meddelt i henhold til direktivet. Alligevel kan en meddelelse i henhold til direktivet være en information i henhold til forordningen. Og notifikationsdirektivets artikel 5, stk. 5, bekræfter fortolkningen i lyset af forpligtelsen til loyalt samarbejde. Denne bestemmelse har primært til formål at præcisere, at gentagne meddelelser er overflødige, så længe alle parter er klar over, hvilke funktioner en meddelelse skal opfylde.

69. Hvis der opstår tvivl herom, påhviler det således alle involverede at udrydde tvivlen gennem præciseringer eller opklarende spørgsmål.

70. Ganske vist kan Kommissionen og de andre medlemsstater derfor ikke dække sig ind bag, at der muligvis resterer tvivl, hvis de ikke stiller opklarende spørgsmål.

71. I første linje er det imidlertid den medlemsstat, der påberåber sig plantebeskyttelsesforordningens artikel 71, stk. 1, der må gribe ind med præciseringer, hvis der er indikationer af, at de andre involverede ikke forstår dens handlingsvilje eller baggrunden for den. Hvis den i et sådant tilfælde forsømmer en sådan præcisering, foreligger der ingen officiel information.

72. Meddelelsen om en foranstaltning i henhold til notifikationsdirektivets artikel 5 skal altså sidestilles med en officiel information i henhold til plantebeskyttelsesforordningens artikel 71, stk. 1, første punktum, hvis medlemsstaten kan lægge til grund, at Kommissionen har forstået den som en sådan.

2. Omstændighederne i den foreliggende sag

73. Med henblik på Domstolens videre konkretisering af dette kriterium til brug for den foreliggende sag ville det have været nyttigt, hvis Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) eller i det mindste Frankrig og Kommissionen i den foreliggende procedure havde givet mere præcise oplysninger om deres kommunikation. Det ville således have været nærliggende at fremlægge navnlig

24 – Jf. f.eks. dom af 16.6.2005, Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386, præmis 42), og af 31.10.2019, Kommissionen mod Nederlandene (C-395/17, EU:C:2019:918, præmis 102).

25 – Kendelse af 13.7.1990, Zwartveld m.fl. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, præmis 17), samt dom af 22.10.2002, Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, præmis 93), af 21.10.2008, Marra (C-200/07 og C-201/07, EU:C:2008:579, præmis 41), samt af 5.12.2017, Tyskland mod Rådet (C-600/14, EU:C:2017:935, præmis 106).

Frankrigs meddelelse af 2. februar 2017 og Kommissionens svar af 3. august 2017 i fuld længde. Det ville også have været interessant at erfare, om Frankrig i procedurerne forud for udstedelsen af Kommissionens bestemmelser fra 2018 præciserede, at landet anså de planlagte begrænsninger for at være utilstrækkelige og derfor ville udstede mere vidtgående begrænsninger.

74. Da disse oplysninger ikke foreligger for Domstolen, påhviler der Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) at opklare disse spørgsmål yderligere og i lyset heraf at prøve, om Frankrig kunne forstå Kommissionens adfærd, navnlig dens svar af 3. august 2017, således, at den forstod Frankrigs meddelelse som en officiel information som omhandlet i plantebeskyttelsesforordningens artikel 71, stk. 1, første punktum. Hvis der resterede tvivl herom, skulle Frankrig have fjernet denne over for Kommissionen, før landet på grundlag af sin meddelelse kunne vedtage foranstaltninger i henhold til den nævnte bestemmelse.

75. De oplysninger, der foreligger for Domstolen, giver imidlertid anledning til følgende overvejelser:

76. Således som Kommissionens svar af 3. august 2017 er fremstillet i den præjudicielle anmodning, fremgår det, at Kommissionen udmærket forstod Frankrigs bekymring og henførte den til plantebeskyttelsesforordningen. Ligeledes måtte den forstå fremsendelsen af et udkast til en ordning, som ville bevirke, at et allerede eksisterende nationalt forbud mod neonicotinoider blev anvendeligt, således at Frankrig faktisk ville vedtage en sådan ordning.

77. Imidlertid indeholder de foreliggende oplysninger ingen indikationer af, at Kommissionen lagde til grund, at der forelå anvendelse af plantebeskyttelsesforordningens artikel 71. Navnlig er der ingen indikationer af en kontrol af de franske foranstaltninger som omhandlet i artikel 71, stk. 2, selv om det fremgår af registreringen i databasen vedrørende notifikationsdirektivet, at Kommissionen blev informeret efter vedtagelsen af forbuddet, men muligvis endnu før det trådte i kraft.

78. I denne forbindelse kan også UIPP's og Kommissionens anbringende om, at Frankrig ikke gjorde det klart over for Kommissionen, at sagen havde hastende karakter, blive relevant. Hvis dette er korrekt, var det ikke så nærliggende for Kommissionen at forstå Frankrigs meddelelse som en information om behovet for nødforanstaltninger.

79. Derudover kritiserer Kommissionen, at Frankrig i sin meddelelse ikke diskuterede de eksisterende og forestående begrænsninger for anvendelsen af tre neonicotinoider. Da medlemsstaten i henhold til plantebeskyttelsesforordningens artikel 71, stk. 1, første punktum, skal informere Kommissionen om *behovet* for at iværksætte nødforanstaltninger, kunne man forvente, at den beskrev, hvorfor tilsvarende EU-foranstaltninger ikke er tilstrækkelige.

80. Imidlertid gælder det også her, at kravene til informationen skal være rimelige. Det bør være tilstrækkeligt, hvis medlemsstaten beskriver grundlaget for sin bekymring og de tilstræbte yderligere beskyttelsesforanstaltninger. Derfor kræves der ikke en detaljeret diskussion af eventuelle mangler ved eksisterende foranstaltninger.

81. Navnlig er det ikke nødvendigt allerede på dette trin at levere en omfattende begrundelse, som kan bestå en kontrol i henhold til plantebeskyttelsesforordningens artikel 71, stk. 2. På tidspunktet for den officielle information udestår den præcise fastlæggelse af medlemsstatens foranstaltninger og kontrollen af dem jo stadig, og der er således stadig lejlighed til at fuldstændiggøre begrundelsen i proceduren for den kompetente komité.

82. Det ville imidlertid være i det loyale samarbejdes ånd, hvis Kommissionen allerede i sin reaktion på informationen fra medlemsstaten gav udtryk for eventuel tvivl. En sådan reaktion bør i reglen føre til en dialog om behovet for de ønskede beskyttelsesforanstaltninger, som ganske vist ikke er udtrykkeligt fastsat i plantebeskyttelsesforordningens artikel 71, men som kun kan være nyttig for en koordineret fremfærd.

3. Meddelelse af de franske beskyttelsesforanstaltninger

83. Supplerende skal det bemærkes, at plantebeskyttelsesforordningens artikel 71, stk. 1, andet punktum, desuden kræver, at medlemsstaten straks underretter de øvrige medlemsstater og Kommissionen, hvis den træffer foranstaltninger. Denne meddelelse er af central betydning, da den udløser kontrollen af foranstaltningen i henhold til artikel 71, stk. 2. Det må derfor lægges til grund, at den er en betingelse for anvendelsen af de nationale beskyttelsesforanstaltninger [26].

84. Da den præjudicielle anmodning ikke indeholder oplysninger herom, må Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) i givet fald prøve, om Frankrig i forbindelse med notifikationsdirektivet underrettede Kommissionen og medlemsstaterne tilstrækkeligt om de trufne beskyttelsesforanstaltninger [27].

4. Foreløbig konklusion

85. Sammenfattende skal det første spørgsmål besvares med, at meddelelsen om en foranstaltning i henhold til notifikationsdirektivets artikel 5 skal sidestilles med en officiel information i henhold til plantebeskyttelsesforordningens artikel 71, stk. 1, første punktum, hvis medlemsstaten kan lægge til grund, at Kommissionen har forstået den som en sådan. Det påhviler den kompetente ret at prøve, om dette er tilfældet i hovedsagen, idet der skal tages omfattende hensyn til kommunikationen mellem medlemsstaten og Kommissionen.

C. Kommissionens foranstaltninger

86. Med det andet og det tredje spørgsmål ønskes det oplyst, om Kommissionens gennemførelsesforordninger vedrørende de forskellige neonicotinoider udgør EU-foranstaltninger som omhandlet i plantebeskyttelsesforordningens artikel 71, stk. 1, første punktum, som udelukker indførelsen af de fremsendte nationale beskyttelsesforanstaltninger.

87. Disse spørgsmål stilles ganske vist kun i tilfælde af, at det skal lægges til grund, at der var tale om en officiel information af Kommissionen. Da dette imidlertid stadig skal afklares af Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager), forekommer det hensigtsmæssigt at drøfte det for en sikkerheds skyld.

88. Ifølge den nævnte bestemmelse kan medlemsstaten træffe midlertidige beskyttelsesforanstaltninger, hvis Kommissionen ikke har handlet i overensstemmelse med artikel 69 eller 70.

89. Det er uomtvistet, at Kommissionen ikke traf foranstaltninger på grundlag af plantebeskyttelsesforordningens artikel 69 eller 70. Den begrænsede imidlertid i perioden mellem den franske meddelelse af 2. februar 2017 og vedtagelsen af det omtvistede dekret den 30. juli 2018 på grundlag af andre bestemmelser i plantebeskyttelsesforordningen anvendelsen af tre neonicotinoider væsentligt, godkendte et neonicotinoid for yderligere 15 år og forlængede godkendelsen af det sidste neonicotinoid med foreløbig et år [28].

26 – Jf. navnlig dom af 8.9.2011, Monsanto m.fl. (C-58/10 – C-68/10, EU:C:2011:553, præmis 72 og 73), men også dom af 8.1.2002, van den Bor (C-428/99, EU:C:2002:3, præmis 45-47), af 22.10.2002, National Farmers' Union (C-241/01, EU:C:2002:604, præmis 60), af 10.3.2005, Tempelman og van Schaijk (C-96/03 og C-97/03, EU:C:2005:145, præmis 50), og af 17.4.2007, AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, præmis 62 og 63).

27 – Jf. ovenfor, punkt 29.

28 – Jf. ovenfor, punkt 24 ff.

90. Hvis plantebeskyttelsesforordningens artikel 71, stk. 1, første punktum, blev fortolket snævert, ville disse foranstaltninger være uden betydning for Frankrigs beføjelser i henhold til denne bestemmelse, da der i denne bestemmelse kun nævnes nødforanstaltninger som omhandlet i artikel 69 og 70, der er til hinder for medlemsstaternes beskyttelsesforanstaltninger.

91. Imidlertid skal plantebeskyttelsesforordningens artikel 71, stk. 1, første punktum, også på dette punkt fortolkes i overensstemmelse med princippet om loyalt samarbejde. Desuden skal der tages hensyn til forordningens harmoniseringsmål. Derfor kan det ikke være afgørende, hvilken form Kommissionen handler i, men kun, om den træffer foranstaltninger, hvormed den tager hensyn til medlemsstatens bekymring. Derfor er langsigtede foranstaltninger fra EU's side, hvis genstand er den omhandlede risiko, i særlig grad til hinder for nationale foranstaltninger.

92. I dette lys skal begrænsningerne af anvendelsen af imidacloprid, clothianidin og thiamethoxem anerkendes som foranstaltninger fra Kommissionens side som omhandlet i plantebeskyttelsesforordningens artikel 71, stk. 1, første punktum. Ifølge 11. betragtning til de tre gennemførelsesforordninger beror begrænsningerne nemlig på bekymring med hensyn til disse aktivstoffers sikkerhed.

93. Følgelig kunne den franske meddelelse af 2. februar 2017, selv hvis den skulle anerkendes som information som omhandlet i plantebeskyttelsesforordningens artikel 71, stk. 1, første punktum, ikke begrunde en afvigelse fra de nævnte tre foranstaltninger fra Kommissionens side, som blev vedtaget efterfølgende.

94. Hvis Frankrig er af den opfattelse, at heller ikke disse begrænsninger er tilstrækkelige, må denne medlemsstat med en ny officiel information i henhold til plantebeskyttelsesforordningens artikel 71, stk. 1, første punktum, endnu en gang udløse den i denne bestemmelse fastsatte procedure. På denne måde ville Kommissionen få lejlighed til at forhindre, at Frankrig ved ensidige franske foranstaltninger påvirker det indre marked negativt, idet den enten skærper sine egne foranstaltninger yderligere eller modsætter sig den franske opfattelse.

95. Overvejelser med hensyn til de franske foranstaltningers hastende karakter kan ikke anvendes som argument imod dette krav, idet disse foranstaltninger først blev vedtaget i juli 2018 og dermed to måneder efter vedtagelsen af Kommissionens ordninger. I denne periode ville det have været let at informere Kommissionen officielt.

96. Den endelige forlængelse af godkendelsen af acetamiprid og den foreløbige forlængelse af godkendelsen af thiacloprid viser derimod, at Kommissionen med hensyn til disse aktivstoffer ikke traf foranstaltninger, som svarer til foranstaltninger som omhandlet i plantebeskyttelsesforordningens artikel 69 og 70.

97. Hvad thiacloprid angår afstår den foreløbige forlængelse af godkendelsen fra ethvert udsagn om vurderingen af risiciene i forbindelse med dette aktivstof. Det er også logisk, idet forlængelsen skete på grundlag af den løbende fornyelsesprocedure, i hvilken disse risici blev undersøgt.

98. Den fornyede godkendelse af acetamiprid beror i henhold til tiende betragtning til gennemførelsesforordning (EU) 2018/113 på den konstatering, at godkendelseskriterierne i plantebeskyttelsesforordningens artikel 4 er opfyldt. Kommissionen er altså af den opfattelse, at dette aktivstof hverken har skadelige virkninger på menneskers sundhed eller uacceptable virkninger på miljøet. Denne afgørelse behandler derimod ikke bekymringer fra Frankrigs side.

99. Det andet og det tredje spørgsmål skal således besvares med, at ensidige foranstaltninger fra medlemsstaternes side i henhold til plantebeskyttelsesforordningens artikel 71, stk. 1, første punktum, kun er tilladt, hvis Kommissionen efter en officiel information ikke træffer foranstaltninger, som tager højde for medlemsstatens bekymring. Hvis Frankrigs meddelelse af 2. februar 2017 skal anses for at

være en officiel information, skal begrænsningerne af anvendelsen af aktivstofferne imidacloprid, clothianidin og thiamethoxam anses for at være sådanne foranstaltninger. Derimod har fornyelsen af godkendelsen af acetamiprid og den foreløbige forlængelse af godkendelsen af thiacloprid ikke denne virkning.

V. Forslag til afgørelse

100. Jeg foreslår derfor Domstolen at træffe afgørelse som følger:

»1) Meddelelsen om en foranstaltning i henhold til artikel 5 i direktiv (EU) 2015/1535 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester skal sidestilles med en officiel information i henhold til artikel 71, stk. 1, første punktum, i forordning (EF) nr. 1107/2009 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler, hvis medlemsstaten kan lægge til grund, at Kommissionen har forstået den som en sådan. Det påhviler den kompetente ret at prøve, om dette er tilfældet i hovedsagen, idet der skal tages omfattende hensyn til kommunikationen mellem medlemsstaten og Kommissionen.

2) Ensidige foranstaltninger fra medlemsstaternes side i henhold til artikel 71, stk. 1, første punktum, i forordning (EF) nr. 1107/2009 er kun tilladt, hvis Kommissionen efter en officiel information ikke træffer foranstaltninger, som tager højde for medlemsstatens bekymring. Hvis Frankrigs meddelelse af 2. februar 2017 skal anses for at være en officiel information, skal begrænsningerne af anvendelsen af aktivstofferne imidacloprid, clothianidin og thiamethoxam ved gennemførelsesforordning (EU) 2018/783, 2018/784 og 2018/785 anses for at være sådanne foranstaltninger. Derimod har fornyelsen af godkendelsen af acetamiprid ved gennemførelsesforordning (EU) 2018/113 og den foreløbige forlængelse af godkendelsen af thiacloprid ved gennemførelsesforordning (EU) 2018/524 ikke denne virkning.«