

Zaak C-162/21**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

11 maart 2021

Verwijzende rechter:

Raad van State (België)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

16 februari 2021

Verzoekende partijen:

Pesticide Action Network Europe ASBL

Nature et Progrès Belgique ASBL

TN

Verwerende partij:

Belgische Staat

I. Voorwerp en gegevens van het geschil:

- 1 Neonicotinoïden zijn insecticiden die op zeer grote schaal in de conventionele landbouw worden gebruikt, met name doordat steeds meer de techniek van zaadcoating wordt toegepast: deze insecticiden worden niet op de planten gespoten maar preventief vóór het zaaien aangebracht op het zaad.
- 2 Thiamethoxam en clothianidine zijn moleculen van de groep neonicotinoïden en zijn de werkzame stof van verschillende gewasbeschermingsmiddelen.
- 3 Hoewel deze twee werkzame stoffen eerst door de Europese Commissie zijn goedgekeurd, gelden hiervoor thans, met name in de laatste uitvoeringsverordeningen 2018/784 („clothianidine”) en 2018/785 („thiamethoxam”) van 29 mei 2018, strikte beperkingen die het gebruik ervan „tenzij in permanente kassen” verbieden. Op grond van diezelfde

uitvoeringsverordeningen is het bovendien verboden om vanaf 19 december 2018 zaaizaad dat behandeld is met gewasbeschermingsmiddelen die clothianidine of thiamethoxam bevatten, op de markt te brengen en te gebruiken, tenzij voor de teelt in permanente kassen.

- 4 In de herfst van 2018 heeft de Belgische Staat echter voor een periode die in feite de lente 2019 bestrijkt, zes toelatingen verleend om gewasbeschermingsmiddelen op basis van clothianidine (insecticide genaamd „Poncho Beta”) en thiamethoxam (insecticiden „Cruiser” en „Cruiser 600 FS”) op de markt te brengen voor de behandeling van zaaizaad van bepaalde gewassen, waaronder bieten, en van het zaaigoed ervan in de volle grond.
- 5 Verzoekende partijen zijn enerzijds verenigingen ter bestrijding van pesticiden en ter bevordering van de biodiversiteit en anderzijds een bijenhouder. Volgens hen hebben talrijke wetenschappelijke studies aangetoond dat het gebruik van neonicotinoïden, en met name van thiamethoxam en clothianidine, aanzienlijke risico's meebrengt voor een aantal andere dieren dan het beoogde ongedierte, in het bijzonder voor bijen, hommels en andere honing verzamelende insecten. Zij betogen onder meer dat volgens de Europese Autoriteit voor de voedselveiligheid (ESFA) ten eerste het gebruik van zaaizaad met een coating van middelen die thiamethoxam bevatten, een hoog risico oplevert voor honingbijen en hommels wegens de persistentie van deze stoffen in de producten die na het gewas met het behandelde zaaizaad worden geteeld, en ten tweede niet is aangetoond dat dit gebruik voor solitaire bijen slechts een laag risico oplevert, zodat op grond van het voorzorgsbeginsel van een hoog risico moet worden uitgegaan. Deze autoriteit komt volgens hen tot dezelfde conclusie ten aanzien van middelen die clothianidine bevatten.
- 6 Verzoekende partijen laken het feit dat op grond van de door de Belgische Staat verleende toelatingen behandeld zaaizaad nog steeds op de markt wordt gebracht en in de open lucht wordt toegepast, hetgeen sinds 19 december 2018 verboden is, en zij vrezen dat deze toelatingen nog vele jaren worden herhaald. Volgens hen tracht de Belgische Staat ten onrechte deze toelatingen te rechtvaardigen op grond van de afwijkende regeling waarin artikel 53 van verordening nr. 1107/2009 voorziet. Bij verzoekschrift van 21 januari 2019 hebben zij daarom bij de Raad van State wegens schending van Unierecht beroep ingesteld tot nietigverklaring van deze toelatingen, waarbij zij verzoeken om onmiddellijke schorsing ervan.
- 7 De Belgische Staat benadrukt dat de betrokken middelen reeds vele jaren zijn goedgekeurd en toegepast en het gebruik ervan pas sinds september 2018 beperkt is tot de teelt in kassen. Dankzij de ervoor geldende gebruiksvoorwaarden kan worden voorkomen dat zij een onaanvaardbaar risico opleveren voor honingbijen en mogen in het algemeen geen honing aantrekkende planten worden geteeld binnen vijf jaar na de oogst van het zaaigoed met het behandelde zaaizaad. Bij dat zaad gaat het overigens enkel om gewassen die worden geoogst vóór de bloei, waardoor ieder contact tussen de plant en de bij kan worden vermeden. Volgens de Staat tonen verzoekende partijen niet aan dat de door hen ingeroepen studies

relevant zijn en verstrekken zij geen enkel gegeven dat het abrupte en onvoorwaardelijke verbod om deze middelen onder de in de bestreden toelatingen bepaalde voorwaarden te gebruiken, rechtvaardigt.

- 8 De ASBL (vereniging zonder winstoogmerk) Confédération des Betteraviers Belges (Confederatie van de Belgische Bietenplanters) (hierna: „CBB”) vertegenwoordigt ongeveer 8200 Belgische planters van suikerbieten. De naamloze vennootschappen Isera & Scaldis Sugar en Raffinerie Tirlemontoise zijn de enige twee leden van de ASBL Société générale des fabricants de sucre de Belgique (Algemene Maatschappij der Suikerfabrikanten van België; afgekort „SUBEL”), die de belangen van deze fabrikanten behartigt. De naamloze vennootschap Sesevanderhave heeft twee verzoeken tot toelating voor het gebruik van de betrokken insecticiden ingediend. Deze partijen hebben geïntervenieerd ter ondersteuning van de conclusies van de Belgische Staat.
- 9 De CBB betoogt dat bij nietigverklaring van de bestreden handelingen de door haar vertegenwoordigde landbouwers een aanzienlijk inkomstenverlies derven. SUBEL stelt dat deze nietigverklaring er op korte termijn toe leidt dat de suikerfabrieken niet langer rendabel zijn. Beiden menen dat een dergelijke nietigverklaring op termijn het einde (van een deel) van de suikerindustrie in België kan meebrengen.
- 10 Bij arrest van 5 juni 2019 heeft de Raad van State het bij het beroep tot nietigverklaring ingediende verzoek tot schorsing afgewezen.
- 11 Bij arrest van 16 februari 2021 heeft de Raad van State, onder uitdrukkelijke verwijzing naar de uiteenzetting van de feiten in deze eerste uitspraak, aan het Hof van Justitie het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing overgelegd.

II Unierecht

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

- 12 Artikel 35 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”)¹, met als opschrift „Gezondheidsbescherming”, bepaalt:

„Eenieder heeft recht op toegang tot preventieve gezondheidszorg en op medische verzorging onder de door de nationale wetgevingen en praktijken gestelde voorwaarden. Bij de vaststelling en uitvoering van het beleid en de maatregelen van de Unie wordt een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid gewaarborgd.”
- 13 Op grond van artikel 37, met als opschrift „Milieubescherming”, geldt:

¹ PB 2007, C 303, blz. 1.

„Een hoog niveau van milieubescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu moeten worden geïntegreerd in het beleid van de Unie en worden gewaarborgd overeenkomstig het beginsel van duurzame ontwikkeling.”

Richtlijn 2009/128/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van een kader voor communautaire actie ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden

- 14 Artikel 14, lid 1, van richtlijn 2009/128², met als opschrift „Geïntegreerde gewasbescherming”, luidt:

„1. De lidstaten nemen alle nodige maatregelen om bestrijding met lage pesticideninzet te bevorderen, waarbij zij waar mogelijk voorrang geven aan niet-chemische methoden, zodat professionele gebruikers van pesticiden overschakelen op praktijken en producten die binnen het gehele voor de bestrijding van een bepaald schadelijk organisme ter beschikking staande aanbod het laagste risico voor de gezondheid van de mens en het milieu opleveren. [...]”

Verordening 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

- 15 Artikel 2 van verordening nr. 1107/2009 omschrijft de werkingssfeer van deze verordening:

„1. Deze verordening is van toepassing op middelen, in de vorm waarin zij aan de gebruiker worden geleverd, die geheel of gedeeltelijk bestaan uit werkzame stoffen, beschermstoffen of synergisten, en die bestemd zijn voor een van de volgende toepassingen:

- a) de bescherming van planten of plantaardige producten tegen alle schadelijke organismen of het verhinderen van de werking van dergelijke organismen, tenzij deze middelen worden beschouwd als middelen die vooral om hygiënische redenen worden gebruikt veeleer dan ter bescherming van planten of plantaardige producten;
- b) het beïnvloeden van de levensprocessen van planten, zoals het beïnvloeden van hun groei, voor zover het niet gaat om nutritieve stoffen;

² PB 2009, L 309, blz. 71.

- c) de bewaring van plantaardige producten, voor zover die stoffen of middelen niet onder bijzondere communautaire bepalingen inzake bewaarmiddelen vallen;
- d) de vernietiging van ongewenste planten of delen van planten, met uitzondering van algen tenzij de producten op de bodem of in water worden gebruikt ter bescherming van planten;
- e) de beperking of voorkoming van de ongewenste groei van planten, met uitzondering van algen tenzij de producten op de bodem of in water worden gebruikt ter bescherming van planten.

Deze middelen worden hierna ‚gewasbeschermingsmiddelen’ genoemd.”

- 16 Artikel 3 stelt de definities in de zin van de verordening vast, met name die van „planten”, waaronder wordt verstaan „levende planten en levende delen van planten, met inbegrip van vers fruit, groente en zaden”.
- 17 Artikel 4 omschrijft de goedkeuringscriteria voor werkzame stoffen:

„1. Een werkzame stof wordt overeenkomstig bijlage II goedgekeurd als in het licht van de stand van de wetenschappelijke en technische kennis kan worden verwacht dat gewasbeschermingsmiddelen die deze werkzame stof bevatten, rekening houdend met de in de punten 2 en 3 van die bijlage vastgestelde goedkeuringscriteria, aan de in de leden 2 en 3 vastgestelde eisen voldoen.

[...]

3. Een gewasbeschermingsmiddel dat resulteert uit de toepassing volgens goede gewasbeschermingspraktijken en rekening houdend met realistische gebruiksomstandigheden, voldoet aan de volgende eisen:

- a) het is voldoende doeltreffend;
- b) het heeft geen onmiddellijk of uitgesteld schadelijk effect op de gezondheid van de mens, met inbegrip van kwetsbare groepen, of op die van dieren, rechtstreeks of via drinkwater (met inachtneming van stoffen die voortkomen uit waterbehandeling), levensmiddelen, diervoeder of lucht, noch gevolgen op de werkplek of andere indirecte effecten, rekening houdend met bekende cumulatieve en synergistische effecten waar er door de Autoriteit aanvaarde wetenschappelijke methoden om dergelijke effecten te evalueren beschikbaar zijn, noch op grondwater;
- c) geen onaanvaardbare effecten hebben op planten of plantaardige producten;

- d) het veroorzaakt geen onnodig lijden of pijn bij te bestrijden gewervelde dieren;
- e) het heeft geen onaanvaardbare effecten op het milieu, met name rekening houdend met de volgende aspecten waar er door de Autoriteit aanvaarde wetenschappelijke methoden om dergelijke effecten te evalueren beschikbaar zijn:
 - i) het gedrag en de verspreiding ervan in het milieu, met name de verontreiniging van oppervlaktewateren, met inbegrip van estuariene en kustwateren, grondwater, lucht en bodem, rekening houdende met ver van de plaats van gebruik gelegen locaties na verplaatsing over grote afstand in het milieu;
 - ii) de gevolgen ervan voor niet-doelsoorten, ook voor het gedrag van deze soorten;
 - iii) de gevolgen ervan voor de biodiversiteit en het ecosysteem.”

18 Artikel 28, lid 1, bepaalt:

„1. Een gewasbeschermingsmiddel wordt alleen op de markt gebracht of gebruikt wanneer het in de betrokken lidstaat overeenkomstig deze verordening is toegelaten.”

19 Artikel 29, lid 1, onder a), luidt:

„1. Onverminderd artikel 50 wordt een gewasbeschermingsmiddel slechts toegelaten indien het overeenkomstig de in lid 6 bedoelde uniforme beginselen aan de volgende eisen voldoet:

- a) de werkzame stoffen, beschermstoffen en synergisten die het bevat, zijn goedgekeurd [...]

20 Artikel 53 („Noodsituaties op het gebied van gewasbescherming”), leden 1 en 4, bepaalt:

„1. In afwijking van artikel 28 mag een lidstaat in bijzondere omstandigheden voor een periode van ten hoogste 120 dagen toelaten dat gewasbeschermingsmiddelen op de markt worden gebracht voor beperkt en gecontroleerd gebruik, wanneer deze maatregel nodig blijkt ingevolge een op geen enkele andere redelijke manier te beheersen gevaar.

[...]

4. De leden 1 tot en met 3 zijn niet van toepassing op gewasbeschermingsmiddelen die uit genetisch gemodificeerde organismen zijn samengesteld of zulke organismen bevatten, tenzij een dergelijke introductie overeenkomstig richtlijn 2001/18/EG werd geaccepteerd.”

Uitvoeringsverordening (UE) nr. 540/2011 van de Commissie van 25 mei 2011 tot uitvoering van verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad wat de lijst van goedgekeurde werkzame stoffen betreft, zoals gewijzigd bij uitvoeringsverordeningen (EU) 2018/784 en (EU) 2018/785 van de Commissie

- 21 Artikel 1 van verordening nr. 540/2011³, zoals gewijzigd bij uitvoeringsverordeningen (EU) 2018/784⁴ en (EU) 2018/785⁵, bepaalt:

„De werkzame stoffen die in de bijlage bij deze verordening zijn vermeld, worden geacht krachtens verordening (EG) nr. 1107/2009 te zijn goedgekeurd.”

- 22 In deel A van vermelding nr. 121 van de bijlage bij deze verordening wordt bepaald dat „[a]lleen toepassingen [van clothianidine] als insecticide in permanente kassen of voor de behandeling van zaden die bedoeld zijn om te worden gebruikt in permanente kassen, mogen worden toegestaan. Het verkregen product moet gedurende zijn hele levenscyclus in een permanente kas blijven.”
- 23 Deel A van vermelding nr. 140 van dezelfde bijlage onderwerpt de toepassing van thiamethoxam aan dezelfde beperkingen.

III. Argumenten van partijen:

- 24 Verzoekende partijen kritiseren dat de bestreden besluiten toelaten dat thiamethoxam of clothianidine op de markt wordt gebracht voor een toepassing in de volle grond, terwijl het Unierecht de toepassing van deze stoffen verbiedt voor de openluchtteelt.
- 25 Zij voeren één enkel middel aan, uitgewerkt in drie onderdelen, dat hoofdzakelijk ontleend is aan schending van het Handvest, van richtlijn 2009/128, van verordening nr. 1107/2009, en van uitvoeringsverordening nr. 540/2011.

³ PB 2011, L 153, blz. 1.

⁴ Uitvoeringsverordening 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).

⁵ Uitvoeringsverordening 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).

Eerste onderdeel van het enige middel

Standpunt van verzoekende partijen

26 Volgens verzoekende partijen omvat de werkingssfeer van artikel 53 van verordening nr. 1107/2009 niet dat met de betrokken stoffen behandeld zaad op de markt wordt gebracht noch dat het in de volle grond wordt gezaaid. Zij baseren deze conclusie op de volgende argumenten:

- Uit de bewoordingen van artikel 53 blijkt dat de werkingssfeer ervan beperkt is tot „gewasbeschermingsmiddelen [die] op de markt worden gebracht”.
- Artikel 53 wijkt af van artikel 28 betreffende het op de markt brengen en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, maar niet van artikel 49 betreffende het op de markt brengen en de toepassing van behandeld zaaizaad.
- Het doel van artikel 53 is dat de lidstaten snel kunnen reageren wanneer ongedierte optreedt dat ernstige schade kan toebrengen. De gebruikelijke reactie bestaat in het bespuiten van de aangetaste planten of in de behandeling van de grond bij de voet van deze planten. De behandeling van het zaaizaad nog vóór het zaaien en dus voordat zich enig gevaar voordoet, is een preventieve maatregel en geen maatregel waarmee onverwijld wordt gereageerd.
- Overweging 13 van de uitvoeringsverordeningen 2018/784 en 2018/785 preciseert het volgende: „Rekening houdend met de risico’s voor bijen met betrekking tot behandelde zaden, moet het op de markt brengen en gebruiken van zaad dat behandeld is met gewasbeschermingsmiddelen die clothianidine [of thiamethoxam] bevatten, worden onderworpen aan dezelfde beperkingen als het gebruik van clothianidine [en thiamethoxam].” Deze noodzaak om de juridische regeling van het gebruik van zaad af te stemmen op die van de toepassing van werkzame stoffen laat zien dat het om twee aparte regelingen gaat, hetgeen wordt bevestigd door de rechtsgrondslag van deze verordeningen, te weten niet alleen artikel 21, lid 3, van verordening nr. 1107/2009, maar ook artikel 49, lid 2, ervan.
- De Uniewetgever heeft bepalingen vastgesteld die uitdrukkelijk betrekking hebben op behandeld zaaizaad, omdat hij zich bewust was van de specifieke kenmerken ervan. Deze keuze van de wetgever bevestigt dat artikel 53 niet van toepassing is op behandeld zaaizaad, dat geen „gewasbeschermingsmiddel” maar een „plant” in de zin van artikel 3 is.

27 Voor het overige menen verzoekende partijen dat de volgende elementen niet relevant zijn voor de beoordeling:

- Het bepaalde in artikel 53, lid 4, aangezien het behandelde zaaizaad geen gewasbeschermingsmiddel is dat genetisch gemodificeerde organismen

(GMO) bevat en het van de werkingssfeer van artikel 53 is uitgesloten zonder dat daarvoor een uitdrukkelijke afwijking nodig is.

- De praktijk van andere lidstaten die reeds een beroep hebben gedaan op artikel 53 om de behandeling en het zaaien van gecoat zaad toe te laten.
- Het feit dat de Commissie naar verluidt indirect met deze praktijk heeft ingestemd dan wel op het punt staat daarmee uitdrukkelijk in te stemmen, aangezien de Commissie niet bevoegd is het Unierecht in laatste aanleg uit te leggen.

28 Subsidiair vragen verzoekende partijen de Raad van State om het Hof een prejudiciële vraag voor te leggen die ertoe strekt vast te stellen of een lidstaat op grond van artikel 53 kan toelaten dat met gewasbeschermingsmiddelen gecoat zaaizaad op de markt wordt gebracht en wordt gezaaid.

Standpunt van de Belgische Staat

29 Volgens de Belgische Staat maakt artikel 53 van verordening nr. 1107/2009 het mogelijk om de daarin vastgestelde afwijking toe te passen op behandeld zaaizaad, omdat in lid 4 van dit artikel alleen de middelen die GMO bevatten, worden uitgesloten. Deze uitlegging, die ook zou worden gedeeld door de Commissie, is in overeenstemming met de praktijk van verschillende lidstaten die artikel 53 hebben toegepast op de behandeling van zaaizaad en het zaaien ervan.

30 Subsidiair verzoekt de Belgische Staat de Raad van State het Hof een prejudiciële vraag voor te leggen die ertoe strekt vast te stellen of een lidstaat op grond van artikel 53 kan toelaten dat met gewasbeschermingsmiddelen gecoat zaaizaad wordt gebruikt, verkocht of gezaaid, wanneer deze maatregel nodig is ingevolge een op geen enkele andere redelijke manier te beheersen gevaar.

Standpunt van de interveniërende partijen

31 De CBB stelt vast dat het op de markt brengen van een gewasbeschermingsmiddel op grond van artikel 53 van verordening nr.1107/2009 noodzakelijkerwijs betrekking heeft op het gebruik ervan. Aangezien artikel 53 geen onderscheid maakt tussen de verschillende gebruiksmogelijkheden, is het artikel zowel van toepassing op het behandelen van zaaizaad met het middel als op het op de markt brengen van het behandelde zaaizaad. De CBB baseert deze conclusie op de volgende argumenten:

- Het begrip „gevaar” dat in artikel 53 staat, impliceert noodzakelijkerwijs dat een gewasbeschermingsmiddel mag worden gebruikt in de vorm van behandeld zaaizaad om te voorkomen dat een reële bedreiging werkelijkheid wordt. Als dit niet zo was, zou deze bepaling geen zin hebben, omdat dan met het verzoek tot afwijking zou moeten worden gewacht totdat de gewassen worden aangetast.

- Artikel 53, lid 4, bepaalt dat gewasbeschermingsmiddelen die GMO bevatten, niet in aanmerking kunnen komen voor de afwijking. De Europese wetgever heeft dus gewild dat andere, niet uitgesloten middelen wél daarvoor in aanmerking kunnen komen.
- 32 De CBB bestrijdt voorts dat de Uniewetgever het behandelde zaad bewust heeft onderworpen aan een specifieke juridische regeling waarvoor artikel 53 niet geldt. Zij baseert zich op overweging 33 van de verordening en brengt voorts naar voren dat artikel 49 en artikel 53 niet tot dezelfde onderafdeling van deze verordening behoren. Op grond van artikel 49 kan een lidstaat verboden opleggen, terwijl hij op grond van artikel 53 toelatingen kan verlenen. Dat naast elkaar bestaan van deze artikelen kan worden verklaard door het feit dat zij inhoudelijk een ander terrein bestrijken, en niet door de bewuste invoering van aparte juridische regelingen die over hetzelfde onderwerp zouden gaan (namelijk de toelatingen voor het op de markt brengen) maar niet hetzelfde voorwerp zouden hebben (behandeld zaaizaad in artikel 49 enerzijds en gewasbeschermingsmiddelen in artikel 53 anderzijds).
- 33 De andere interveniërende partijen verwijzen hoofdzakelijk naar de door de Belgische Staat aangevoerde argumenten.

Tweede onderdeel van het enige middel

Standpunt van verzoekende partijen

- 34 Volgens verzoekende partijen kan op grond van de afwijking van artikel 53 van verordening nr. 1107/2009 geen gebruik van gewasbeschermingsmiddelen worden toegelaten dat de Europese Unie uitdrukkelijk verbiedt. Op grond van deze afwijking kunnen alleen tijdelijk, in noodsituaties, gewasbeschermingsmiddelen worden toegelaten waarvan de werkzame stof op Europees niveau niet of nog niet is beoordeeld, of middelen worden toegelaten waarvan de werkzame stof is goedgekeurd, voor een toepassing die op nationaal niveau niet of nog niet is toegelaten. Zij baseren deze conclusie op de volgende argumenten:
- Het werkdocument SANCO/10087/2013 van de Commissie van 1 februari 2013, inzake de toepassing van artikel 53, herinnert eraan dat een beroep op dit artikel een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van mens en dier niet in gevaar mag brengen en de lidstaten bij het toelaten van een middel waarvan de werkzame stof niet is goedgekeurd rekening moeten houden met de noodzaak om „de bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu te waarborgen”.
 - Artikel 53 wijkt af van artikel 28, dat bepaalt dat een gewasbeschermingsmiddel alleen op de markt kan worden gebracht of gebruikt wanneer het is toegelaten, maar niet van artikel 29, dat aan deze toelating de voorwaarde verbindt dat de werkzame stoffen zijn goedgekeurd, en ook niet van artikel 4, dat de criteria voor deze goedkeuring vaststelt.

- Artikel 53 neemt bijna woord voor woord de tekst over van artikel 8, lid 4, van richtlijn 91/414/EEG van de Raad van 15 juli 1991 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen⁶, maar bevat twee belangrijke verschillen:
 - Artikel 8, lid 4, van de richtlijn voorzagt in een afwijking van artikel 4 ervan, dat met name aan de toelating voor het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen de voorwaarde verbond dat hun werkzame stoffen waren goedgekeurd. Artikel 53 bevat geen afwijking van artikel 29, dat dezelfde voorwaarde stelt.
 - Artikel 8, lid 4, van de richtlijn voorzagt uitdrukkelijk in de mogelijkheid om middelen op de markt toe te laten die niet aan artikel 4 voldeden. Artikel 53 voorziet niet in die mogelijkheid voor middelen die niet voldoen aan de voorwaarden van artikel 29, waaronder de goedkeuring van de werkzame stoffen overeenkomstig artikel 4.
- De standpunten van het Europees Parlement, zowel vóór als na de vaststelling van de verordening, tonen aan dat het ontbreken in artikel 53 van een uitdrukkelijke afwijking van artikel 29 voortvloeit uit de wil van de Uniewetgever. Uit overweging 32 van de verordening, die geen dwingende rechtskracht heeft en woorden gebruikt die ver af staan van artikel 53, kan geenszins worden afgeleid dat het om een eenvoudige nalatigheid gaat en dit artikel een impliciete afwijking van artikel 29 zou bevatten.
- In hoeverre sprake is van een impliciete afwijking van artikel 29 is heel onzeker en deze zou het hoe dan ook niet mogelijk maken dat een middel wordt gebruikt dat duidelijk niet voldoet aan deze bepaling en dus evenmin aan de in artikel 4, lid 3, voor de goedkeuring van stoffen vastgestelde voorwaarden.
- In elk geval staat artikel 53 geen afwijkingen toe van de handelingen die zijn vastgesteld op grond van artikel 21, lid 3, en artikel 49, lid 2, van de verordening, zoals de uitvoeringsverordeningen 2018/784 en 2018/785, die toepassingen zoals die in de bestreden besluiten, verbieden.
- Deze verbodsbepalingen zijn gebaseerd op een strikt wetenschappelijke beoordeling en vloeien voort uit het voorzorgsbeginsel. Een lidstaat die van een dergelijk verbod wil afwijken moet zich hoe dan ook baseren op nieuwe beoordelingen of wetenschappelijke gegevens die een nieuw licht werpen op de conclusies van de EFSA waarin wordt gewezen op het gevaar van de stof of van het gebruik waarop dit verbod is gebaseerd.

⁶ PB 1991, L 230, blz. 1.

- 35 Volgens verzoekende partijen is iedere andere uitlegging van artikel 53 in strijd met het in artikel 14 van richtlijn 2009/128 neergelegde beginsel van de geïntegreerde gewasbescherming volgens hetwelk voor elk gebruik van pesticiden het subsidiariteitsbeginsel geldt.
- 36 Meer in het bijzonder is een uitlegging volgens welke de lidstaten de voorwaarden van artikel 4 van de verordening niet behoeven na te leven, in strijd met de artikelen 35 en 37 van het Handvest. Een uitlegging die het voor iedere lidstaat mogelijk maakt om op Unieniveau besloten verbodsbepalingen eenzijdig in twijfel te trekken, doet als zodanig af aan het nuttig effect van verordening nr. 1107/2009, die in overweging 9 aangeeft dat zij dient „te voorzien in geharmoniseerde regels voor de toelating van werkzame stoffen en het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen”.
- 37 Subsidiar vragen verzoekende partijen de Raad van State het Hof een prejudiciële vraag voor te leggen die ertoe strekt vast te stellen of een lidstaat op grond van artikel 53 het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen kan toelaten dat, gelet op de risico's voor het milieu en de gezondheid ervan, volgens het Unierecht uitdrukkelijk verboden is.

Standpunt van de Belgische Staat

- 38 Volgens de Belgische Staat moet onderscheid worden gemaakt tussen het bepaalde in artikel 4 en volgende van verordening nr. 1107/2009, betreffende de goedkeuring van werkzame stoffen, en het bepaalde in de artikelen 28, 29 en volgende, betreffende de toelating voor het op de markt brengen en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.
- 39 Verweerder is van mening dat artikel 53 een uitdrukkelijke afwijking invoert op het algemene beginsel dat is opgenomen in artikel 28, maar tevens een impliciete afwijking op de gewone toelatingsprocedure van gewasbeschermingsmiddelen die is neergelegd in artikel 29.
- 40 Overweging 32 van de verordening, die luidt als volgt: „In uitzonderlijke gevallen van een op geen enkele andere redelijke manier te beperken gevaar of bedreiging voor de teelt van planten of voor ecosystemen moeten de lidstaten gewasbeschermingsmiddelen kunnen toelaten die niet aan de voorwaarden van deze verordening voldoen. [...]”, toont aan dat het ontbreken van een uitdrukkelijke afwijking van artikel 29 het gevolg is van een eenvoudige nalatigheid, en niet voortvloeit uit de wil van de wetgever.
- 41 Deze impliciete afwijking van artikel 29 kan worden gebruikt voor ieder gewasbeschermingsmiddel waarvan de werkzame stoffen niet zijn goedgekeurd volgens de verordening, hetzij omdat de goedkeuringsprocedure nog loopt aangezien bepaalde toepassingen van dit middel volgens de bijlage bij uitvoeringsverordening nr. 540/2011 niet zijn toegelaten, hetzij omdat de eventueel eerder verleende goedkeuring op een bepaald moment is ingetrokken.

- 42 Deze uitlegging volgt uit de vaste praktijk van de Commissie, strookt met de formulering van artikel 53 en druist niet tegen het Handvest, het in richtlijn 2009/128 neergelegde beginsel van de geïntegreerde gewasbescherming en het nuttig effect van verordening nr. 1107/2009.
- 43 De Belgische Staat beroept zich voorts op het arrest van 17 oktober 2013, Sumitomo Chemical, C-210/12, EU:C:2013:665, waaruit hij afleidt dat de afwijkende regeling van artikel 53 niet van de lidstaten vereist dat zij een wetenschappelijk risico-onderzoek verrichten vóórdat zij een dergelijke toelating verlenen, waarbij hij stelt dat de bij hem ingediende verzoeken om afwijkingen van artikel 53 daadwerkelijk zijn beoordeeld en zeer nauwkeurig wetenschappelijk zijn onderzocht.
- 44 Subsidiair verzoekt hij de Raad van State het Hof een prejudiciële vraag voor te leggen die ertoe strekt vast te stellen of een lidstaat op grond van artikel 53 kan toelaten dat gewasbeschermingsmiddelen op de markt worden gebracht voor beperkt en gecontroleerd gebruik, voor een toepassing die niet is goedgekeurd of volgens bijlage II bij verordening nr. 540/2011 zelfs verboden is, wanneer deze maatregel nodig blijkt ingevolge een op geen enkele andere redelijke manier te beheersen gevaar.

Standpunt van de interveniërende partijen

- 45 De CBB meent dat artikel 53 van verordening nr. 1107/2009 niet alleen afwijkt van artikel 28, maar ook van de gewone toelatingsprocedure van gewasbeschermingsmiddelen waarin artikel 29 voorziet, en bijgevolg van de goedkeuringsvoorwaarden van werkzame stoffen die zijn vastgesteld in artikel 4, lid 3. Derhalve kunnen op grond van dit artikel toepassingen worden toegelaten van gewasbeschermingsmiddelen die in de Europese Unie uitdrukkelijk verboden zijn, en niet alleen van middelen waarvan de werkzame stof op Europees niveau niet of nog niet is beoordeeld. Zij baseert deze conclusie op de volgende argumenten:
- Verordening nr. 1107/2009 is de enige handeling van Unierecht waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen de begrippen „goedgekeurde werkzame stof” en „niet goedgekeurde werkzame stof”.
 - De niet goedgekeurde werkzame stoffen zijn de stoffen die niet voldoen aan de goedkeuringsvoorwaarden van artikel 4, waaronder zowel stoffen vallen die nog niet zijn beoordeeld als stoffen die wel zijn beoordeeld en zijn verboden.
 - Het gevaar van de stoffen die zijn beoordeeld, is bekend, terwijl het gevaar van de stoffen die niet of nog niet zijn beoordeeld, in feite niet bekend is.
 - De autoriteiten bij wie een verzoek tot afwijking op grond van artikel 53 wordt ingediend, kunnen een beoordeelde en verboden stof met kennis van

zaken evalueren, maar kunnen datzelfde niet doen wanneer het gaat om een stof die niet of nog niet is beoordeeld.

- 46 De andere interveniërende partijen verwijzen hoofdzakelijk naar de argumenten van de Belgische Staat.

Derde onderdeel van het enige middel

Standpunt van verzoekende partijen

- 47 Volgens verzoekende partijen zijn de bestreden toelatingen preventief verleend om tegemoet te komen aan een vereiste van economische rentabiliteit en voldoen zij niet aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 53 van verordening nr. 1107/2009 wat betreft de noodsituatie, het bestaan van bijzondere omstandigheden en het ontbreken van een redelijk alternatief.

- 48 Aangaande de noodsituatie stellen zij het volgende:

- De noodsituatie wordt slechts in het opschrift van artikel 53 genoemd. Het Hof heeft voor de uitlegging van de betekenis en de reikwijdte van bepalingen evenwel altijd belang gehecht aan het opschrift ervan. In het arrest van 17 oktober 2013, Sumitomo Chemical, C-210/12, EU:C:2013:665, worden afwijkende vergunningen door het Hof bovendien aangeduid met de term „voorlopige vergunning voor het in de handel brengen”.
- De bestreden besluiten zijn genomen op 19 oktober en 7 december 2018, terwijl de betrokken gewassen toen nog niet waren gezaaid. Van het te bestrijden ongedierte was dus op dat tijdstip nog geen sprake.
- In de verzoeken tot toelating van Cruiser 600 FS wordt erkend dat men van te voren niet kan weten waar ongedierteplagen kunnen optreden.

De bestreden besluiten werden dan ook niet gerechtvaardigd door enige noodsituatie.

- 49 Aangaande de bijzondere omstandigheden stellen verzoekende partijen het volgende:

- Ongedierteplagen houden nauw verband met de betrokken gewassen en kunnen zich ieder jaar voordoen. Landbouwers worden voortdurend ermee geconfronteerd dat ongedierte zoals bedoeld het in de bestreden besluiten, in beperkte mate aanwezig is.
- Het risico dat dit ongedierte zich vermenigvuldigt, is de logische en voorzienbare consequentie van landbouwpraktijken die niet absoluut noodzakelijk zijn.

- Dat het waarschijnlijk is dat ongedierte zich voordoet, volstaat niet voor de vaststelling van een gevaar van aanzienlijke schade voor de landbouwopbrengsten. De omvang van de waarschijnlijke schade hangt af van het feit of dit ongedierte in een meer of minder vroeg stadium optreedt en van de waargenomen of, althans, verwachte omvang van de ongedierteplaag. De door de interveniërende partijen op dit punt overgelegde cijfers komen niet voort uit onafhankelijke studies, zijn niet overtuigend en overdrijven de ernst van de gevolgen van de ongedierteplagen.

De bestreden besluiten worden dan ook niet gerechtvaardigd door enige bijzondere omstandigheid.

50 Aangaande de afwezigheid van een redelijk alternatief stellen verzoekende partijen het volgende:

- Geen land met dezelfde klimaatzone als België heeft een met de bestreden besluiten vergelijkbare afwijking verleend, hetgeen aldaar evenwel niet van enige invloed is geweest op de opbrengsten in 2019.
- De beleidsadviseur van het Vlaams Gewest stelt dat er in België wel degelijk (chemische) alternatieven beschikbaar zijn, ook al zijn de landbouwers daar nog niet mee vertrouwd.
- Het Koninklijk Belgisch Instituut tot Verbetering van de Biet heeft de bietentelers op het bestaan van alternatieve insecticiden gewezen. De op zijn website beschikbare gegevens laten zien dat 70 tot 85 % van hen hebben besloten om in 2019 geen met neonicotinoïden behandeld zaaizaad te gebruiken en dat deze alternatieven doeltreffend zijn gebleken.
- Tot de alternatieven behoren de biologische landbouw, die geen chemisch bestrijdingsmiddel gebruikt, alsook de combinatie van wisselteelt en andere, doeltreffende insecticiden.
- De toepassing van artikel 53 kan in elk geval niet worden gerechtvaardigd op de enkele grond dat een redelijk alternatief ontbreekt dan wel alternatieve methoden economisch niet optimaal zijn. Wanneer het de lidstaten zou worden toegestaan een op Unieniveau verboden gewasbeschermingsmiddel te blijven toelaten, enkel omdat geen enkel alternatief qua prestaties aan het verboden middel kan tippen, zou dit namelijk iedere betekenis aan het verbod ontnemen.
- Bovendien blijkt uit de formulering van artikel 53 dat het ontbreken van een ander redelijk bestrijdingsmiddel tegen ongedierte op zich niet kan worden gelijkgesteld met het aantonen van bijzondere en dringende omstandigheden.

51 Wat ten slotte het relatieve belang van de economische noodzaak betreft, betogen verzoekende partijen het volgende:

- De Belgische Staat heeft genoeg genomen met irrelevante stellingen in de op artikel 53 gebaseerde verzoeken tot afwijking, terwijl hij aanvullende toelichting van de verzoekers had kunnen eisen of een eigen en onafhankelijk onderzoek naar de geloofwaardigheid van het ingeroepen rendementsverlies had kunnen doen.
- In overweging 8 van de verordening staat te lezen: „Deze verordening heeft tot doel een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van mens en dier en van het milieu te waarborgen en tegelijkertijd het concurrentievermogen van de communautaire landbouw te vrijwaren. [...] Het voorzorgsbeginsel dient te worden toegepast [...]”. Artikel 1, lid 4, bepaalt: „De bepalingen van de[...] verordening stoelen op het voorzorgsbeginsel [...]”.
- Het werkdocument van de Commissie van 1 februari 2013 preciseert dat op grond van artikel 53 ingediende verzoeken tot afwijking „die enkel zijn gebaseerd op de belangen van de industrie, zouden moeten worden afgewezen”.

De economische noodzaak heeft dus weliswaar enig gewicht, maar dat neemt niet weg dat de Uniewetgever aldus heeft besloten om meer belang te hechten aan gezondheids- en milieuwaarden. De aanpak van de Belgische Staat staat daar haaks op.

- 52 Subsidiair vragen verzoekende partijen de Raad van State het Hof een prejudiciële vraag te stellen die ertoe strekt vast te stellen of:
- onder de uitdrukking „noodsituaties” situaties vallen waarin het gevaar waarvan het intreden niet zeker is, zich nog niet heeft voorgedaan.
 - onder de uitdrukking „bijzondere omstandigheden” situaties vallen die nauw verband houden met bepaalde landbouwpraktijken en waaraan telers worden blootgesteld die deze praktijken volgen, zoals het risico van verspreiding van insectenplagen in gewassen waarmee deze insecten van nature worden geassocieerd.
 - de uitdrukking „op geen enkele andere redelijke manier te beheersen” zich uitstrekt tot de situatie waarin er geen middelen zijn die de teler op korte termijn dezelfde productiviteit, kosten en arbeidstijd verzekeren als die welke gepaard gaan met het gebruik van de gewasbestrijdingsmiddelen waarvoor om de toelating wordt verzocht.

Standpunt van de Belgische Staat

- 53 De Belgische Staat beroept zich op het arrest van 17 oktober 2013, Sumitomo Chemical, C-210/12, EU:C:2013:665, en is van mening dat voor de toepassing van artikel 53 van verordening nr. 1107/2009 noch de voorwaarde geldt van een

noodsituatie, noch van het bestaan van bijzondere omstandigheden, noch van de afwezigheid van een redelijk alternatief.

- 54 Met de afwijking wordt beoogd in te spelen op een op geen enkele andere redelijke manier te beheersen gevaar. Daarom is het niet van belang te onderzoeken of het vastgestelde gevaar al dan niet voorzienbaar is, en evenmin om te weten of het optreden van het ongedierte nauw verband houdt met de betrokken gewassen.
- 55 Volgens de Belgische Staat heeft het erkenningscomité systematisch alternatieve maatregelen voor het gebruik van de betrokken stoffen overwogen en heeft het zich op de meningen van deskundigen gebaseerd waar het tot de slotsom is gekomen dat er geen redelijk alternatief bestond voor de bestrijding van het in de bestreden besluiten vastgestelde ongedierte.
- 56 Subsidiair verzoekt de Belgische Staat de Raad van State het Hof een prejudiciële vraag voor te leggen die ertoe strekt vast te stellen, enerzijds, of onder artikel 53 alleen situaties vallen waarin het gevaar onvoorzienbaar is op het tijdstip dat een afwijkende maatregel wordt genomen, en anderzijds, of de uitdrukking „op geen enkele andere redelijke manier te beheersen” toestaat om het concurrentievermogen van de communautaire landbouw te vrijwaren in de zin van overweging 8 van de verordening.

Standpunt van de interveniërende partijen

- 57 De CBB stelt dat artikel 53 van verordening nr. 1107/2009 niet de verplichting oplegt om het bewijs te leveren van een noodsituatie of van bijzondere omstandigheden. Deze begrippen vallen samen met het aantonen van het bestaan „van een op geen enkele andere redelijke manier te beperken gevaar of bedreiging voor de teelt van planten of voor ecosystemen”. In casu is aangetoond dat er sprake is van bijzondere omstandigheden die ingevolge een op geen enkele andere redelijke manier te beheersen gevaar een afwijkende maatregel rechtvaardigen.
- 58 De andere interveniërende partijen menen dat verzoekende partijen zich op de biologische landbouw baseren om aan te tonen dat er een alternatief is, maar dat deze werkwijze in dit geval niet voor een doeltreffende oplossing kan zorgen.

IV. Beoordeling van de Raad van State:

- 59 Partijen leggen de werkingssfeer en de toepassingsvoorwaarden van artikel 53 van verordening nr. 1107/2009 op verschillende wijze uit.
- 60 De wijze waarop artikel 53 moet worden toegepast, is niet zo duidelijk dat deze geen ruimte laat voor enige redelijke twijfel.

- 61 Met name dringen verzoekende partijen er bij de Raad van State op aan het Hof prejudiciële vragen voor te leggen die relevant lijken en de uitlegging van verschillende begrippen in deze bepaling betreffen.
- 62 Het Hof heeft deze begrippen nog niet uitgelegd. Daarom moet het Hof daartoe worden verzocht middels een prejudiciële verwijzing.

V. Prejudiciële vragen:

1. Moet artikel 53 van 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 aldus worden uitgelegd dat het een lidstaat toestaat om onder bepaalde voorwaarden toe te laten dat met gewasbeschermingsmiddelen behandeld zaaizaad wordt gebruikt, verkocht of gezaaid?
2. Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, kan voornoemd artikel 53 dan van toepassing zijn op gewasbeschermingsmiddelen die werkzame stoffen bevatten waarvan het op de markt brengen of het gebruik op het grondgebied van de Europese Unie wordt beperkt of verboden is?
3. Vallen onder de in artikel 53 van voormelde verordening vereiste „bijzondere omstandigheden” situaties waarin het intreden van een gevaar niet zeker maar louter aannemelijk is?
4. Vallen onder de in artikel 53 van die verordening vereiste „bijzondere omstandigheden” situaties waarin het intreden van een gevaar voorzienbaar, gebruikelijk en zelfs cyclisch is?
5. Moet de in artikel 53 van de verordening gebruikte uitdrukking „op geen enkele andere redelijke manier te beheersen” aldus worden uitgelegd dat, gelet op de bewoordingen van overweging 8 ervan, in deze verordening evenveel belang wordt gehecht aan het waarborgen van een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van mens en dier en van het milieu enerzijds, en het vrijwaren van het concurrentievermogen van de communautaire landbouw anderzijds?