Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. KOKOTT
van 4 juni 2020[1]

Zaak C-514/19

Union des industries de la protection des plantes
tegen
Premier ministre e.a.

[verzoek van de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Landbouw – Milieu – Verordening (EU) nr. 1107/2009 – Op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen – Rechtmatigheid van de noodmaatregel van een lidstaat – Neonicotinoïde – Bescherming van bijen – Officiële kennisgeving van bezorgdheid – Richtlijn (EU) 2015/1535 – Informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij – Loyale samenwerking – Beschermende maatregelen van de Commissie"

I. Inleiding

1. De gewasbeschermingsverordening[2] harmoniseert de toelating van werkzame stoffen en gewasbeschermingsmiddelen in de Europese Unie. Lidstaten mogen evenwel eenzijdige beschermende maatregelen nemen wanneer zij voordien bij de Commissie hun bezorgdheid over een werkzame stof hebben geuit en de Commissie zelf geen beschermende maatregelen vaststelt.

2. In de onderhavige zaak dient te worden verduidelijkt wanneer een mededeling aan de Commissie in dit verband als uiting van bezorgdheid dient te worden aangemerkt. Frankrijk heeft in het onderhavige geval vanuit formeel oogpunt een mededeling gedaan aan de Commissie overeenkomstig de mededelingsrichtlijn[3], maar heeft niet uitdrukkelijk de vrijwaringsclausule van de gewasbeschermingsverordening ingeroepen. Daarnaast moet worden onderzocht aan welke voorwaarden de maatregelen van de Commissie moeten voldoen om beschermende maatregelen van de lidstaten uit te sluiten.

1 Oorspronkelijke taal: Duits.

2 Verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad (PB 2009, L 309, blz. 1). De tussentijdse wijzigingen zijn voor het verzoek om een prejudiciële beslissing niet van belang.

3 Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PB 2015, L 241, blz. 1).

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. Gewasbeschermingsverordening

3. De gewasbeschermingsverordening is vastgesteld op basis van artikel 37, lid 2, artikel 95 en artikel 152, lid 4, onder b), EG. Dat zijn de rechtsgrondslagen voor het gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid (thans artikel 41 VWEU), de interne markt (thans artikel 114 VWEU) en maatregelen op veterinair en fytosanitair gebied die van het gemeenschappelijk landbouwbeleid afwijken en rechtstreeks gericht zijn op de bescherming van de volksgezondheid [thans artikel 168, lid 4, onder b), VWEU].

4. Artikel 114, lid 10, VWEU bepaalt dat op basis van dit artikel genomen maatregelen „in passende gevallen een vrijwaringsclausule [omvatten] die de lidstaten machtigt om, op grond van één of meer van de in artikel 36 bedoelde niet-economische redenen, voorlopige maatregelen te treffen die aan een toetsingsprocedure van de Unie worden onderworpen".

5. Overeenkomstig de artikelen 13 en 79 van de gewasbeschermingsverordening beslist *de Commissie* tezamen met een comité waarin de lidstaten zijn vertegenwoordigd, over de goedkeuring van *werkzame stoffen*.

6. Artikel 4 van de gewasbeschermingsverordening bevat de goedkeuringscriteria voor werkzame stoffen, die met name erop neerkomen dat werkzame stoffen slechts kunnen worden goedgekeurd wanneer zij geen schadelijke effecten op de gezondheid van de mens noch een onaanvaardbaar effect op het milieu hebben.

7. Artikel 6 van de gewasbeschermingsverordening bepaalt dat de goedkeuring van werkzame stoffen afhankelijk kan worden gesteld van voorwaarden en beperkingen. De artikelen 14 en volgende van de gewasbeschermingsverordening regelen de verlenging van de goedkeuring van een werkzame stof; artikel 21 de herziening ervan.

8. Overeenkomstig de artikelen 28 en volgende van de gewasbeschermingsverordening laten *de lidstaten gewasbeschermingsmiddelen* die op goedgekeurde werkzame stoffen zijn gebaseerd, toe tot hun respectievelijke grondgebied. Op grond van artikel 36, lid 3, van de gewasbeschermingsverordening kunnen de lidstaten als risicobeperkende maatregel het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen beperken of de toelating ervoor weigeren te verlenen, met name uit bezorgdheid voor de gezondheid van mens en dier of het milieu.

9. Artikel 49 van de gewasbeschermingsverordening bevat een specifieke regeling voor het op de markt brengen van behandeld zaaizaad. Volgens lid 1 stellen de lidstaten geen verbod op het op de markt brengen en gebruiken van zaaizaad dat behandeld is met gewasbeschermingsmiddelen die in ten minste een lidstaat voor dat gebruik zijn toegelaten. In geval van ernstige bezorgdheid kan de Commissie in een procedure overeenkomstig artikel 69 in uitzonderingen daarop voorzien. Daarnaast zijn echter eveneens de artikelen 70 en 71 van toepassing.

10. Afgezien van deze verwijzing kunnen de Commissie en de lidstaten op grond van de artikelen 69 tot en met 71 van de gewasbeschermingsverordening noodmaatregelen vaststellen.

11. In artikel 69 van de gewasbeschermingsverordening wordt de vaststelling van noodmaatregelen door de Commissie geregeld:

„Wanneer duidelijk is dat een goedgekeurde werkzame stof, beschermstof, synergist of formuleringshulpstof of een overeenkomstig deze verordening toegelaten gewasbeschermingsmiddel waarschijnlijk een ernstig risico inhoudt voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu, en dat risico niet toereikend kan worden bestreden met maatregelen van de betrokken lidstaat of lidstaten, worden volgens de regelgevingsprocedure van artikel 79, lid 3, op eigen initiatief van de Commissie of op verzoek van een lidstaat, onmiddellijk maatregelen genomen om het gebruik en/of de verkoop van die stof of dat middel te beperken of te verbieden. Alvorens deze maatregelen te nemen, onderzoekt de Commissie het bewijsmateriaal en kan zij advies van de Autoriteit inwinnen. De Commissie kan een termijn vaststellen waarbinnen een dergelijk advies moet worden verstrekt."

12. Krachtens artikel 70 van de gewasbeschermingsverordening kan de Commissie in uiterst spoedeisende gevallen versneld noodmaatregelen vaststellen.

13. Artikel 71 van de gewasbeschermingsverordening betreft de bevoegdheden van de lidstaten om noodmaatregelen te nemen:

„1. Wanneer een lidstaat de Commissie officieel in kennis stelt van de noodzaak om noodmaatregelen te nemen en er geen maatregelen zijn genomen overeenkomstig artikel 69 of 70, kan de lidstaat voorlopige beschermende maatregelen nemen. In dat geval stelt hij de overige lidstaten en de Commissie onverwijld daarvan in kennis.

2. De Commissie legt de aangelegenheid binnen dertig werkdagen volgens de regelgevingsprocedure van artikel 79, lid 3, voor aan het bij artikel 79, lid 1, ingestelde comité met het oog op de verlenging, wijziging of intrekking van de nationale voorlopige beschermende maatregelen.

3. De lidstaat mag zijn tijdelijke beschermende nationale maatregelen handhaven tot communautaire maatregelen zijn vastgesteld."

2. Mededelingsrichtlijn

14. Artikel 5, lid 1, van de mededelingsrichtlijn bevat de fundamentele mededelingsplicht voor technische voorschriften:

„Onverminderd artikel 7 delen de lidstaten de Commissie onverwijld ieder ontwerp voor een technisch voorschrift mee, […]. Zij geven de Commissie tevens kennis van de redenen waarom de vaststelling van dit technisch voorschrift nodig is, tenzij de redenen reeds uit het ontwerp zelf blijken.

[…]

Wanneer met het ontwerp voor een technisch voorschrift in het bijzonder beperking, om redenen van volksgezondheid of bescherming van de consument of van het milieu, van de verhandeling of het gebruik van een stof, preparaat of chemisch product wordt beoogd, delen de lidstaten tevens mee, hetzij een samenvatting, hetzij de referenties van de relevante gegevens over die stof, dat preparaat of product en verkrijgbare vervangende producten, voor zover deze gegevens beschikbaar zijn, alsmede de verwachte gevolgen van de maatregel voor de volksgezondheid of voor de bescherming van consument en milieu, met, in de geëigende gevallen, een risicoanalyse volgens de beginselen genoemd

in het betrokken deel van afdeling II, punt 3, van bijlage XV bij [de REACH-verordening [4]].

[…]”

15. Artikel 5, lid 5, van de mededelingsrichtlijn heeft betrekking op de wijze waarop die mededelingsplicht zich verhoudt tot de mededeling van technische voorschriften op grond van andere Unieregelingen:

„Wanneer het ontwerp voor een technisch voorschrift deel uitmaakt van een maatregel waarvan mededeling in het ontwerpstadium in andere handelingen van de Unie is voorgeschreven, kunnen de lidstaten de in lid 1 bedoelde mededeling op grond van die andere handeling verrichten, mits uitdrukkelijk wordt aangegeven dat die mededeling tevens uit hoofde van de onderhavige richtlijn geschiedt.

Het ontbreken van een reactie van de Commissie, in het kader van de onderhavige richtlijn, op een ontwerp voor een technisch voorschrift laat het besluit dat in het kader van andere handelingen van de Unie mocht worden genomen, onverlet.”

16. Artikel 7, lid 1, van de mededelingsrichtlijn bevat uitzonderingen op de mededelingsplicht:

„De artikelen 5 en 6 zijn niet van toepassing op de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten of op de vrijwillige overeenkomsten waarbij de lidstaten:

a) […]

b) […]

c) gebruikmaken van in bindende handelingen van de Unie vervatte vrijwaringsclausules;

d) […]”

B. Frans recht

17. Volgens artikel L. 253-8, lid II, van de Code rural et de la pêche maritime (wetboek inzake platteland en zeevisserij; hierna: „CRPM”), zoals gewijzigd bij artikel 125 van de wet van 8 augustus 2016 inzake het herstel van de biodiversiteit, de natuur en het landschap, is het gebruik van neonicotinoïden verboden:

„Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen die een of meer werkzame stoffen van de neonicotinoïdefamilie bevatten, alsmede zaaizaad dat daarmee is behandeld, is verboden vanaf 1 september 2018.

[…]

Bij gezamenlijk besluit van de ministers van landbouw, milieu en volksgezondheid kunnen tot 1 juli 2020 uitzonderingen op het in de eerste en tweede alinea van dit lid II bedoelde verbod worden toegestaan.

4 Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie (PB 2006, L 396, blz. 1, met rectificatie in PB 2007, L 136, blz. 3).

[…]”

18. Bij het op basis van artikel L. 253-8, lid II, CRPM vastgestelde decreet nr. 2018-675 van 30 juli 2018 inzake de omschrijving van de in gewasbeschermingsmiddelen vervatte werkzame stoffen van de neonicotinoïdefamilie (hierna: „litigieus decreet”) is artikel D. 253-46-1 in de CRPM ingevoegd, waarin de verboden neonicotinoïden worden vastgesteld:

„De stoffen van de neonicotinoïdefamilie als bedoeld in artikel L. 253-8 zijn de volgende: acetamiprid; / clothianidine; / imidacloprid; / thiacloprid; / thiametoxam.”

III. Feiten en verzoek om een prejudiciële beslissing

19. Verschillende werkzame stoffen van de neonicotinoïdefamilie worden voor de gewasbescherming gebruikt. Met het oog daarop heeft de Commissie tussen 2004 en 2008 de neonicotinoïden acetamiprid, thiacloprid, clothianidine, thiamethoxam en imidacloprid toegelaten. Minstens twee andere neonicotinoïden, dinotefuran en nitenpyram, worden eveneens als gewasbeschermingsmiddel gebruikt, maar zij werden tot dusver niet aangemeld en toegelaten in de Unie. [5]

20. Vanwege de risico’s voor bijen heeft de Commissie het gebruik van clothianidine, thiamethoxam en imidacloprid reeds bij uitvoeringsverordening (EU) nr. 485/2013 van 24 mei 2013 [6] beperkt, hoewel bepaalde toepassingen in de openlucht verder mogelijk bleven. [7]

21. In 2016 heeft Frankrijk de bovengenoemde wet inzake het herstel van de biodiversiteit, de natuur en het landschap uitgevaardigd en daarmee het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen die een of meer werkzame stoffen van de neonicotinoïdefamilie bevatten, alsmede zaaizaad dat daarmee is behandeld, verboden vanaf 1 september 2018.

22. Op 2 februari 2017 heeft de Franse regering de Commissie een ontwerp voor het ook reeds hierboven vermelde litigieuze decreet meegedeeld en zich daarbij gebaseerd op artikel 5 van de mededelingsrichtlijn [8], maar niet op artikel 71 van de gewasbeschermingsverordening. In die mededeling heeft de Franse regering het verbod van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen die een of meer werkzame stoffen van de neonicotinoïdefamilie bevatten, alsmede van zaaizaad dat daarmee is behandeld, gerechtvaardigd door te verwijzen naar meerdere wetenschappelijke studies. Zij zouden „een grote impact van de neonicotinoïden […] op niet-doelorganismen zoals bijen, macro-invertebraten of vogels suggereren”. Daarnaast heeft de Franse regering een studie van de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) aangevoerd die „een risico voor de menselijke gezondheid (effect op de ontwikkeling van het zenuwstelsel) vaststelt”.

23. In haar antwoord van 3 augustus 2017 heeft de Commissie onder verwijzing naar de gewasbeschermingsverordening verklaard dat zij „de bezorgdheid van Frankrijk over bepaalde stoffen van de neonicotinoïdefamilie en de risico’s van deze stoffen voor bijen deelt”. Zij heeft er eveneens aan herinnerd dat „de EFSA conclusies over deze drie werkzame stoffen heeft gepubliceerd waarbij die

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

6 Uitvoeringsverordening van de Commissie tot wijziging van uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011, wat de voorwaarden voor goedkeuring van de werkzame stoffen clothianidine, thiamethoxam en imidacloprid betreft, en houdende een verbod op het gebruik en de verkoop van zaden die zijn behandeld met gewasbeschermingsmiddelen die deze werkzame stoffen bevatten (PB 2013, L 139, blz. 12).

7 Het arrest van het Gerecht van 17 mei 2018, Bayer CropScience e.a./Commissie (T-429/13 en T-451/13, EU:T:2018:280), alsook de aanhangige hogere voorziening Bayer CropScience en Bayer/Commissie (C-499/18 P, PB 2018, C 381, blz. 12) hebben betrekking op de vaststelling van die regeling.

8 Procedure 2017/39/F (Frankrijk).

Autoriteit de aandacht heeft gevestigd op andere mogelijke risico's, hetgeen de Commissie ertoe heeft aangezet na te denken over de noodzaak van verdere beperkingen". Zij heeft daarbij verwezen naar de op dat moment lopende evaluatieprocedures met betrekking tot de goedkeuringen van clothianidine, thiamethoxam en imidacloprid.

24. Niettemin heeft de Commissie begin 2018 de goedkeuring van de neonicotinoïde acetamiprid krachtens artikel 20, lid 1, van de gewasbeschermingsverordening verlengd voor een periode van 15 jaar.[9] In de overwegingen daarbij heeft de Commissie vastgesteld:

„(10) Met betrekking tot een of meer representatieve gebruiksdoeleinden van minstens één gewasbeschermingsmiddel dat acetamiprid bevat, is vastgesteld dat aan de goedkeuringscriteria van artikel 4 van [de gewasbeschermingsverordening] werd voldaan. Het is derhalve passend de goedkeuring van acetamiprid te verlengen.

(11) De risicobeoordeling voor de verlenging van de goedkeuring van acetamiprid is gebaseerd op een beperkt aantal representatieve gebruiksdoeleinden, die echter geen beperking inhouden van de gebruiksdoeleinden waarvoor gewasbeschermingsmiddelen die acetamiprid bevatten, mogen worden toegelaten. Het is derhalve passend de beperking tot gebruik als insecticide te schrappen."

25. Daarna heeft de Commissie krachtens artikel 17, eerste alinea, van de gewasbeschermingsverordening nog de goedkeuring van thiacloprid vanwege een lopende verlengingsprocedure eerst met een jaar[10] en vervolgens met nog een jaar[11] verlengd, alvorens recentelijk te besluiten de goedkeuring niet meer te verlengen.[12]

26. Daarentegen heeft de Commissie op 29 mei 2018 krachtens artikel 21, lid 3, artikel 49, lid 2, en artikel 78, lid 2, van de gewasbeschermingsverordening het gebruik van imidacloprid[13], clothianidine[14] en thiamethoxam[15] verboden met ingang van 19 december 2018, met uitzondering van de behandelingen van gewassen in permanente kassen die gedurende hun gehele levenscyclus binnen een dergelijke kas blijven.

9 Uitvoeringsverordening (EU) 2018/113 van de Commissie van 24 januari 2018 tot verlenging van de goedkeuring van de werkzame stof acetamiprid overeenkomstig verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen, en tot wijziging van de bijlage bij uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011 van de Commissie (PB 2018, L 20, blz. 7).

10 Uitvoeringsverordening (EU) 2018/524 van de Commissie van 28 maart 2018 tot wijziging van uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011 wat betreft de verlenging van de geldigheidsduur voor de werkzame stoffen *Bacillus subtilis* (Cohn 1872) stam QST 713, identiek met stam AQ 713, clodinafop, clopyralid, cyprodinil, dichloorprop-P, fosetyl, mepanipyrim, metconazool, metrafenon, pirimicarb, *Pseudomonas chlororaphis* stam MA 342, pyrimethanil, quinoxyfen, rimsulfuron, spinosad, thiacloprid, thiamethoxam, thiram, tolclofos-methyl, triclopyr, trinexapac, triticonazool en ziram (PB 2018, L 88, blz. 4).

11 Uitvoeringsverordening (EU) 2019/168 van de Commissie van 31 januari 2019 tot wijziging van uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011 wat betreft de verlenging van de goedkeuringsperiode van de werkzame stoffen abamectine, *Bacillus subtilis* (Cohn 1872) stam QST 713, *Bacillus thuringiensis* subsp. *aizawai*, *Bacillus thuringiensis* subsp. *israeliensis*, *Bacillus thuringiensis* subsp. *kurstaki*, *Beauveria bassiana*, benfluralin, clodinafop, clopyralid, Cydia pomonella Granulovirus (CpGV), cyprodinil, dichloorprop-P, epoxiconazool, fenpyroximaat, fluazinam, flutolanil, fosetyl, *Lecanicillium muscarium*, mepanipyrim, mepiquat, *Metarhizium anisopliae* var. *anisopliae*, metconazool, metrafenon, *Phlebiopsis gigantea*, pirimicarb, *Pseudomonas chlororaphis* stam: MA 342, pyrimethanil, *Pythium oligandrum*, rimsulfuron, spinosad, *Streptomyces* K61, thiacloprid, tolclofos-methyl, *Trichoderma asperellum*, *Trichoderma atroviride*, *Trichoderma gamsii*, *Trichoderma harzianum*, triclopyr, trinexapac, triticonazool, *Verticillium albo-atrum* en Ziram (PB 2019, L 33, blz. 1).

12 Uitvoeringsverordening (EU) 2020/23 van de Commissie van 13 januari 2020 tot niet-verlenging van de goedkeuring van de werkzame stof thiacloprid overeenkomstig verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen, en tot wijziging van de bijlage bij uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011 van de Commissie (PB 2020, L 8, blz. 8).

13 Uitvoeringsverordening (EU) 2018/783 van de Commissie van 29 mei 2018 tot wijziging van uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011 wat betreft de voorwaarden voor de goedkeuring van de werkzame stof imidacloprid (PB 2018, L 132, blz. 31).

14 Uitvoeringsverordening (EU) 2018/784 van de Commissie van 29 mei 2018 tot wijziging van uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011 wat betreft de voorwaarden voor de goedkeuring van de werkzame stof clothianidine (PB 2018, L 132, blz. 35).

15 Uitvoeringsverordening (EU) 2018/785 van de Commissie van 29 mei 2018 tot wijziging van uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011 wat betreft de voorwaarden voor de goedkeuring van de werkzame stof thiamethoxam (PB 2018, L 132, blz. 40).

27. In overweging 11 van elk van deze uitvoeringsverordeningen heeft de Commissie vastgesteld dat „verdere risico's voor bijen niet kunnen worden uitgesloten zonder verdere beperkingen op te leggen. Rekening houdend met de noodzaak om te zorgen voor een niveau van veiligheid en bescherming in overeenstemming met het hoge niveau van bescherming van de gezondheid van dieren dat wordt nagestreefd binnen de Unie, is het passend alle toepassingen buitenshuis te verbieden".

28. De goedkeuringen voor clothianidine en thiamethoxam zijn in de tussentijd klaarblijkelijk vervallen.[16]

29. Niettemin heeft Frankrijk op 30 juli 2018 het litigieuze decreet uitgevaardigd waardoor elk gebruik van de vijf op dat moment in de Unie goedgekeurde neonicotinoïden op zijn grondgebied werd verboden vanaf 1 september 2018. In de gegevensbank van de Commissie met betrekking tot de uitvoering van de mededelingsrichtlijn is de tekst van dat decreet onder datum van 31 augustus 2018 terug te vinden.[17]

30. Tegen deze maatregel komt de Union des industries de la protection des plantes (associatie van gewasbeschermingsindustrieën; hierna: „UIPP") op bij de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk). Zij stelt zich met name op het standpunt dat artikel L. 253-8 van de Code rural et de la pêche maritime, voor de uitvoering waarvan het decreet is uitgevaardigd, in strijd is met de bepalingen van de gewasbeschermingsverordening.

31. De Conseil d'État legt in het kader van dit geding de volgende vragen aan het Hof voor:

„1) Wanneer een nationale maatregel ter beperking van het gebruik van werkzame stoffen formeel aan de Commissie is medegedeeld op grond van artikel 5 van de mededelingsrichtlijn maar met een uiteenzetting – die voldoende duidelijk is zodat de Commissie zich niet kan vergissen door te overwegen dat deze mededeling op grond van de gewasbeschermingsverordening had moeten worden gedaan – van de factoren op grond waarvan de lidstaat van oordeel is dat de stof waarschijnlijk een ernstig risico voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu inhoudt en dat dit risico in de huidige stand van de regelgeving alleen op bevredigende wijze kan worden bestreden met behulp van door de lidstaat genomen maatregelen, is het dan aan de Europese Commissie om de mededeling te beschouwen als zijnde gedaan in het kader van de procedure van de artikelen 69 en 71 van deze verordening en om eventueel aanvullende onderzoeksmaatregelen te nemen of maatregelen te nemen die tegemoetkomen aan zowel de vereisten van deze regeling als de bezorgdheid van deze lidstaat?

2) Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, moeten de uitvoeringsverordeningen nr. 2018/783, nr. 2018/784 en nr. 2018/785, die het gebruik van thiamethoxam, clothianidine en imidacloprid met ingang van 19 december 2018 verbieden, met uitzondering van de behandelingen van gewassen in permanente kassen die gedurende hun gehele levenscyclus in een dergelijke kas blijven, worden beschouwd als maatregelen die zijn genomen in antwoord op het verzoek van Frankrijk van 2 februari 2017 om een algemeen verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen die een of meer stoffen van de neonicotinoïdefamilie bevatten, en van zaden die met dergelijke middelen zijn behandeld?

3) Indien deze laatste vraag bevestigend wordt beantwoord, wat kan de lidstaat die de Commissie op grond van artikel 69 van de gewasbeschermingsverordening heeft verzocht om maatregelen om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen die een of meer stoffen van de neonicotinoïdefamilie

16 EU – Pesticides database (https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/eu-pesticides-database/public/?event=homepage&language=EN, geraadpleegd op 27 mei 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.

bevatten en van zaden die met dergelijke middelen zijn behandeld, te beperken of te verbieden, doen indien de Commissie slechts gedeeltelijk aan zijn verzoek voldoet door niet het gebruik van alle stoffen van de neonicotinoïdefamilie te beperken, maar slechts van drie daarvan?"

32. Over deze vragen hebben de UIPP, de Union nationale de l'apiculture française (nationale imkerbond), het Syndicat national de l'apiculture (nationale imkerijvakbond), de Franse Republiek en de Europese Commissie schriftelijke opmerkingen ingediend. Het Hof heeft afgezien van een mondelinge behandeling, aangezien het op grond van de schriftelijke behandeling voldoende voorgelicht werd.

IV. Juridische beoordeling

33. Het verzoek om een prejudiciële beslissing van de Conseil d'État dient eerst te worden uitgelegd, alvorens op de juridische kwalificatie van de mededeling van Frankrijk van 2 februari 2017 en de betekenis van de verschillende maatregelen van de Commissie van begin 2018 kan worden ingegaan.

A. Uitlegging en ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing

34. De eerste twee vragen betreffen verplichtingen en maatregelen van de Commissie, terwijl de derde vraag ziet op de beleidsopties waarover een lidstaat beschikt naar aanleiding van de maatregelen van de Commissie. Geen enkel van deze aspecten maakt evenwel het voorwerp uit van het geding bij de Conseil d'État. Dat geding betreft veeleer de vraag of het door Frankrijk opgelegde volledige verbod van gewasbeschermingsmiddelen op basis van neonicotinoïden en van met die middelen behandeld zaaizaad geldig is. Derhalve dient te worden achterhaald wat in de vragen van wezenlijk belang is voor de beslechting van het geding voor de Conseil d'État.[18] Hiervoor is het zinvol om eerst het regelgevingskader te schetsen dat uit de gewasbeschermingsverordening voortvloeit. Vervolgens kunnen de bezwaren van de UIPP tegen de ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing worden beoordeeld.

1. Regelgevingskader voor beschermingsmaatregelen van de lidstaten ten aanzien van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen

35. Overeenkomstig de artikelen 13 en 79 van de gewasbeschermingsverordening beslist de Commissie tezamen met een comité waarin de lidstaten zijn vertegenwoordigd, over de goedkeuring van werkzame stoffen. Op het moment van de vaststelling van het litigieuze verbod waren alle vijf betrokken werkzame stoffen van de neonicotinoïdefamilie nog steeds goedgekeurd, waarvan drie evenwel met aanzienlijke beperkingen.

36. Aangezien de Unie de gewasbeschermingsverordening niet op de in artikel 192 VWEU neergelegde bevoegdheid op het gebied van milieurecht heeft gebaseerd, kan Frankrijk het litigieuze verbod niet rechtvaardigen als een verdergaande beschermingsmaatregel als bedoeld in artikel 193.

37. Een gewasbeschermingsmiddel op basis van toegelaten werkzame stoffen dient evenwel nog door de betrokken lidstaat te worden toegelaten overeenkomstig de artikelen 28 en volgende van de gewasbeschermingsverordening, alvorens op het grondgebied van die lidstaat op de markt te kunnen worden gebracht of gebruikt. Op grond van artikel 36, lid 3, kunnen de lidstaten in dat kader als risicobeperkende maatregel op hun grondgebied het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen beperken of de toelating ervoor weigeren te verlenen, met name uit bezorgdheid voor de gezondheid van mens en dier of het milieu.

18 Zie bijvoorbeeld arrest van 2 april 2020, I.N. (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, punt 43).

38. Aangezien de Franse regeling gewasbeschermingsmiddelen verbiedt die neonicotinoïden bevatten, zou het op het eerste gezicht om een regeling in de zin van artikel 36, lid 3, van de gewasbeschermingsverordening kunnen gaan. Evenwel kan op grond van die bepaling het op de markt brengen van zaaizaad dat met in andere lidstaten toegelaten gewasbeschermingsmiddelen is behandeld, niet worden verboden. Voorts blijkt uit de verklaring van de UIPP dat de Franse bevoegde autoriteit de toelatingen van gewasbeschermingsmiddelen op basis van neonicotinoïden nog steeds afstemt op de Unierechtelijke bepalingen en de betrokken ondernemingen slechts aanvullend informatie verschaft over het feit dat het gebruik ervan in het binnenland is verboden. Wat de betekenis van die praktijk is, gelet op de voorrang van het Unierecht, blijft onduidelijk.

39. Mogelijk is dat de reden waarom de Conseil d'État enkel vragen heeft voorgelegd over artikel 71, lid 1, van de gewasbeschermingsverordening. Overeenkomstig die bepaling kan een lidstaat voorlopige beschermende maatregelen nemen nadat hij de Commissie officieel in kennis heeft gesteld van de noodzaak om noodmaatregelen te nemen en de Commissie niet zelf dergelijke maatregelen op grond van artikel 69 of 70 heeft genomen. In dat geval stelt hij de overige lidstaten en de Commissie onverwijld daarvan in kennis.

40. Artikel 71, lid 2, van de gewasbeschermingsverordening bepaalt voor dat geval dat de Commissie de aangelegenheid binnen dertig werkdagen aan het voor de regelgeving bevoegde comité voorlegt met het oog op de verlenging, wijziging of intrekking van de nationale voorlopige beschermende maatregelen.

41. Op grond van artikel 71, lid 3, van de gewasbeschermingsverordening ten slotte mag de lidstaat zijn voorlopige beschermende nationale maatregelen handhaven tot Unierechtelijke maatregelen zijn vastgesteld.

42. Aldus voorziet artikel 71 van de gewasbeschermingsverordening in meerdere stappen. Wanneer een lidstaat maatregelen nodig acht, dient hij eerst contact op te nemen met de Commissie en haar in de gelegenheid te stellen zijn bezorgdheid weg te nemen. Slechts wanneer de Commissie geen actie onderneemt, kan hij zelf maatregelen nemen en dient hij de Commissie en alle overige lidstaten daarvan in kennis te stellen. Op initiatief van de Commissie zullen alle lidstaten samen, verenigd in een comité, vervolgens op een bindende manier beslissen of de maatregelen van de lidstaat gerechtvaardigd zijn. [19]

43. Bovendien blijkt uit de verwijzing in artikel 71, lid 1, eerste zin, naar maatregelen overeenkomstig artikel 69 van de gewasbeschermingsverordening dat de noodzaak van noodmaatregelen van de lidstaat op de toepassingsvoorwaarde van artikel 69 moet worden gebaseerd. Volgens die bepaling kan de Commissie maatregelen nemen wanneer duidelijk is dat een goedgekeurde werkzame stof waarschijnlijk een ernstig risico inhoudt voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu, en dat dit risico niet toereikend kan worden bestreden met maatregelen die de betrokken lidstaat of lidstaten (in het kader van de toelating van gewasbeschermingsmiddelen) hebben genomen. Aldus kan ook de lidstaat de voorlopige beschermende maatregelen enkel nemen wanneer aan die voorwaarden is voldaan. [20] Het verzoek om een prejudiciële beslissing ziet echter niet op deze voorwaarden, maar beperkt zich tot procedurele kwesties. Toch dient de Conseil d'État na de beantwoording van zijn verzoek mogelijk nog de genoemde materieelrechtelijke voorwaarden voor maatregelen op nationaal niveau te toetsen. [21]

19 Zie arresten van 8 september 2011, Monsanto e.a. (C-58/10–C-68/10, EU:C:2011:553, punt 80), en 13 september 2017, Fidenato e.a. (C-111/16, EU:C:2017:676, punt 41).

20 Zie in dat verband arresten van 9 september 2003, Monsanto Agricoltura Italia e.a. (C-236/01, EU:C:2003:431, punten 106 e.v.); 8 september 2011, Monsanto e.a. (C-58/10–C-68/10, EU:C:2011:553, punten 76 en 77), en 13 september 2017, Fidenato e.a. (C-111/16, EU:C:2017:676, punten 51-53).

21 Zie arresten van 8 september 2011, Monsanto e.a. (C-58/10–C-68/10, EU:C:2011:553, punt 79), en 13 september 2017, Fidenato e.a. (C-111/16, EU:C:2017:676, punt 38).

2. Uitlegging van de vragen van de Conseil d'État

44. Tegen deze achtergrond wenst de Conseil d'État met zijn eerste vraag te vernemen of de mededeling door Frankrijk van het ontwerp voor een verbod van neonicotinoïden voldoet aan de procedurele voorwaarden voor een kennisgeving krachtens artikel 71, lid 1, eerste zin, van de gewasbeschermingsverordening (zie onder B).

45. Met zijn tweede vraag verlangt de verwijzende rechter te vernemen of de uitvoeringsverordeningen van de Commissie met betrekking tot de verschillende neonicotinoïden Unierechtelijke maatregelen vormen in de zin van artikel 71, lid 1, eerste zin, waardoor de meegedeelde beschermende nationale maatregelen niet mogen worden genomen. Met zijn derde vraag ten slotte gaat hij dieper in op de tweede vraag, in die zin dat hij wenst te vernemen of *onderdelen* van de beschermende nationale maatregelen kunnen blijven gelden wanneer de bezorgdheid van de lidstaat door de maatregelen van de Commissie slechts gedeeltelijk wordt weggenomen doordat het gebruik van slechts drie van de vijf werkzame stoffen door die maatregelen wordt beperkt (zie voor beide vragen onder C).

3. Ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing

46. De UIPP betwijfelt of het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk is omdat de Franse regeling geen voorlopige beschermende maatregel vormt maar permanent van aard is. Ook is die regeling duidelijk niet dringend, aangezien het verbod pas twee jaar na de uitvaardiging van de wet in werking is getreden. Derhalve kan artikel 71, lid 1, eerste zin, van de gewasbeschermingsverordening niet worden toegepast.

47. Met dat betoog wordt in wezen aangevoerd dat de vragen kennelijk hypothetisch en dus niet-ontvankelijk zijn omdat de kwalificatie van het verbod als een voorlopige beschermende maatregel in de zin van artikel 71, lid 1, eerste zin, van de gewasbeschermingsverordening geenszins aan de orde is. Het is evenwel geen steekhoudend argument.

48. Het begrip „voorlopige beschermende maatregel" in artikel 71, lid 1, eerste zin, van de gewasbeschermingsverordening houdt geen beperking in van de vorm van de betrokken maatregel. Het voorlopige karakter van de beschermende nationale maatregel ziet in plaats daarvan op het feit dat hij op grond van artikel 71, lid 2, onverwijld door de Commissie dient te worden onderzocht en eventueel op grond van artikel 71, lid 3, door een Unierechtelijke maatregel dient te worden vervangen.

49. Evenmin valt uit artikel 71, lid 1, eerste zin, van de gewasbeschermingsverordening op te maken dat die bevoegdheid door vertragingen bij de vaststelling van beschermende maatregelen niet kan worden uitgeoefend. Weliswaar wordt met name in de Franse taalversie het begrip „mesures d'urgence" (spoedmaatregelen) gehanteerd en houdt ook het Duitse begrip „Notfallmaßnahmen" (noodmaatregelen) of het Engelse begrip „emergency measures" (noodmaatregelen) een zekere urgentie in, maar ook ingeval er dringend behoefte is aan maatregelen zijn laat genomen maatregelen niet ontoelaatbaar louter en alleen omdat zij eventueel eerder hadden moeten worden genomen.

50. Het verzoek om een prejudiciële beslissing is derhalve ontvankelijk.

B. Procedurele voorwaarden voor de toepassing van artikel 71 van de gewasbeschermingsverordening door een lidstaat

51. Met de eerste vraag moet duidelijk worden of Frankrijk de nodige procedurele stappen heeft ondernomen voor de toepassing van artikel 71 van de gewasbeschermingsverordening, meer in het bijzonder of Frankrijk de Commissie officieel in kennis heeft gesteld.

1. Begrip „officiële kennisgeving" als bedoeld in artikel 71, lid 1, eerste zin, van de gewasbeschermingsverordening

52. Artikel 71, lid 1, eerste zin, van de gewasbeschermingsverordening vereist allereerst dat de lidstaat de Commissie officieel in kennis stelt van de noodzaak om noodmaatregelen te nemen. Het klopt dat er iets voor te zeggen valt dat die kennisgeving door de lidstaat, wat de vorm ervan betreft, dient te refereren aan een noodmaatregel in de zin van bovengenoemde bepaling. Hieronder zal evenwel worden aangetoond dat het in het licht van het beginsel van loyale samenwerking bepalend is of de betrokkenen ervan kunnen uitgaan dat de partijen waarmee zij communiceren, de inhoud van de kennisgevingen in kwestie juist opvatten.

53. Frankrijk heeft zich op 2 februari 2017 weliswaar met een ontwerp voor de verbodsregeling tot de Commissie gewend, maar het heeft haar daarvan in kennis gesteld in het kader van de procedure van de mededelingsrichtlijn.

54. De Commissie stelt zich op het standpunt dat een dergelijke mededeling slechts als een kennisgeving in de zin van artikel 71, lid 1, van de gewasbeschermingsverordening kan worden aangemerkt wanneer de lidstaat uitdrukkelijk aan die bepalingen refereert of althans tracht aan te tonen dat aan de voorwaarden voor een Europese noodmaatregel is voldaan. Daarnaast dient in de kennisgeving uitdrukkelijk te worden gewaarschuwd dat de lidstaat eenzijdig actie zal ondernemen wanneer geen Europese maatregelen worden genomen. De mededeling door Frankrijk voldoet niet aan die voorwaarden.

55. De Commissie onderbouwt niet op welke manier zij komt tot die strenge eisen, die verder gaan dan een eenvoudige kennisgeving. In de betrokken regelingen kunnen daarvoor evenwel meerdere aanwijzingen worden gevonden.

56. Ten eerste is volgens artikel 71, lid 1, eerste zin, van de gewasbeschermingsverordening een „officiële" kennisgeving vereist.

57. Ten tweede bepaalt artikel 7, lid 1, onder c), van de mededelingsrichtlijn dat de in artikel 5 opgenomen mededelingsplicht niet van toepassing is op de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten waarbij zij gebruikmaken van in bindende handelingen van de Unie vervatte vrijwaringsclausules.

58. Hoewel artikel 71 van de gewasbeschermingsverordening in tegenstelling tot sommige vergelijkbare regelingen niet het opschrift „vrijwaringsclausule" draagt, komt die bepaling inhoudelijk overeen met de omschrijving van vrijwaringsclausules in artikel 114, lid 10, VWEU. Derhalve is zij ook voor de toepassing van artikel 7, lid 1, onder c), van de mededelingsrichtlijn als vrijwaringsclausule aan te merken.

59. Dienovereenkomstig zou die bepaling aldus kunnen worden uitgelegd dat de lidstaten zich bij een kennisgeving van de Commissie in de zin van artikel 71, lid 1, eerste zin, van de gewasbeschermingsverordening niet kunnen beperken tot een mededeling krachtens de mededelingsrichtlijn.

60. Ten derde kan volgens artikel 5, lid 5, van de mededelingsrichtlijn een mededeling krachtens deze richtlijn eveneens door de toezending van een ontwerp op grond van een in een andere Unieregeling opgenomen mededelingsplicht worden vervangen. Volgens een strikte uitlegging kan die mededeling dan ook niet in de plaats komen van de andere kennisgeving, in dit geval de kennisgeving krachtens artikel 71, lid 1, eerste zin, van de gewasbeschermingsverordening. Alleen omgekeerd kan een kennisgeving krachtens de verordening in de plaats komen van de mededeling krachtens de richtlijn.

61. Voor een dergelijke strikte uitlegging van de bovengenoemde bepalingen kan uiteindelijk voornamelijk steun worden gevonden in het feit dat eenzijdige beschermende maatregelen in de zin van artikel 71 van de gewasbeschermingsverordening de interne markt verstoren. Bijgevolg dienen misverstanden bij de toepassing van vrijwaringsclausules zoveel mogelijk te worden vermeden. Zoals de UIPP terecht aangeeft, beklemtoont het Hof daarom regelmatig dat het inroepen van vrijwaringsclausules veronderstelt dat de daartoe vastgestelde procedure is gevolgd. [22]

62. Deze overwegingen kunnen uiteindelijk echter niet worden aanvaard.

63. Uitgangspunt voor de uitlegging van wat een officiële kennisgeving in wezen inhoudt, moet zijn dat noch in artikel 71, noch in de overige bepalingen van de gewasbeschermingsverordening specifieke procedureregels zijn opgenomen om de Commissie in kennis te stellen.

64. Artikel 71 van de gewasbeschermingsverordening geeft veeleer concreet invulling aan het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking bij de verwezenlijking van legitieme doelstellingen met betrekking tot gewasbeschermingsmiddelen. [23] Artikel 71 dient dus ook in het licht van dat beginsel te worden uitgelegd.

65. In artikel 4, lid 3, eerste zin, VEU wordt uitdrukkelijk bepaald dat krachtens het beginsel van loyale samenwerking de Unie en de lidstaat *elkaar* respecteren en steunen bij de vervulling van de taken die uit de Verdragen voortvloeien. Het Hof legt weliswaar meestal de nadruk op de verplichtingen tot loyale samenwerking van de lidstaten [24], maar die verplichtingen gelden ook voor de instellingen van de Unie. [25]

66. Enerzijds dienen de lidstaten bij de toepassing van die procedure dan ook loyaal met de Commissie samen te werken, maar anderzijds geldt dat ook voor de Commissie (en de overige lidstaten). Tegelijkertijd houdt dat in dat de formele verplichtingen van beide kanten maar zover mogen reiken als nodig is voor een doeltreffende samenwerking.

67. Voor de procedurele toepassing van artikel 71 van de gewasbeschermingsverordening is derhalve niet de vorm van de kennisgeving bepalend maar wel of de betrokkenen ervan kunnen uitgaan dat de partijen waarmee zij communiceren, de inhoud ervan juist opvatten.

68. Ook de bepalingen van de mededelingsrichtlijn moeten dienovereenkomstig worden uitgelegd. Alleen al gelet op de doelstelling van die richtlijn wordt met die bepalingen niet beoogd voorwaarden voor een officiële kennisgeving krachtens artikel 71, lid 1, eerste zin, van de gewasbeschermingsverordening vast te stellen. Artikel 7, lid 1, onder c), van de mededelingsrichtlijn houdt daarentegen slechts in dat een kennisgeving in de zin van artikel 71, lid 1, eerste zin, van de gewasbeschermingsverordening geen mededeling krachtens de richtlijn *hoeft* te zijn. Een mededeling krachtens de richtlijn kan evenwel een kennisgeving in de zin van de verordening vormen. En artikel 5, lid 5, van de mededelingsrichtlijn bevestigt de uitlegging in het licht van de verplichting tot loyale samenwerking. Die regeling dient voornamelijk duidelijk te maken dat meervoudige mededelingen overbodig zijn zolang alle betrokkenen zich ervan bewust zijn wat met de mededeling wordt bedoeld.

22 Zie bijvoorbeeld arresten van 25 maart 1999, Commissie/Italië (C-112/97, EU:C:1999:168, punt 62); 22 oktober 2002, National Farmers' Union (C-241/01, EU:C:2002:604, punt 60); 10 maart 2005, Tempelman en Van Schaijk (C-96/03 en C-97/03, EU:C:2005:145, punt 50); 17 april 2007, AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, punten 62 en 63); 8 september 2011, Monsanto e.a. (C-58/10–C-68/10, EU:C:2011:553, punt 69), en 13 september 2017, Fidenato e.a. (C-111/16, EU:C:2017:676, punt 32).

23 Zie arrest van 8 januari 2002, Van den Bor (C-428/99, EU:C:2002:3, punt 47).

24 Zie bijvoorbeeld arresten van 16 juni 2005, Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386, punt 42), en 31 oktober 2019, Commissie/Nederland (C-395/17, EU:C:2019:918, punt 102).

25 Beschikking van 13 juli 1990, Zwartveld e.a. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punt 17), alsook arresten van 22 oktober 2002, Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, punt 93); 21 oktober 2008, Marra (C-200/07 en C-201/07, EU:C:2008:579, punt 41), en 5 december 2017, Duitsland/Raad (C-600/14, EU:C:2017:935, punt 106).

69. Wanneer er in dat verband twijfel bestaat, is het de verantwoordelijkheid van alle betrokkenen om die twijfel door middel van verduidelijkingen of vragen weg te nemen.

70. De Commissie en de overige lidstaten kunnen zich dus niet verschuilen achter de omstandigheid dat er mogelijk twijfel blijft bestaan wanneer zij onvoldoende vragen stellen.

71. In eerste instantie staat het evenwel aan de lidstaat die artikel 71, lid 1, van de gewasbeschermingsverordening inroept, om duidelijkheid te scheppen wanneer er aanwijzingen zijn dat de andere betrokkenen de door die lidstaat beoogde maatregelen of de redenen voor die maatregelen verkeerd opvatten. Wanneer die lidstaat dan geen duidelijkheid schept, is van een officiële kennisgeving geen sprake.

72. Derhalve dient de mededeling van een maatregel in de zin van artikel 5 van de mededelingsrichtlijn met een officiële kennisgeving in de zin van artikel 71, lid 1, eerste zin, van de gewasbeschermingsverordening te worden gelijkgesteld, wanneer de lidstaat ervan kan uitgaan dat de Commissie die mededeling in die zin heeft opgevat.

2. Omstandigheden van het onderhavige geval

73. Voor de nadere uitwerking van die criteria door het Hof in het onderhavige geval zou het nuttig zijn geweest dat de Conseil d'État, of althans Frankrijk en de Commissie, in het onderhavige geding meer gegevens over hun contacten zouden hebben verstrekt. Zo zou het raadzaam zijn geweest om de integrale tekst over te leggen van met name de mededeling van Frankrijk van 2 februari 2017 en van het antwoord van de Commissie van 3 augustus 2017. Ook zou het interessant zijn geweest te vernemen of Frankrijk in het kader van de procedures voor de vaststelling van de regelingen van de Commissie van 2018 heeft verduidelijkt dat het de voorziene beperkingen ontoereikend vond en derhalve verdergaande beperkingen zou opleggen.

74. Aangezien het Hof niet over die informatie beschikt, dient de Conseil d'État deze vragen verder op te helderen en in het licht daarvan te onderzoeken of Frankrijk de handelwijze van de Commissie, met name haar antwoord van 3 augustus 2017, aldus mocht opvatten dat zij de mededeling van Frankrijk als officiële kennisgeving in de zin van artikel 71, lid 1, eerste zin, van de gewasbeschermingsverordening had opgevat. Voor zover ter zake nog twijfel bleef bestaan, had Frankrijk ten overstaan van de Commissie die twijfel moeten wegnemen alvorens op basis van zijn mededeling maatregelen te kunnen vaststellen krachtens de bovengenoemde bepaling.

75. De informatie waarover het Hof beschikt, geeft evenwel aanleiding tot de onderstaande overwegingen.

76. Voor zover het antwoord van de Commissie van 3 augustus 2017 in het verzoek om een prejudiciële beslissing wordt weergegeven, valt daaraan af te lezen dat de Commissie de bezorgdheid van Frankrijk wel degelijk heeft begrepen en aan de gewasbeschermingsverordening heeft gelinkt. Ook moet zij de toezending van een ontwerpregeling waarmee de toepassing van een reeds bestaand nationaal verbod van neonicotinoïden werd beoogd, aldus hebben opgevat dat Frankrijk daadwerkelijk een dergelijke regeling wenste vast te stellen.

77. De overgelegde informatie bevat echter geen aanwijzingen dat de Commissie is uitgegaan van de toepassing van artikel 71 van de gewasbeschermingsverordening. Met name laat niets uitschijnen dat zij de Franse maatregelen krachtens artikel 71, lid 2, heeft onderzocht, hoewel uit de vermelding in de gegevensbank met betrekking tot de mededelingsrichtlijn blijkt dat de Commissie na de vaststelling van het verbod maar mogelijk noch vóór de inwerkingtreding ervan is kennis werd gesteld.

78. In dit verband kan ook het betoog van de UIPP en de Commissie dat Frankrijk ten overstaan van de Commissie de urgentie van de maatregelen niet duidelijk heeft gemaakt, relevant worden. Indien dat het geval is, was het voor de Commissie niet zo evident om de mededeling van Frankrijk op te vatten als een kennisgeving van de noodzaak om noodmaatregelen te nemen.

79. Bovendien voert de Commissie aan dat Frankrijk in zijn mededeling de bestaande en toekomstige beperkingen van het gebruik van de drie neonicotinoïden niet heeft besproken. Aangezien de lidstaat volgens artikel 71, lid 1, eerste zin, van de gewasbeschermingsverordening de Commissie in kennis dient te stellen van de *noodzaak* om noodmaatregelen te nemen, kan worden verwacht dat die lidstaat aantoont waarom overeenkomstige Unierechtelijke maatregelen niet volstaan.

80. Ook in dat verband geldt evenwel dat de voorwaarden waaraan de kennisgeving moet voldoen, redelijk dienen te zijn. Het moet volstaan dat de lidstaat de redenen voor zijn bezorgdheid en de beoogde verdergaande beschermende maatregelen toelicht. Daarentegen is er geen gedetailleerde uiteenzetting van eventuele leemten in de bestaande maatregelen vereist.

81. Met name is het niet vereist om in dit stadium reeds een volledige motivering te geven die een toetsing op grond van artikel 71, lid 2, van de gewasbeschermingsverordening doorstaat. Op het tijdstip van de officiële kennisgeving zijn de precieze maatregelen van de lidstaat immers nog niet vastgesteld en onderzocht, zodat nog de mogelijkheid bestaat de motivering te vervolledigen in het kader van de procedure voor het bevoegde comité

82. In de geest van loyale samenwerking dient de Commissie eventuele twijfels evenwel reeds in haar antwoord op de kennisgeving door de lidstaat kenbaar te maken. Een dergelijk antwoord zou doorgaans moeten leiden tot een dialoog over de noodzaak van de gewenste beschermende maatregelen, waarin artikel 71 van de gewasbeschermingsverordening weliswaar niet uitdrukkelijk voorziet, maar die een gecoördineerde aanpak alleen maar ten goede kan komen.

3. Mededeling van de Franse beschermende maatregelen

83. Aanvullend dient te worden opgemerkt dat artikel 71, lid 1, tweede zin, van de gewasbeschermingsverordening verder vereist dat de lidstaat, zodra hij maatregelen neemt, de overige lidstaten en de Commissie onverwijld daarvan in kennis stelt. Die kennisgeving is cruciaal omdat zij tot gevolg heeft dat de krachtens artikel 71, lid 2, genomen maatregel zal worden onderzocht. Daarom dient ervan te worden uitgegaan dat die kennisgeving een voorwaarde vormt voor de toepassing van de beschermende nationale maatregelen. [26]

84. Aangezien het verzoek om een prejudiciële beslissing ter zake geen informatie bevat, dient de Conseil d'État in voorkomend geval te beoordelen of Frankrijk de Commissie en de lidstaten in het kader van de mededelingsrichtlijn voldoende heeft ingelicht over de genomen beschermende maatregelen. [27]

26 Zie met name arrest van 8 september 2011, Monsanto e.a. (C-58/10–C-68/10, EU:C:2011:553, punten 72 en 73), maar ook arresten van 8 januari 2002, Van den Bor (C-428/99, EU:C:2002:3, punten 45-47); 22 oktober 2002, National Farmers' Union (C-241/01, EU:C:2002:604, punt 60); 10 maart 2005, Tempelman en Van Schaijk (C-96/03 en C-97/03, EU:C:2005:145, punt 50), en 17 april 2007, AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, punten 62 en 63).

27 Zie hierboven, punt 29.

4. Tussenconclusie

85. Ik kom tot de conclusie dat op de eerste vraag dient te worden geantwoord dat de mededeling van een maatregel uit hoofde van artikel 5 van de mededelingsrichtlijn met een officiële kennisgeving in de zin van artikel 71, lid 1, eerste zin, van de gewasbeschermingsverordening moet worden gelijkgesteld, wanneer de lidstaat ervan kan uitgaan dat de Commissie die mededeling in die zin heeft opgevat. Of dit in het hoofdgeding het geval is, dient de bevoegde rechter op te helderen, daarbij ten volle rekening houdend met het communicatieverkeer tussen de lidstaat en de Commissie.

C. Maatregelen van de Commissie

86. Met de tweede en de derde vraag moet duidelijk worden of de uitvoeringsverordeningen van de Commissie met betrekking tot verschillende neonicotinoïden Unierechtelijke maatregelen in de zin van artikel 71, lid 1, eerste zin, van de gewasbeschermingsverordening vormen, waardoor de invoering van de meegedeelde beschermende nationale maatregelen was uitgesloten.

87. Die vragen worden slechts voorgelegd voor het geval ervan dient te worden uitgegaan dat de Commissie officieel in kennis is gesteld. Aangezien de Conseil d'État dat evenwel nog dient op te helderen, lijkt het zinvol die vragen uit voorzorg te onderzoeken.

88. Op grond van de bovengenoemde bepaling kan de lidstaat voorlopige beschermende maatregelen nemen wanneer door de Commissie geen maatregelen zijn vastgesteld overeenkomstig artikel 69 of 70.

89. Het staat buiten kijf dat de Commissie geen maatregelen heeft vastgesteld op basis van artikel 69 of 70 van de gewasbeschermingsverordening. In de periode tussen de mededeling door Frankrijk op 2 februari 2017 en de vaststelling van het litigieuze decreet op 30 juli 2018 heeft zij evenwel op basis van andere bepalingen van de gewasbeschermingsverordening het gebruik van drie neonicotinoïden aanzienlijk beperkt, één neonicotinoïde voor nog eens 15 jaar goedgekeurd en de goedkeuring van de resterende neonicotinoïden voorlopig met een jaar verlengd. [28]

90. Zou artikel 71, lid 1, eerste zin, van de gewasbeschermingsverordening strikt wordt uitgelegd, dan zouden deze maatregelen irrelevant zijn voor de bevoegdheid van Frankrijk op grond van deze bepaling, aangezien volgens die bepaling enkel noodmaatregelen overeenkomstig artikel 69 en 70 in de weg staan aan beschermende maatregelen van de lidstaten.

91. Artikel 71, lid 1, eerste zin, van de gewasbeschermingsverordening dient evenwel ook op dit punt in overeenstemming met het beginsel van loyale samenwerking te worden uitgelegd. Bovendien dient rekening te worden gehouden met de harmonisering die met de verordening wordt beoogd. Derhalve mag het niet op de vorm aankomen waarin de Commissie maatregelen neemt, maar doet het er enkel toe of zij maatregelen neemt waarmee aan de bezorgdheid van de lidstaat wordt tegemoetgekomen. Maatregelen op lange termijn van de Unie die op het risico in kwestie betrekking hebben, vormen dan ook a fortiori een beletsel voor nationale maatregelen.

92. In het licht hiervan zijn de beperkingen van het gebruik van imidacloprid, clothianidine en thiamethoxam als maatregelen van de Commissie in de zin van artikel 71, lid 1, eerste zin, van de gewasbeschermingsverordening te beschouwen. Volgens overweging 11 van elk van de drie uitvoeringsverordeningen zijn de beperkingen immers ingegeven door bezorgdheid over de veiligheid van deze werkzame stoffen.

28 Zie hierboven, punten 24 e.v.

93. Hieruit volgt dat de mededeling van Frankrijk van 2 februari 2017 geen afwijking rechtvaardigt van de bovengenoemde drie maatregelen, die de Commissie nadien heeft vastgesteld, zelfs wanneer die mededeling als kennisgeving in de zin van artikel 71, lid 1, eerste zin, van de gewasbeschermingsverordening dient te worden aangemerkt.

94. Wanneer Frankrijk meent dat ook die beperkingen niet toereikend zijn, dient die lidstaat met een nieuwe officiële kennisgeving krachtens artikel 71, lid 1, eerste zin, van de gewasbeschermingsverordening de daarin opgenomen procedure nogmaals te starten. Op die wijze blijft de Commissie in staat te beletten dat de interne markt door eenzijdige maatregelen van Frankrijk wordt verstoord, door haar eigen maatregelen verder aan te scherpen dan wel door de opvatting van Frankrijk te ontzenuwen.

95. Overwegingen met betrekking tot de urgentie van de Franse maatregelen kunnen niet afdoen aan dit vereiste aangezien die maatregelen pas zijn genomen in juli 2018, dus twee maanden nadat de Commissie haar regelingen heeft vastgesteld. Dat tijdsbestek zou ruim hebben volstaan om de Commissie officieel in kennis te stellen.

96. Uit de definitieve verlenging van de goedkeuring van acetamiprid en de voorlopige verlenging van de goedkeuring van thiacloprid blijkt daarentegen dat de Commissie met betrekking tot die werkzame stoffen geen maatregelen heeft genomen die gelijk staan aan maatregelen overeenkomstig de artikelen 69 en 70 van de gewasbeschermingsverordening.

97. Wat thiacloprid betreft, wordt in de voorlopige verlenging van de goedkeuring geen enkele uitspraak gedaan over de beoordeling van de aan deze werkzame stof verboden risico's. Dat is ook logisch aangezien de verlenging was gebaseerd op de lopende verlengingsprocedure in het kader waarvan die risico's werden beoordeeld.

98. En de verlenging van de goedkeuring van acetamiprid is volgens overweging 10 van uitvoeringsverordening (EU) 2018/113 gebaseerd op de vaststelling dat aan de goedkeuringsvoorwaarden van artikel 4 van de gewasbeschermingsverordening is voldaan. De Commissie is dus van mening dat deze werkzame stof geen schadelijke effecten op de gezondheid van de mens noch een onaanvaardbaar effect op het milieu heeft. In de verordening wordt evenwel niet ingegaan op de bezwaren van Frankrijk.

99. Op de tweede en de derde vraag dient derhalve te worden geantwoord dat eenzijdige maatregelen die de lidstaten krachtens artikel 71, lid 1, eerste zin, van de gewasbeschermingsverordening nemen, slechts kunnen worden toegelaten voor zover de Commissie na een officiële kennisgeving geen maatregelen vaststelt waarmee zij ingaat op de bezorgdheid van de lidstaat. Indien de mededeling van Frankrijk van 2 februari 2017 als officiële kennisgeving moet worden opgevat, zijn de beperkingen van het gebruik van de werkzame stoffen imidacloprid, clothianidine en thiamethoxam als dergelijke maatregelen te beschouwen. Dat kan daarentegen niet gezegd worden van de verlenging van de goedkeuring van acetamiprid en evenmin van de voorlopige verlenging van de goedkeuring van thiacloprid.

V. Conclusie

100. Ik geef het Hof derhalve in overweging als volgt te beslissen:

„1) De mededeling van een maatregel uit hoofde van artikel 5 van richtlijn (EU) 2015/1535 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij dient met een officiële kennisgeving in de zin van artikel 71, lid 1, eerste zin, van verordening (EG) nr. 1107/2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen te worden gelijkgesteld, wanneer de lidstaat ervan kan

uitgaan dat de Commissie die mededeling in die zin heeft opgevat. Of dit in het hoofdgeding het geval is, dient de bevoegde rechter op te helderen, daarbij ten volle rekening houdend met het communicatieverkeer tussen de lidstaat en de Commissie.

2) Eenzijdige maatregelen die de lidstaten krachtens artikel 71, lid 1, eerste zin, van verordening (EG) nr. 1107/2009 nemen, kunnen slechts worden toegelaten voor zover de Commissie na een officiële kennisgeving geen maatregelen vaststelt waarmee zij ingaat op de bezorgdheid van de lidstaat. Indien de mededeling van Frankrijk van 2 februari 2017 als officiële kennisgeving moet worden opgevat, zijn de door de uitvoeringsverordeningen (EU) 2018/783, 2018/784 en 2018/785 opgelegde beperkingen van het gebruik van de werkzame stoffen imidacloprid, clothianidine en thiamethoxam als dergelijke maatregelen te beschouwen. Dat kan daarentegen niet gezegd worden van de verlenging van de goedkeuring van acetamiprid door uitvoeringsverordening (EU) 2018/113 en evenmin van de voorlopige verlenging van de goedkeuring van thiacloprid door uitvoeringsverordening (EU) 2018/524."