Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 4 juni 2020[1]

Mål C-514/19

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

(begäran om förhandsavgörande från Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike))

”Begäran om förhandsavgörande – Jordbruk – Miljö – Förordning (EU) nr 1107/2009 – Utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden – Lagenligheten av en nödfallsåtgärd som en medlemsstat vidtagit – Neonikotinoider – Skydd av bin – Officiell underrättelse om farhågor– Direktiv (EU) 2015/1535 – Informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster – Lojalt samarbete – Kommissionens skyddsåtgärder”

I. Inledning

1. Växtskyddsförordningen[2] harmoniserar godkännande av verksamma ämnen och växtskyddsmedel i Europeiska unionen. Trots detta får medlemsstaterna vidta ensidiga skyddsåtgärder om de i förväg har gett uttryck för farhågor avseende ett verksamt ämne till kommissionen och kommissionen inte antar några egna skyddsåtgärder.

2. I förevarande mål ska det klargöras när ett sådant meddelande till kommissionen ska likställas med att en medlemsstat gett uttryck för farhågor i detta avseende. Frankrike har i detta mål gjort en formell anmälan enligt anmälningsdirektivet[3] till kommissionen, dock utan att uttryckligen åberopa en skyddsklausul i växtskyddsförordningen. Dessutom ska det undersökas vilka krav som kommissionens åtgärder måste uppfylla för att utesluta medlemsstaternas möjlighet att vidta egna skyddsåtgärder.

1 Originalspråk: tyska.

2 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG (EUT L 309, 2009, s. 1). De ändringar av förordningen som skett sedan dess antagande saknar betydelse för förevarande begäran om förhandsavgörande.

3 Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (EUT L 241, 2015, s. 1).

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

1. Växtskyddsförordningen

3. Växtskyddsförordningen antogs på grundval av artikel 37.2, artikel 95 och artikel 152.4 b EG. Nämnda bestämmelser är de rättsliga grunderna för den gemensamma jordbruks- och fiskepolitiken (numera artikel 41 FEUF), den inre marknaden (numera artikel 114 FEUF) och sådana åtgärder på veterinär- och växtskyddsområdet som direkt syftar till att skydda folkhälsan (numera artikel 168.4 b FEUF).

4. Enligt artikel 114.10 FEUF ska bestämmelserna som antas på grundval av denna artikel ”vid behov omfatta en skyddsklausul som tillåter medlemsstaterna att på en eller flera av de icke-ekonomiska grunder som anges i artikel 36 vidta provisoriska åtgärder, som ska vara underkastade ett kontrollförfarande från unionens sida”.

5. Enligt artiklarna 13 och 79 i växtskyddsförordningen beslutar *kommissionen* tillsammans med en kommitté i vilken medlemsstaterna är representerade om godkännande av *verksamma ämnen*.

6. I artikel 4 i växtskyddsförordningen anges kriterierna för godkännande av verksamma ämnen. Dessa kriterier innebär i synnerhet att verksamma ämnen varken får ha skadliga hälsoeffekter på människor eller några oacceptabla effekter på miljön för att kunna godkännas.

7. Enligt artikel 6 i växtskyddsdirektivet får godkännandet av verksamma ämnen förenas med villkor och begränsningar. I artikel 14 och följande artiklar i nämnda direktiv regleras förnyelse av godkännandet, och i artikel 21 översyn av godkännandet

8. Enligt artikel 28 och följande artiklar i växtskyddsförordningen godkänner *medlemsstaterna växtskyddsmedel* som baseras på verksamma ämnen som godkänts för användning på deras territorium. Enligt artikel 36.3 i växtskyddsförordningen får medlemsstaterna i riskreducerande syfte begränsa användningen av ett växtskyddsmedel eller vägra att produktgodkänna ett växtskyddsmedel, i synnerhet med hänsyn till människors eller djurs hälsa eller till miljön.

9. Artikel 49 i växtskyddsförordningen innehåller en särskild ordning för utsläppande på marknaden av behandlat utsäde. Enligt punkt 1 ska medlemsstaterna inte förbjuda utsläppande på marknaden och användning av utsäde som behandlats med växtskyddsmedel som är godkända för detta användningsområde i minst en medlemsstat. Om det finns betydande farhågor avseende sådant utsäde får kommissionen införa undantag från denna bestämmelse i ett sådant förfarande som avses i artikel 69. Dessutom ska även artiklarna 70 och 71 tillämpas.

10. Oberoende av denna hänvisning tillåter artiklarna 69–71 i växtskyddsförordningen att kommissionen och medlemsstaterna vidtar nödfallsåtgärder.

11. I artikel 69 i växtskyddsförordningen regleras hur kommissionen ska vidta nödfallsåtgärder:

”Om det är uppenbart att ett godkänt verksamt ämne, ett skyddsämne, en synergist, ett tillsatsämne eller ett växtskyddsmedel som har produktgodkänts i enlighet med denna förordning sannolikt utgör en allvarlig risk för människors eller djurs hälsa eller för miljön och att en sådan risk inte kan avvärjas på ett betryggande sätt av berörda medlemsstater, ska åtgärder för att begränsa eller förbjuda användning eller försäljning av det ämnet eller den produkten omedelbart vidtas i enlighet med det

föreskrivande förfarande som avses i artikel 79.3, antingen på kommissionens eget initiativ eller på begäran av en medlemsstat. Innan kommissionen vidtar sådana åtgärder ska den pröva den föreliggande dokumentationen och eventuellt begära ett yttrande från myndigheten. Kommissionen får fastställa en sista dag då yttrandet ska lämnas."

12. Artikel 70 i växtskyddsförordningen föreskriver ett skyndsamt förfarande som låter kommissionen snabbt vidta nödfallsåtgärder i extrema nödsituationer.

13. Artikel 71 i växtskyddsförordningen avser medlemsstaternas behörighet att vidta nödfallsåtgärder:

"1. Om en medlemsstat officiellt informerar kommissionen om behovet av att vidta nödfallsåtgärder och inga åtgärder har vidtagits i enlighet med artiklarna 69 och 70, får medlemsstaten anta tillfälliga skyddsåtgärder. I detta fall ska medlemsstaten genast underrätta de övriga medlemsstaterna och kommissionen om detta.

2. Inom 30 arbetsdagar ska kommissionen i enlighet med det föreskrivande förfarande som avses i artikel 79.3 ta upp ärendet till behandling i den kommitté som avses i artikel 79.1, i syfte att förlänga, ändra eller upphäva den nationella tillfälliga skyddsåtgärden.

3. Medlemsstaten får låta den nationella tillfälliga skyddsåtgärden gälla till dess att kommissionens åtgärder har antagits."

2. Anmälningsdirektivet

14. Artikel 5.1 i anmälningsdirektivet innehåller den grundläggande skyldigheten att anmäla tekniska föreskrifter:

"Om inte annat följer av artikel 7 ska medlemsstaterna omedelbart till kommissionen överlämna alla utkast till tekniska föreskrifter, … De ska också till kommissionen redovisa skälen till varför det är nödvändigt att utfärda en sådan teknisk föreskrift, om dessa skäl inte redan framgår av utkastet.

…

Om avsikten med utkastet till teknisk föreskrift framför allt är att begränsa avsättningen eller användningen av ett kemiskt ämne, ett preparat eller en produkt, av hänsyn till folkhälsan eller av konsument- eller miljöskyddshänsyn, ska medlemsstaterna också överlämna antingen en sammanfattning av eller hänvisningar till alla relevanta uppgifter om ämnet, preparatet eller produkten i fråga och om kända och tillgängliga ersättningsprodukter, om sådana uppgifter finns tillgängliga, och ange vilka effekter åtgärden förväntas ha på folkhälsan och konsument- och miljöskyddet. Samtidigt ska en riskanalys lämnas in som utförts i enlighet med de principer som fastställs i den tillämpliga delen av avsnitt II.3 i bilaga XV till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006([4]).

…"

4 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG (EUT L 396, 2006, s.1).

15. Artikel 5.5 i anmälningsdirektivet avser anmälan av tekniska föreskrifter som ska göras med stöd av andra unionsbestämmelser:

”Om utkast till tekniska föreskrifter utgör ett led i en åtgärd som på förslagsstadiet ska överlämnas till kommissionen enligt en annan unionsrättsakt, kan medlemsstaterna göra en anmälan i enlighet med punkt 1 inom ramen för den andra rättsakten, förutsatt att de formellt anger att denna anmälan också avser detta direktiv.

Att kommissionen inte tar ställning till ett utkast till teknisk föreskrift enligt detta direktiv påverkar inte vilka beslut som kan komma att fattas enligt andra unionsrättsakter.”

16. Artikel 7.1 i anmälningsdirektivet innehåller undantag från anmälningsskyldigheten:

”Artiklarna 5 och 6 ska inte tillämpas på de lagar och andra författningar i medlemsstaterna eller de frivilliga överenskommelser genom vilka medlemsstaterna

a) …

b) …

c) utnyttjar de skyddsklausuler som är fastställda i bindande unionsrättsakter,

d) …”

B. Fransk rätt

17. Användningen av neonikotinoider är förbjuden enligt punkt II i artikel L. 253–8 i Code rural et de la pêche maritime (lagen om jordbruk och havsfiske) (nedan kallad jordbrukslagen) i dess ändrade lydelse enligt artikel 125 i lagen av den 8 augusti 2016 om återerövringen av biodiversitet, natur och landskap:

”Användningen av växtskyddsmedel som innehåller ett eller flera verksamma ämnen från neonikotinoiderfamiljen och utsäde som behandlats med dessa medel är förbjuden från den 1 september 2018.

…

Undantag från förbudet som anges i punkterna 1 och 2 i denna bestämmelses punkt II kan beviljas fram till den 1 juli 2020 genom ett gemensamt beslut som meddelas av jordbruksministern och ministern för miljöfrågor och hälsofrågor.

…”

18. Dekret nr 2018–675 av den 30 juli 2018 om definitionen av verksamma ämnen i neonikotinoiderfamiljen (nedan kallat det omtvistade dekretet) har antagits på grundval av punkt II i artikel L. 253–8 i jordbrukslagen. Genom nämnda dekret har artikel D. 253–46–1 lagts till i jordbrukslagen, i vilken de förbjudna neonikotinoiderna anges:

”De verksamma ämnen i neonikotinoiderfamiljen som anges i artikel L. 253–8 är: acetamiprid;/klotianidin;/imidakloprid;/tiakloprid;/tiametoxam”.

III. Bakgrund och begäran om förhandsavgörande

19. Olika verksamma ämnen i neonikotinoiderfamiljen används för växtskydd. Mellan 2004 och 2008 godkände kommissionen för detta användningsområde neonikotinoiderna acetamiprid, tiakloprid, klotianidin, tiametoxam och imidakloprid. Det finns åtminstone två ytterligare neonikotinoider, dinotefuran och nitenpyram, som också används som växtskyddsmedel, men de har hittills inte anmälts eller godkänts i unionen.[5]

20. På grund av riskerna för bin begränsade kommissionen användningen av klotianidin, tiametoxam och imidakloprid redan genom genomförandeförordning (EU) nr 485/2013 av den 24 maj 2013[6], trots att det fortfarande är tillåtet med viss användning i fält.[7]

21. Frankrike antog 2016 den ovannämnda lagen om återerövring av biodiversitet, natur och landskap och genom denna lag ett förbud som trädde i kraft den 1 september 2018 mot användningen av växtskyddsmedel som innehåller ett eller flera verksamma ämnen i neonikotinoiderfamiljen, och mot användningen av utsäde som behandlats med dessa ämnen.

22. Den 2 februari 2017 överlämnade den franska regeringen ett utkast för det ovannämnda omtvistade dekretet till kommissionen och hänvisade därvid till artikel 5 i anmälningsdirektivet,[8] men däremot inte till artikel 71 i växtskyddsförordningen. I denna anmälan motiverade den franska regeringen förbudet mot att använda växtskyddsmedel som innehåller ett eller flera ämnen i neonikotinoiderfamiljen och mot att använda utsäde som behandlats med dessa produkter med stöd av flera vetenskapliga studier. Dessa ”pekade på att neonikotinoider har en betydande påverkan … på organismer som inte ska bekämpas, såsom bin, makroevertebrater och även fåglar.” Dessutom hänvisade den franska regeringen till en studie från den Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (Efsa) som ”fastställt en fara för människors hälsa (effekter på nervsystemets utveckling)”.

23. I svaret från den 3 augusti 2017 förklarade kommissionen med hänvisning till växtskyddsförordningen att den ”delar Frankrikes oro med avseende på vissa verksamma ämnen i neonikotinoiderfamiljen och de risker som dessa ämnen har för bin”. Kommissionen påpekade även att ”Efsa har publicerat slutsatserna med avseende på dessa tre verksamma ämnen, uppmärksammat andra möjliga risker och på så sätt föranlett kommissionen att undersöka behovet av att införa andra begränsningar”. I detta sammanhang hänvisade kommissionen till kontrollförfarandet för godkännandena avseende klotianidin, tiametoxam och imidakloprid som pågick vid denna tidpunkt.

24. I början av 2018 förnyade kommissionen emellertid godkännandet för neonikotinoiden acetamiprid enligt artikel 20.1 i växtskyddsförordningen för en period på 15 år.[9] I skälen angav kommissionen följande:

”(10) Det har konstaterats att kriterierna för godkännande i artikel 4 i växtskyddsförordningen är uppfyllda med avseende på ett eller flera representativa användningsområden för minst ett växtskyddsmedel som innehåller acetamiprid. Godkännandet av acetamiprid bör därför förnyas.

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

6 Kommissionens genomförandeförordning om ändring av genomförandeförordning (EU) nr 540/2011 vad gäller villkoren för godkännande av de verksamma ämnena klotianidin, tiametoxam och imidakloprid samt om förbud mot användning och försäljning av utsäde som behandlats med växtskyddsmedel innehållande dessa verksamma ämnen (EUT L 139, 2013, s. 12).

7 Antagandet av denna lagstiftning behandlades i tribunalens dom av den 17 maj 2018, Bayer CropScience m.fl./kommissionen (T-429/13 och T-451/13, EU:T:2018:280), samt i överklagandet i detta mål, Bayer CropScience och Bayer/kommissionen (C-499/18 P, EUT C 381, 2018, s.12).

8 Förfarande 2017/39/F (France).

9 Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2018/113 av den 24 januari 2018 om förnyelse av godkännandet av det verksamma ämnet acetamiprid i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden, och om ändring av bilagan till kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 540/2011 (EUT L 20, 2018, s. 7).

(11) Riskbedömningen i samband med förnyelsen av godkännandet av acetamiprid bygger på ett begränsat antal representativa användningsområden, vilka dock inte begränsar de användningsområden för vilka växtskyddsmedel som innehåller acetamiprid får godkännas. Begränsningen till användning endast som insekticid bör därför strykas.”

25. Därefter förlängde kommissionen godkännandet för tiakloprid enligt artikel 17.1 i växtskyddsförordningen med stöd av ett pågående förnyelseförfarande, först med ett år,[10] senare med ett ytterligare år,[11] innan kommissionen senast beslutade att inte bevilja förnyelse av godkännandet.[12]

26. Däremot förbjöd kommissionen den 29 maj 2018 med stöd av artiklarna 21.3, 49.2 och 78.2 i växtskyddsförordningen med verkan från den 19 december 2018 användningen av imidakloprid,[13] klotianidin[14] och tiametoxam,[15] med undantag för användning som är begränsad till fasta växthus och under förutsättning att grödan under hela sin livscykel befinner sig i ett fast växthus.

27. I skäl 11 i respektive genomförandeförordning fastslog kommissionen att ”ytterligare risker för bin endast kan uteslutas om ytterligare begränsningar införs. Med beaktande av behovet av att säkerställa en säkerhets- och skyddsnivå som stämmer överens med den höga skyddsnivå som eftersträvas i unionen bör all användning utomhus förbjudas.”

28. Godkännandena för klotianidin och tiametoxam förefaller ha upphört att gälla under tiden.[16]

29. Trots detta antog Frankrike den 30 juli 2018 det omtvistade dekretet, som medförde att all användning av de fem neonikotinoider som vid denna tidpunkt var godkända i unionen från den 1 september 2018 var förbjuden på Frankrikes territorium. I kommissionens databas för genomförande av anmälningsdirektivet registrerades texten till detta dekret den 31 augusti 2018.[17]

30. Union des industries de la protection des plantes (sammanslutning för växtskyddsindustrier) har bestridit denna åtgärd inför Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike). Organisationen anser bland annat att artikel L. 253–8 i jordbrukslagen – för vars genomförande dekretet antagits – strider mot bestämmelserna i växtskyddsförordningen.

10 Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2018/524 av den 28 mars 2018 om ändring av genomförandeförordning (EU) nr 540/2011 vad gäller förlängning av godkännandeperioderna för de verksamma ämnena Bacillus subtilis (Cohn 1872) stam QST 713 identisk med stam AQ 713, klodinafop, klopyralid, cyprodinil, diklorprop-P, fosetyl, mepanipyrim, metkonazol, metrafenon, pirimikarb, Pseudomonas chlororaphis stam: MA 342, pyrimetanil, kinoxifen, rimsulfuron, spinosad, tiakloprid, tiametoxam, tiram, tolklofosmetyl, triklopyr, trinexapak, tritikonazol och ziram (EUT L 88, 2018, s. 4).

11 Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/168 av den 31 januari 2019 om ändring av genomförandeförordning (EU) nr 540/2011 vad gäller förlängning av godkännandeperioderna för de verksamma ämnena abamektin, Bacillus subtilis (Cohn 1872) stam QST 713, Bacillus thuringiensis subsp. aizawai, Bacillus thuringiensis subsp. israeliensis, Bacillus thuringiensis subsp. kurstaki, Beauveria bassiana, benfluralin, klodinafop, klopyralid, Cydia pomonella Granulovirus (CpGV), cyprodinil, diklorprop-P, epoxikonazol, fenpyroximat, fluazinam, flutolanil, fosetyl, Lecanicillium muscarium, mepanipyrim, mepikvat, Metarhizium anisopliae var. anisopliae, metkonazol, metrafenon, Phlebiopsis gigantea, pirimikarb, Pseudomonas chlororaphis stam: MA 342, pyrimetanil, Pythium oligandrum, rimsulfuron, spinosad, Streptomyces K61, tiakloprid, tolklofosmetyl, Trichoderma asperellum, Trichoderma atroviride, Trichoderma gamsii, Trichoderma harzianum, triklopyr, trinexapak, tritikonazol, Verticillium albo-atrum och ziram (EUT L 33, 2019, s. 1).

12 Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2020/23 av den 13 januari 2020 om att inte förnya godkännandet av det verksamma ämnet tiakloprid i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden, och om ändring av bilagan till kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 540/2011 (EUT L 8, 2020, s. 8).

13 Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2018/783 av den 29 maj 2018 om ändring av genomförandeförordning (EU) nr 540/2011 vad gäller villkoren för godkännande av det verksamma ämnet imidakloprid (EUT L 132, 2018, s. 31).

14 Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2018/784 av den 29 maj 2018 om ändring av genomförandeförordning (EU) nr 540/2011 vad gäller villkoren för godkännande av det verksamma ämnet klotianidin (EUT L 132, 2018, s. 35).

15 Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2018/785 av den 29 maj 2018 om ändring av genomförandeförordning (EU) nr 540/2011 vad gäller villkoren för godkännande av det verksamma ämnet tiametoxam (EUT L 132, 2018, s. 40).

16 EU – Pesticides database (https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/eu-pesticides-database/public/?event=homepage&language=EN, besökt den 27 maj 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 (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike) har mot denna bakgrund ställt följande frågor till domstolen:

1) Om en nationell åtgärd för att begränsa användningen av verksamma ämnen formellt har anmälts till kommissionen med stöd av artikel 5 i anmälningsdirektivet, tillsammans med en redogörelse av de uppgifter som gjorde att medlemsstaten ansåg att ämnet kunde utgöra en allvarlig risk för människors eller djurs hälsa eller för miljön och att med den aktuella lagstiftningen kunde endast risken avvärjas på ett betryggande sätt genom åtgärder som vidtas av medlemsstaten – en redogörelse som är tillräckligt tydlig för att inte kommissionen ska ta fel och anse att den rättsliga grunden för anmälan är förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 – ankommer det då på Europeiska kommissionen att betrakta anmälan som ingiven i enlighet med det förfarande som föreskrivs i artiklarna 69 och 71 i förordningen och att, vid behov, vidta åtgärder för ytterligare bevisupptagning eller åtgärder som lever upp till såväl kraven i förordningen som den oro som medlemsstaten har gett uttryck för?

2) För det fall fråga 1 besvaras jakande, ska då genomförandeförordningarna nr 2018/783, 2018/784 och 2018/785 av den 29 maj 2018 om förbud mot ämnena tiametoxam, klotianidin och imidakloprid från och med den 19 december 2018, med undantag för att i fasta växthus behandla odlingar av växter som genomgår hela sin livscykel i ett sådant växthus, betraktas som åtgärder som vidtagits som svar på Frankrikes begäran av den 2 februari 2017 om ett allmänt förbud mot att använda växtskyddsmedel som innehåller en eller flera ämnen i neonikotinoiderfamiljen och mot att använda utsäde som behandlats med dessa produkter?

3) Om fråga 2 besvaras jakande, vad kan då en medlemsstat göra som med stöd av artikel 69 i förordning nr 1107/2009 har begärt att kommissionen ska vidta åtgärder för att begränsa eller förbjuda användningen av växtskyddsmedel som innehåller en eller flera ämnen i neonikotinoiderfamiljen och användningen av utsäde som behandlats med dessa produkter, om kommissionen endast delvis bifaller begäran och inte begränsar användningen till samtliga ämnen i neonikotinoiderfamiljen, utan till tre av dem?

32. Union des industries de la protection des plantes (UIPP), Union nationale de l'apiculture française (nationell sammanslutning för franska biodlare), Syndicat national de l'apiculture (nationell förening för biodlare), Republiken Frankrike och Europeiska kommissionen har ingett skriftliga yttranden med avseende på dessa frågor. Domstolen avstod från muntlig förhandling, eftersom den ansåg att den hade tillräckligt underlag genom dessa yttranden.

IV. Rättslig bedömning

33. Jag ska först fastställa vad Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike) egentligen vill få klargjort med sin begäran om förhandsavgörande innan jag behandlar den rättsliga klassificeringen av Frankrikes anmälan av den 2 februari 2017 och betydelsen av de olika åtgärder som kommissionen vidtagit sedan början av 2018.

A. Upptagande till sakprövning samt tolkning av begäran om förhandsavgörande

34. De två första frågorna avser kommissionens skyldigheter och åtgärder, medan den tredje frågan avser en medlemsstats handlingsalternativ efter att kommissionen vidtagit åtgärder. Ingen av dessa frågor är emellertid aktuella i målet inför Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike). I det nationella målet är det i stället fråga om huruvida de omfattande förbud som Frankrike utfärdat mot växtskyddsmedel baserade på neonikotinoider och utsäde som behandlats med sådana medel är giltiga. Därför är det nödvändigt att identifiera kärnan i de frågor som är avgörande för utgången i

förfarandet vid Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike).[18] I detta syfte är det lämpligt att först redogöra för det normativa regelverket som upprättas genom växtskyddsförordningen. Därefter är det möjligt att bedöma UIPP:s invändningar mot att begäran om förhandsavgörande tas upp till sakprövning.

1. Det normativa regelverket för medlemsstaternas skyddsåtgärder med avseende på användningen av växtskyddsmedel

35. Enligt artiklarna 13 och 79 i växtskyddsförordningen beslutar kommissionen tillsammans med en kommitté i vilken medlemsstaterna är representerade om godkännande av verksamma ämnen. När de omtvistade förbuden utfärdades var alla de fem verksamma ämnen i neonikotinoiderfamiljen som berördes fortfarande godkända, varav tre dock med omfattande begränsningar.

36. Eftersom unionen inte har antagit växtskyddsförordningen på grundval av dess behörighet på miljörättens område enligt artikel 192 FEUF, kan Frankrike inte motivera de omtvistade förbuden som en strängare skyddsåtgärd enligt artikel 193.

37. Ett växtskyddsmedel som är baserat på tillåtna verksamma ämnen behöver dock ännu ett godkännande i den berörda medlemsstaten enligt artikel 28 och följande artiklar i växtskyddsdirektivet, innan det släpps ut på marknaden eller används inom den berörda medlemsstatens territorium. I detta sammanhang får medlemsstaterna enligt artikel 36.3 i växtskyddsförordningen i riskreducerande syfte begränsa användningen av ett växtskyddsmedel eller vägra att produktgodkänna ett växtskyddsmedel inom sitt territorium, i synnerhet med hänsyn till människors eller djurs hälsa eller till miljön.

38. I den mån som den franska lagstiftningen förbjuder växtskyddsmedel som innehåller neonikotinoider skulle det vid första påseendet kunna vara fråga om en sådan reglering som avses i artikel 36.3 i växtskyddsförordningen. Det är emellertid inte tillåtet att förbjuda utsläppande på marknaden av utsäde som behandlats med växtskyddsmedel som är godkända i andra medlemsstater enligt denna bestämmelse. Dessutom framgår det av UIPP:s argumentation att den franska godkännandemyndigheten fortsätter att anpassa godkännandena för växtskyddsmedel som baseras på neonikotinoider i ljuset av unionsrättsliga bestämmelser och endast lämnar de berörda företagen kompletterande information om det nationella förbudet mot deras användning. Det är oklart vilken betydelse denna praxis har i ljuset av principen om unionsrättens företräde.

39. Möjligen är det därför Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike) endast har ställt frågor rörande artikel 71.1 i växtskyddsförordningen. Enligt nämnda bestämmelse får en medlemsstat anta tillfälliga skyddsåtgärder om medlemsstaten officiellt informerat kommissionen om behovet av att vidta nödfallsåtgärder och kommissionen inte har vidtagit sådana åtgärder i enlighet med artiklarna 69 och 70. I detta fall ska medlemsstaten genast underrätta de övriga medlemsstaterna och kommissionen om detta.

40. I detta fall ska kommissionen enligt artikel 71.2 i växtskyddsförordningen inom 30 arbetsdagar ta upp ärendet till behandling i den ansvariga kommittén i syfte att förlänga, ändra eller upphäva den nationella tillfälliga skyddsåtgärden.

41. Slutligen föreskriver artikel 71.3 i växtskyddsförordningen att medlemsstaten får låta den nationella tillfälliga skyddsåtgärden gälla till dess att kommissionens åtgärder har antagits.

18 Se till exempel dom av den 2 april 2020, I.N. (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, punkt 43).

42. I artikel 71 i växtskyddsförordningen föreskrivs alltså ett förfarande i flera steg. Om en medlemsstat anser att åtgärder bör vidtas, måste den först vända sig till kommissionen och ge den möjlighet att åtgärda medlemsstatens farhågor. Det är endast om kommissionen inte agerar som medlemsstaten själv får vidta åtgärder, och ska i detta fall underrätta kommissionen och de övriga medlemsstaterna om detta. Dessa ska sedan på initiativ från kommissionen tillsammans i en kommitté pröva huruvida medlemsstatens åtgärder är motiverade.[19] Resultatet av denna prövning är bindande.

43. För övrigt framgår det av hänvisningen till åtgärder i enlighet med artikel 69 i växtskyddsförordningen i dess artikel 71.1 första meningen att medlemsstatens behov av att vidta nödfallsåtgärder måste stödjas på villkoren för tillämpning av förstnämnda bestämmelse. Enligt denna bestämmelse får kommissionen vidta åtgärder om ett godkänt verksamt ämne sannolikt utgör en allvarlig risk för människors eller djurs hälsa eller för miljön och en sådan risk inte kan avvärjas på ett betryggande sätt av berörda medlemsstater (inom ramen för godkännande av växtskyddsmedel). Följaktligen har medlemsstaten endast rätt att vidta tillfälliga skyddsåtgärder om dessa villkor är uppfyllda.[20] Dessa villkor berörs emellertid inte i begäran om förhandsavgörande som i stället endast tar upp processuella frågor. Trots detta kommer Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike) eventuellt att behöva pröva de omnämnda materiella villkoren för nationella åtgärder till följd av svaret på begäran.[21]

2. Tolkning av frågorna som hänskjutits

44. Mot denna bakgrund vill Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike) med sin första fråga få klarhet i huruvida Frankrikes anmälan om utkastet till ett förbud mot neonikotinoider uppfyller de processuella villkoren för en underrättelse i enlighet med artikel 71.1 första meningen i växtskyddsförordningen (se nedan avsnitt B).

45. Med den andra frågan vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida kommissionens genomförandeförordningar om de olika neonikotinoiderna utgör sådana unionsåtgärder som avses i artikel 71.1 första meningen, vilka förhindrar införandet av de överlämnade nationella skyddsåtgärderna. Slutligen fördjupar den tredje frågan den andra frågan genom att ta upp problematiken som avser huruvida de nationella skyddsåtgärderna *delvis* kan ha fortsatt giltighet om kommissionens åtgärder endast delvis tar hänsyn till medlemsstatens farhågor, genom att de endast begränsar användningen av tre av fem verksamma ämnen (båda dessa frågor behandlas nedan i avsnitt C).

3. Upptagande till sakprövning

46. UIPP har ifrågasatt att begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning, eftersom den franska lagstiftningen inte utgör en tillfällig skyddsåtgärd utan har antagits permanent. Det är dessutom uppenbart att det inte finns ett brådskande behov av den aktuella lagstiftningen, eftersom förbudet trädde i kraft först två år efter att lagen antogs. Följaktligen är artikel 71.1 första meningen i växtskyddsförordningen inte tillämplig.

19 Se dom av den 8 september 2011, Monsanto m.fl. (C-58/10–C-68/10, EU:C:2011:553, punkt 80), och dom av den 13 september 2017, Fidenato m.fl. (C-111/16, EU:C:2017:676, punkt 41).

20 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 september 2003, Monsanto Agricoltura Italia m.fl. (C-236/01, EU:C:2003:431, punkt 106 och följande punkter), dom av den 8 september 2011, Monsanto m.fl. (C-58/10–C-68/10, EU:C:2011:553, punkterna 76 och 77), och av den 13 september 2017, Fidenato m.fl. (C-111/16, EU:C:2017:676, punkterna 51–53).

21 Se dom av den 8 september 2011, Monsanto m.fl. (C-58/10–C-68/10, EU:C:2011:553, punkt 79), och av den 13 september 2017, Fidenato m.fl. (C-111/16, EU:C:2017:676, punkt 38).

47. Denna invändning avser i huvudsak att frågorna är uppenbart hypotetiska och således inte kan tas upp till sakprövning, eftersom det inte kan komma i fråga att klassificera förbudet som en tillfällig skyddsåtgärd i den mening som avses i artikel 71.1 första meningen i växtskyddsförordningen. Jag anser emellertid inte att denna invändning är övertygande.

48. Begreppet tillfällig skyddsåtgärd i artikel 71.1 första meningen i växtskyddsförordningen anger inte någon begränsning av den berörda åtgärdens form. Den nationella skyddsåtgärdens tillfälliga karaktär ligger snarare och främst i att den genast ska kontrolleras av kommissionen enligt artikel 71.2 och eventuellt ersättas av en åtgärd som antas av kommissionen enligt artikel 71.3.

49. Inte heller framgår det av artikel 71.1 första meningen i växtskyddsförordningen att denna rätt inte skulle vara tillämplig på grund av dröjsmål vid antagandet av skyddsåtgärder. Visserligen används, i synnerhet i den franska språkversionen, begreppet brådskande (”mesures d’urgence”), som i likhet med det tyska begreppet ”Notfallmaßnahme” eller det engelska begreppet ”emergency measure” tyder på ett visst behov av skyndsamhet. Det innebär dock inte att åtgärder som vidtagits sent i en situation där det finns ett brådskande handlingsbehov blir otillåtna endast på den grunden att de möjligen borde ha vidtagits redan tidigare.

50. Begäran om förhandsavgörande kan följaktligen tas upp till sakprövning.

B. De processuella villkoren för en medlemsstats åberopande av artikel 71 i växtskyddsdirektivet

51. Genom den första frågan ska det klargöras huruvida Frankrike har vidtagit de processuella åtgärder som krävs för att åberopa artikel 71 i växtskyddsförordningen, det vill säga i synnerhet huruvida Frankrike officiellt informerat kommissionen.

1. Begreppet officiellt informerar enligt artikel 71.1 första meningen i växtskyddsförordningen

52. Enligt artikel 71.1 första meningen i växtskyddsförordningen krävs först att en medlemsstat officiellt informerar kommissionen om behovet av att vidta nödfallsåtgärder. Det finns visserligen några argument som talar för att medlemsstatens underrättelse till sin yttre form måste hänvisa till en nödfallsåtgärd enligt nämnda bestämmelse. Nedan kommer jag dock att visa att det med hänsyn till principen om lojalt samarbete är avgörande huruvida parterna med fog kan utgå från att den andra parten som de kommunicerar med har tolkat innehållet i de aktuella underrättelserna korrekt.

53. Den 2 februari 2017 överlämnade Frankrike visserligen ett utkast till förbudet till kommissionen, men gjorde detta inom ramen för förfarandet i enlighet med anmälningsdirektivet.

54. Kommissionen anser att en sådan anmälan endast ska anses som en underrättelse i den mening som avses i artikel 71.1 första meningen i växtskyddsförordningen om medlemsstaten uttryckligen hänvisar till dessa bestämmelser eller åtminstone försöker visa att villkoren för att vidta en nödfallsåtgärd på unionsnivå är uppfyllda. Dessutom måste det av meddelandet uttryckligen framgå att medlemsstaten kommer att vidta ensidiga åtgärder för det fall att kommissionen underlåter att vidta åtgärder. Frankrikes meddelande uppfyller inte dessa villkor.

55. Kommissionen har visserligen inte angett hur den nått slutsatsen att så höga krav ska ställas på meddelandet, som går utöver vad som krävs för enbart en anmälan. Det finns emellertid flera omständigheter som talar för detta i de berörda regelverken.

56. För det första följer det av artikel 71.1 första meningen i växtskyddsförordningen att det är nödvändigt att ”officiellt” informera kommissionen.

57. För det andra föreskriver artikel 7.1 c i anmälningsdirektivet att anmälningsskyldigheten enligt artikel 5 inte ska tillämpas på de lagar och andra författningar i medlemsstaterna eller de frivilliga överenskommelser genom vilka medlemsstaterna utnyttjar de skyddsklausuler som är fastställda i bindande unionsrättsakter.

58. Visserligen har artikel 71 i växtskyddsförordningen till skillnad från många jämförbara bestämmelser inte rubriken ”skyddsklausul”, men till sitt innehåll överensstämmer denna bestämmelse med definitionen av skyddsklausuler i artikel 114.10 FEUF. Den ska således även anses som en skyddsklausul vid tillämpningen av artikel 7.1 c i anmälningsdirektivet.

59. Man kan tolka denna bestämmelse på så sätt att medlemsstaterna inte kan informera kommissionen endast i form av en anmälan enligt anmälningsdirektivet i enlighet med artikel 71.1 första meningen i växtskyddsförordningen.

60. För det tredje framgår det av artikel 5.5 i anmälningsdirektivet att en anmälan enligt detta direktiv även kan ersättas av att en medlemsstat överlämnar ett förslag till kommissionen i enlighet med en motsvarande skyldighet som följer av en annan unionsrättsakt. Vid en restriktiv tolkning skulle en anmälan således inte kunna ersätta den andra underrättelsen, i detta fall informationen till kommissionen enligt artikel 71.1 första meningen i växtskyddsförordningen. I stället är detta endast möjligt i det omvända fallet, alltså att en underrättelse enligt förordningen ersätter en anmälan enligt direktivet.

61. För denna strikta tolkning talar slutligen framför allt den omständigheten att ensidiga skyddsåtgärder enligt artikel 71 i växtskyddsförordningen påverkar den inre marknaden. Följaktligen bör missförstånd vid tillämpningen av skyddsklausuler undvikas så långt som möjligt. Såsom UIPP med rätta påpekat har domstolen ofta framhållit att det för ändamålet föreskrivna förfarandet ska iakttas vid åberopande av en skyddsklausul. [22]

62. I slutändan saknar dessa överväganden emellertid relevans.

63. Utgångspunkten för tolkningen av rekvisitet officiellt informerar måste vara att varken artikel 71 eller de andra bestämmelserna i växtskyddsförordningen innehåller specifika processuella bestämmelser som avser underrättelsen till kommissionen.

64. Artikel 71 i växtskyddsförordningen är i stället en konkretisering av principen om lojalt samarbete för att uppnå legitima intressen i samband med växtskyddsmedel, vilken kommer till uttryck i artikel 4.3 FEU. [23] Följaktligen ska artikel 71 även tolkas i ljuset av denna princip.

65. I artikel 4.3 första meningen FEU anges uttryckligen att unionen och medlemsstaterna enligt principen om lojalt samarbete ska respektera och bistå *varandra* när de fullgör de uppgifter som följer av fördragen. Visserligen framhåller domstolen ofta medlemsstaternas skyldighet till lojalt samarbete, [24] men den gäller även för unionsinstitutionerna. [25]

22 Se till exempel dom av den 25 mars 1999, kommissionen/Italien (C-112/97, EU:C:1999:168, punkt 62), dom av den 22 oktober 2002, National Farmers' Union (C-241/01, EU:C:2002:604, punkt 60), dom av den 10 mars 2005, Tempelman och van Schaijk (C-96/03 och C-97/03, EU:C:2005:145, punkt 50), dom av den 17 april 2007, AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, punkterna 62 och 63), dom av den 8 september 2011, Monsanto m.fl. (C-58/10–C-68/10, EU:C:2011:553, punkt 69), och dom av den 13 september 2017, Fidenato m.fl. (C-111/16, EU:C:2017:676, punkt 32).

23 Se dom av den 8 januari 2002, van den Bor (C-428/99, EU:C:2002:3, punkt 47).

24 Se till exempel dom av den 16 juni 2005, Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386, punkt 42), och dom av den 31 oktober 2019, kommissionen/Nederländerna (C-395/17, EU:C:2019:918, punkt 102).

25 Beslut av den 13 juli 1990, Zwartveld m.fl. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punkt 17), och dom av den 22 oktober 2002, Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, punkt 93), dom av den 21 oktober 2008, Marra (C-200/07 och C-201/07, EU:C:2008:579, punkt 41), och dom av den 5 december 2017, Tyskland/Rådet (C-600/14, EU:C:2017:935, punkt 106).

66. Å ena sidan måste medlemsstaterna således samarbeta lojalt med kommissionen när de använder detta förfarande, men detsamma gäller även för kommissionen (och de andra medlemsstaterna). Det betyder samtidigt att de formella kraven som ställs på båda sidor inte får gå längre än vad som är nödvändigt för ett effektivt samarbete.

67. Avgörande för de processuella aspekterna i samband med tillämpningen av artikel 71 i växtskyddsförordningen är således inte i vilken form informationen överlämnas, utan huruvida parterna med fog kan utgå från att den andra parten som de kommunicerar med har förstått innehållet i meddelandena korrekt.

68. Bestämmelserna i anmälningsdirektivet ska även tolkas i linje med detta. Det följer redan av syftet med detta direktiv att dess bestämmelser inte har utformats för att fastställa vilka krav som ställs på officiell information enligt artikel 71.1 första meningen i växtskyddsförordningen. Tvärtom innebär artikel 7.1 c i anmälningsdirektivet endast att en underrättelse i den mening som avses i artikel 71.1 första meningen i växtskyddsförordningen inte *måste* anmälas enligt direktivet. Samtidigt kan en anmälan enligt direktivet utgöra en underrättelse enligt förordningen. Och artikel 5.5 i anmälningsdirektivet bekräftar även denna tolkning i ljuset av skyldigheten till lojalt samarbete. Denna bestämmelse ska främst klargöra att det inte är nödvändigt med flera meddelanden, så länge alla parter är medvetna om vilka funktioner ett visst meddelande har.

69. I den mån som det uppstår tveksamheter i detta sammanhang är alltså alla parter ansvariga för att undanröja dessa genom att lämna klargöranden eller ställa frågor.

70. Följaktligen kan kommissionen och de andra medlemsstaterna visserligen inte göra gällande att det eventuellt kvarstår oklarheter om de inte ställer några frågor för att undanröja dessa.

71. I första hand är det dock medlemsstaten som åberopat artikel 71.1 i växtskyddsförordningen som ska agera för att reda ut oklarheter om det finns omständigheter som tyder på att de andra parterna har missförstått medlemsstatens vilja eller skälen bakom denna. Om medlemsstaten i ett sådant fall underlåter att lämna ett klargörande, så ska den inte anses ha officiellt informerat kommissionen.

72. Följaktligen ska anmälan av en åtgärd enligt artikel 5 i anmälningsdirektivet likställas med officiell information enligt artikel 71.1 första meningen i växtskyddsförordningen om medlemsstaten med fog kan anta att kommissionen även har tolkat anmälan på detta sätt.

2. Omständigheterna i förevarande mål

73. Det skulle ha underlättat domstolens ytterligare konkretisering av dessa kriterier i förhållande till omständigheterna i förevarande mål om Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike) eller åtminstone Frankrike och kommissionen inom ramen för det aktuella förfarandet hade lämnat mer precisa uppgifter om deras kommunikation. Det hade legat särskilt nära till hands att inge den fullständiga texten i Frankrikes anmälan av den 2 februari 2017 och kommissionens svar av den 3 augusti 2017. Det skulle även ha varit intressant att veta huruvida Frankrike i förfarandet för antagande av kommissionsföreskrifter år 2018 klargjorde att den ansåg att de begränsningar som föreskrivits var otillräckliga och därför avsåg att införa mer omfattande begränsningar.

74. Eftersom domstolen inte innehar dessa uppgifter ankommer det på Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike) att utreda dessa frågor ytterligare och pröva dem i ljuset av huruvida Frankrike kunde tolka kommissionens agerande och i synnerhet dess svar av den 3 augusti 2017 så, att kommissionen tolkat Frankrikes meddelande som en officiell underrättelse i den mening som avses i artikel 71.1 första meningen i växtskyddsförordningen. Om det kvarstod tvivel i detta avseende, så skulle Frankrike ha undanröjt dessa i förhållande till kommissionen innan den fick vidta åtgärder enligt nämnda bestämmelse på grundval av sitt meddelande.

75. De uppgifter som domstolen faktiskt förfogar över ger dock anledning till följande överväganden.

76. Det som återges av kommissionens svar av den 3 augusti 2017 i begäran om förhandsavgörande är att kommissionen förstod de farhågor som Frankrike gett uttryck för mycket väl och även hänförde dessa till växtskyddsförordningen. Kommissionen måste även ha tolkat den omständigheten att Frankrike överlämnade ett utkast till föreskrifter som skulle innebära att ett redan befintligt nationellt förbud mot neonikotinoider blir tillämpligt på så sätt att Frankrike faktiskt avsåg att anta en motsvarande föreskrift.

77. De tillgängliga uppgifterna innehåller emellertid ingenting som tyder på att kommissionen har förstått att det är fråga om en tillämpning av artikel 71 i växtskyddsförordningen. I synnerhet finns inga omständigheter som tyder på att Frankrikes åtgärder skulle kontrolleras enligt artikel 71.2, trots att det av uppgifterna i databasen för anmälningsdirektivet framgår att kommissionen informerades först efter att förbudet antogs, men eventuellt innan det trädde i kraft.

78. I detta sammanhang kan även UIPP:s och kommissionens påstående, att Frankrike inte klargjorde att åtgärderna är brådskande för kommissionen, vara av betydelse. Om detta stämmer torde det inte ha stått klart för kommissionen att den skulle tolka Frankrikes meddelande som information om behovet av att vidta nödfallsåtgärder.

79. Dessutom har kommissionen kritiserat att Frankrike i sitt meddelande inte behandlade de befintliga och kommande begränsningarna för användningen av tre neonikotinoider. Eftersom medlemsstaten enligt artikel 71.1 första meningen i växtskyddsförordningen ska informera kommissionen om *behovet* av att vidta nödfallsåtgärder kan man skäligen förvänta sig att den även visar varför motsvarande unionsåtgärder inte är tillräckliga.

80. Även i detta sammanhang gäller emellertid att kraven som ställs på meddelandet måste vara skäliga. Det är tillräckligt om medlemsstaten visar grunderna för sin oro och de mer långtgående skyddsåtgärder som planeras. Däremot krävs inte någon detaljerad undersökning av eventuella luckor i befintliga åtgärder.

81. I synnerhet är det inte nödvändigt att redan i detta skede lämna en detaljerad motivering som håller för en prövning enligt artikel 71.2 i växtskyddsförordningen. Vid tidpunkten då medlemsstaten officiellt informerar kommissionen har den tydliga definitionen av medlemsstatens åtgärder och prövningen av dessa ännu inte genomförts, vilket innebär att det fortfarande finns tillfälle att komplettera grunderna under förfarandet inför den behöriga kommittén.

82. Det skulle dock varit i linje med en anda av lojalt samarbete om kommissionen redan i sin reaktion på medlemsstatens underrättelse skulle ha gett uttryck för eventuella tvivel. En sådan reaktion ska i regel övergå i en dialog rörande behovet av de önskade skyddsåtgärderna. En sådan dialog föreskrivs visserligen inte uttryckligen enligt artikel 71 i växtskyddsförordningen, men kan ändå vara meningsfull för att få till stånd ett samordnat tillvägagångssätt.

3. Informationen om de franska skyddsåtgärderna

83. Det ska tilläggas att det enligt artikel 71.1 andra meningen i växtskyddsförordningen dessutom krävs att medlemsstaten genast ska underrätta de övriga medlemsstaterna och kommissionen när den vidtar åtgärder. Denna underrättelse är av central betydelse, eftersom den inleder förfarandet för kontroll av åtgärden enligt artikel 71.2. Följaktligen utgör underrättelsen en förutsättning för

tillämpning av de nationella skyddsåtgärderna. [26]

84. Eftersom begäran om förhandsavgörande inte innehåller några uppgifter i detta avseende ankommer det på Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike) att i förekommande fall pröva huruvida Frankrike inom ramen för anmälningsdirektivet har lämnat tillräckliga upplysningar till kommissionen och medlemsstaterna om de skyddsåtgärder som antagits. [27]

4. Slutsats i denna del

85. Sammanfattningsvis ska den första frågan besvaras så, att anmälan av en åtgärd enligt artikel 5 i anmälningsdirektivet ska likställas med officiell information enligt artikel 71.1 första meningen i växtskyddsförordningen om medlemsstaten med fog kan anta att kommissionen även har tolkat anmälan på detta sätt. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att utreda huruvida detta är fallet i det nationella målet med beaktande av all kommunikation som förekommit mellan medlemsstaten och kommissionen.

C. Kommissionens åtgärder

86. Med den andra frågan vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida kommissionens genomförandeförordningar om de olika neonikotinoiderna utgör sådana unionsåtgärder som avses i artikel 71.1 första meningen i växtskyddsförordningen, vilka förhindrar införandet av de överlämnade nationella skyddsåtgärderna.

87. Dessa frågor har visserligen endast ställts för det fall att medlemsstaten officiellt har informerat kommissionen. Då det ankommer på Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike) att klargöra om det är fallet, framstår det emellertid som ändamålsenligt att pröva dessa frågor redan nu.

88. Enligt nämnda bestämmelse kan medlemsstaten anta tillfälliga skyddsåtgärder om kommissionen inte har vidtagit några åtgärder enligt artiklarna 69 och 70.

89. Det är ostridigt att kommissionen inte har vidtagit några åtgärder med stöd av artiklarna 69 eller 70 i växtskyddsförordningen. I tidsperioden mellan Frankrikes meddelande av den 2 februari 2017 och antagandet av det omtvistade dekretet den 30 juli 2018 har kommissionen emellertid på grundval av andra bestämmelser i växtskyddsförordningen infört betydande begränsningar för användningen av tre neonikotinoider, förnyat godkännandet för en neonikotinoid för en period på 15 år och beviljat ett tillfälligt godkännande av den sista neonikotinoiden för en period på ett år. [28]

90. Om man tolkar artikel 71.1 första meningen i växtskyddsdirektivet restriktivt skulle dessa åtgärder sakna betydelse för Frankrikes behörighet enligt nämnda bestämmelse, eftersom det endast vore nödfallsåtgärder enligt artiklarna 69 och 70 som utgör hinder för nationella skyddsåtgärder.

26 Se i synnerhet dom av den 8 september 2011, Monsanto m.fl. (C-58/10 bis C-68/10, EU:C:2011:553, punkt 72 och 73), men även dom av den 8 januari 2002, van den Bor (C-428/99, EU:C:2002:3, punkterna 45–47), dom av den 22 oktober 2002, National Farmers' Union (C-241/01, EU:C:2002:604, punkt 60), dom av den 10 mars 2005, Tempelman och van Schaijk (C-96/03 och C-97/03, EU:C:2005:145, punkt 50), och dom av den 17 april 2007, AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, punkterna 62 och 63).

27 Se ovan punkt 29.

28 Se ovan punkt 24 och följande punkter.

91. Emellertid ska artikel 71.1 första meningen i växtskyddsdirektivet även på denna punkt tolkas i ljuset av principen om lojalt samarbete. Dessutom ska den harmonisering som förordningen syftar till att uppnå beaktas. Följaktligen kan det inte vara avgörande i vilken form kommissionen handlar, utan endast huruvida den vidtar åtgärder genom vilka den tar hänsyn till medlemsstatens farhågor. Långfristiga unionsåtgärder som är inriktade på den berörda risken utgör således i ännu högre grad hinder för nationella åtgärder.

92. Mot denna bakgrund ska begränsningarna för användningen av imidakloprid, klotianidin och tiametoxam anses som åtgärder som vidtagits av kommissionen i den mening som avses i artikel 71.1 första meningen i växtskyddsförordningen. Enligt skäl 11 i var och en av de tre genomförandeförordningarna anges att begränsningarna baseras på farhågorna med avseende på dessa verksamma ämnens säkerhet.

93. Följaktligen kan Frankrikes meddelande av den 2 februari 2017, även om det ska erkännas som en underrättelse i den mening som avses i artikel 71.1 första meningen i växtskyddsförordningen, inte motivera en avvikelse från de tre omnämnda åtgärderna som kommissionen antagit därefter.

94. Om Frankrike anser att inte heller dessa begränsningar är tillräckliga, så måste denna medlemsstat på nytt officiellt informera kommissionen enligt artikel 71.1 första meningen i växtskyddsförordningen för att det förfarande som föreskrivs i nämnda bestämmelse ska inledas en ytterligare gång. Därigenom skulle kommissionen få tillfälle att förhindra påverkan på den inre marknaden genom att Frankrike ensidigt vidtar åtgärder, genom att antingen skärpa sina egna åtgärder ytterligare eller bestrida Frankrikes uppfattning.

95. Överväganden som rör den brådskande karaktären hos Frankrikes åtgärder saknar relevans i förhållande till detta krav, eftersom de aktuella åtgärderna antogs först i juli 2018, vilket alltså var två månader efter att kommissionens föreskrifter antagits. Under denna tidsperiod skulle det varit enkelt att officiellt informera kommissionen.

96. Den slutliga förnyelsen av godkännandet för acetamiprid och det tillfälliga godkännandet av tiakloprid visar däremot att kommissionen inte har vidtagit några åtgärder som ska likställas med åtgärder enligt artiklarna 69 och 70 i växtskyddsförordningen med avseende på dessa verksamma ämnen.

97. Vad gäller tiakloprid så innehåller den tillfälliga förnyelsen av godkännandet inte någon slutsats avseende bedömningen av riskerna som är förbundna med detta verksamma ämne. Detta är en logisk följd av att förnyelsen beviljades med stöd av det pågående förnyelseförfarandet, inom ramen för vilket dessa risker undersöktes.

98. Förnyelsen av godkännandet av acetamiprid baseras enligt skäl 10 i genomförandeförordning (EU) 2018/113 på att kriterierna för godkännande enligt artikel 4 i växtskyddsförordningen är uppfyllda. Kommissionen anser alltså att detta verksamma ämne varken har skadliga hälsoeffekter på människor eller några oacceptabla effekter på miljön. Detta beslut tar emellertid inte hänsyn till Frankrikes farhågor.

99. Svaret på den andra och tredje frågan är således att medlemsstaterna endast får vidta ensidiga åtgärder enligt artikel 71.1 första meningen i växtskyddsförordningen i den mån som kommissionen efter att ha blivit officiellt informerad av medlemsstaten inte vidtar några åtgärder med hänsyn till medlemsstatens farhågor. För det fall att Frankrikes meddelande av den 2 februari 2017 ska anses som en sådan officiell underrättelse, ska begränsningarna för användningen av de verksamma ämnena imidakloprid, klotianidin och tiametoxam anses utgöra sådana åtgärder. Däremot gäller detta inte för förnyelsen av godkännandet för acetamiprid eller den tillfälliga förnyelsen av godkännandet för tiakloprid.

V. Förslag till avgörande

100. Mot denna bakgrund föreslår jag att domstolen ska meddela följande dom:

1) Anmälan av en åtgärd enligt artikel 5 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster ska likställas med officiell information enligt artikel 71.1 första meningen i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden om medlemsstaten med fog kan anta att kommissionen även har tolkat anmälan på detta sätt. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att utreda huruvida detta är fallet i det nationella målet med beaktande av all kommunikation som förekommit mellan medlemsstaten och kommissionen

2) Medlemsstaterna får endast vidta ensidiga åtgärder enligt artikel 71.1 första meningen i förordning (EG) nr 1107/2009 i den mån som kommissionen efter att ha blivit officiellt informerad av medlemsstaten inte vidtar några åtgärder med hänsyn till medlemsstatens farhågor. För det fall att Frankrikes meddelande av den 2 februari 2017 ska anses som en sådan officiell underrättelse, ska begränsningarna för användningen av de verksamma ämnena imidakloprid, klotianidin och tiametoxam som antagits enligt genomförandeförordningarna (EU) 2018/783, 2018/784 och 2018/785 anses utgöra sådana åtgärder. Däremot gäller detta inte för förnyelsen av godkännandet för acetamiprid enligt genomförandeförordning (EU) 2018/113 eller den tillfälliga förnyelsen av godkännandet för tiakloprid enligt genomförandeförordning (EU) 2018/524.