

Rechtssache C-162/21

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

11. März 2021

Vorlegendes Gericht:

Conseil d'État (Belgien)

Datum der Vorlageentscheidung:

16. Februar 2021

Kläger:

Pesticide Action Network Europe ASBL

Nature et Progrès Belgique ASBL

TN

Beklagter:

Belgischer Staat

I. Gegenstand und Sachverhalt des Rechtsstreits:

- 1 Neonicotinoide sind Insektizide, die in der konventionellen Landwirtschaft massenhaft verwendet werden, insbesondere durch einen zunehmenden Einsatz der Technik der Pillierung des Saatguts: Anstatt sie auf die Vegetation zu sprühen, werden sie vor der Aussaat präventiv auf das Saatgut aufgetragen.
- 2 Thiamethoxam und Clothianidin sind Moleküle aus der Gruppe der Neonicotinoide, die der Wirkstoff verschiedener Pflanzenschutzmittel sind.
- 3 Ursprünglich von der Europäischen Kommission zugelassen, wurden diese beiden Wirkstoffe später strengen Einschränkungen unterworfen, insbesondere durch die jüngsten Durchführungsverordnungen 2018/784 („Clothiadin“) und 2018/785 („Thiamethoxam“) vom 29. Mai 2018, die ihre Verwendung „außer in dauerhaft errichteten Gewächshäusern“ verbieten. Dieselben Durchführungsverordnungen verbieten darüber hinaus seit dem 19. Dezember 2018 das Inverkehrbringen und

die Verwendung von mit Clothianidin oder Thiamethoxam enthaltenden Pflanzenschutzmitteln behandeltem Saatgut, außer für Kulturen in dauerhaft errichteten Gewächshäusern.

- 4 Im Herbst 2018 erteilte der belgische Staat gleichwohl sechs Genehmigungen für das Inverkehrbringen (im Folgenden: Zulassungen) von Pflanzenschutzmitteln auf der Basis von Clothianidin (als „Poncho Beta“ bekanntes Insektizid) und Thiamethoxam (Insektizide „Cruiser“ und „Cruiser 600 FS“) im Hinblick auf die Behandlung von Saatgut bestimmter Kulturen, einschließlich Zuckerrüben, und deren Aussaat im Freiland für einen Zeitraum, der im Wesentlichen das Frühjahr 2019 umfasste.
- 5 Bei den Klägern handelt es sich um Vereinigungen zur Bekämpfung von Pestiziden und zur Förderung der Biodiversität sowie um einen Imker. Sie behaupten, dass zahlreiche wissenschaftliche Studien gezeigt hätten, dass die Verwendung von Neonicotinoiden, insbesondere von Thiamethoxam und Clothianidin, erhebliche Risiken für bestimmte andere Tiere als die anvisierten Schädlinge, besonders für Bienen, Hummeln und andere blütenbesuchende Insekten, mit sich brächten. Sie führen u. a. an, dass die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) der Auffassung sei, dass zum einen die Verwendung von Saatgut, das mit Thiamethoxam enthaltenden Pflanzenschutzmitteln umhüllt sei, ein hohes Risiko für Honigbienen und Hummeln darstelle, aufgrund des Verbleibs dieser Wirkstoffe in Kulturen, die nach jener des Saatguts angebaut würden, und dass zum anderen nicht nachgewiesen sei, dass diese Verwendung nur ein geringes Risiko für Solitärbienen darstelle und deshalb nach dem Vorsorgeprinzip von einem hohen Risiko auszugehen sei. In Bezug auf Clothianidin enthaltende Pflanzenschutzmittel würde diese Behörde zum gleichen Ergebnis gelangen.
- 6 Die Kläger rügen, dass die vom belgischen Staat erteilten Zulassungen das Inverkehrbringen und die Verwendung von behandeltem Saatgut im Freiland, die seit dem 19. Dezember 2018 verboten seien, verlängerten und befürchten, dass sie über viele Jahre hinweg erneuert werden würden. Der belgische Staat versuche zu Unrecht, diese Zulassungen mit der Ausnahmeregelung des Art. 53 der Verordnung Nr. 1107/2009 zu rechtfertigen. Mit Klageschrift vom 21. Januar 2019 haben sie daher beim Conseil d'État (Staatsrat) eine auf die Verletzung des Unionsrechts gestützte Klage auf Nichtigerklärung der genannten Zulassungen und deren sofortige Aussetzung beantragt.
- 7 Der belgische Staat weist darauf hin, dass die betreffenden Produkte seit vielen Jahren zugelassen und in Verwendung seien und dass ihre Verwendung erst seit September 2018 auf den Gewächshausanbau beschränkt sei. Durch ihre Verwendungsbedingungen lasse sich ein unannehmbares Risiko für Honigbienen vermeiden und sei generell vorgeschrieben, dass in den fünf auf die aus der Aussaat des behandelten Saatguts hervorgegangenen Ernte folgenden Jahren der Anbau bienenanziehender Pflanzen zu unterlassen sei. Zudem betreffe dieses Saatgut nur Kulturen, die vor der Blüte geerntet würden, wodurch jeglicher

Kontakt zwischen der Pflanze und der Biene verhindert werden könne. Weder belegten die Kläger die Relevanz der Studien, auf die sie sich beriefen, noch legten sie Anhaltspunkte dar, die ein sofortiges und absolutes Verbot der Verwendung dieser Produkte unter den in den angefochtenen Zulassungen vorgesehenen Bedingungen rechtfertigten.

- 8 Die ASBL Confédération des Betteraviers Belges (im Folgenden: CBB) vertritt etwa 8 200 belgische Zuckerrübenhersteller. Die Aktiengesellschaften Isera & Scaldis Sugar und Raffinerie Tirlemontoise sind die einzigen beiden Mitglieder der ASBL Société générale des fabricants de sucre de Belgique (abgekürzt: SUBEL), die die Interessen dieser Hersteller vertritt. Die Aktiengesellschaft Sesvanderhat hat zwei Anträge auf Zulassung der Verwendung der betreffenden Insektizide gestellt. Diese Beteiligten sind dem Rechtsstreit zur Unterstützung der Anträge des belgischen Staats als Streithelfer beigetreten.
- 9 Die CBB macht geltend, dass die Nichtigerklärung der angefochtenen Maßnahmen für die von ihr vertretenen Landwirte erhebliche Einkommensverluste zur Folge hätte. Die SUBEL führt aus, dass diese Nichtigerklärung kurzfristig den Verlust der Rentabilität der Zuckerfabriken verursachen würde. Beide sind der Ansicht, dass eine solche Nichtigerklärung letztlich zum Ende (eines Teils) der Zuckerverarbeitung in Belgien führen könnte.
- 10 Mit Urteil vom 5. Juni 2019 wies der Conseil d'État (Staatsrat) den der Nichtigkeitsklage beigefügten Aussetzungsantrag zurück.
- 11 Mit Urteil vom 16. Februar 2021 hat der Conseil d'État (Staatsrat) dem Gerichtshof, unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die Sachverhaltsdarstellung dieses ersten Urteils, das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen vorgelegt.

II. Unionsrecht

Charta der Grundrechte der Europäischen Union

- 12 Art. 35 („Gesundheitsschutz“) der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta)¹ sieht vor:

„Jeder Mensch hat das Recht auf Zugang zur Gesundheitsvorsorge und auf ärztliche Versorgung nach Maßgabe der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten. Bei der Festlegung und Durchführung der Politik und Maßnahmen der Union in allen Bereichen wird ein hohes Gesundheitsschutzniveau sichergestellt.“
- 13 Art. 37 („Umweltschutz“) der Charta lautet:

¹ ABl. 2007, C 303, S. 1.

„Ein hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität müssen in die Politik der Union einbezogen und nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung sichergestellt werden.“

Richtlinie 2009/128/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über einen Aktionsrahmen der Gemeinschaft für die nachhaltige Verwendung von Pestiziden

14 Art. 14 („Integrierter Pflanzenschutz“) Abs. 1 der Richtlinie 2009/128² sieht vor:

„Die Mitgliedstaaten treffen alle erforderlichen Maßnahmen, um einen Pflanzenschutz mit geringer Pestizidverwendung zu fördern, wobei wann immer möglich nichtchemischen Methoden der Vorzug gegeben wird, so dass berufliche Verwender von Pestiziden unter den für dasselbe Schädlingsproblem verfügbaren Verfahren und Produkten auf diejenigen mit dem geringsten Risiko für die menschliche Gesundheit und die Umwelt zurückgreifen. ...“

Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der Richtlinien 79/117/EWG und 91/414/EWG des Rates

15 Art. 2 der Verordnung Nr. 1107/2009 legt ihren Anwendungsbereich fest:

„(1) Diese Verordnung gilt für Produkte in der dem Verwender gelieferten Form, die aus Wirkstoffen, Safenern oder Synergisten bestehen oder diese enthalten und für einen der nachstehenden Verwendungszwecke bestimmt sind:

- a) Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse vor Schadorganismen zu schützen oder deren Einwirkung vorzubeugen, soweit es nicht als Hauptzweck dieser Produkte erachtet wird, eher hygienischen Zwecken als dem Schutz von Pflanzen oder Pflanzenerzeugnissen zu dienen;
- b) in einer anderen Weise als Nährstoffe die Lebensvorgänge von Pflanzen zu beeinflussen (z. B. Wachstumsregler);
- c) Pflanzenerzeugnisse zu konservieren, soweit diese Stoffe oder Produkte nicht besonderen Gemeinschaftsvorschriften über konservierende Stoffe unterliegen;
- d) unerwünschte Pflanzen oder Pflanzenteile zu vernichten, mit Ausnahme von Algen, es sei denn, die Produkte werden auf dem Boden oder im Wasser zum Schutz von Pflanzen ausgebracht;

² ABl. 2009, L 309, S. 71.

- e) ein unerwünschtes Wachstum von Pflanzen zu hemmen oder einem solchen Wachstum vorzubeugen, mit Ausnahme von Algen, es sei denn, die Produkte werden auf dem Boden oder im Wasser zum Schutz von Pflanzen ausgebracht.

Diese Produkte werden als ‚Pflanzenschutzmittel‘ bezeichnet.“

- 16 Art. 3 legt Begriffsbestimmungen im Sinne der Verordnung fest, einschließlich jene für „Pflanzen“, nämlich „lebende Pflanzen oder lebende Teile von Pflanzen, einschließlich Frischobst, Gemüse und Samen“.

- 17 Art. 4 legt die Genehmigungskriterien für Wirkstoffe fest:

„(1) Ein Wirkstoff wird gemäß Anhang II genehmigt, wenn aufgrund des wissenschaftlichen und technischen Kenntnisstandes zu erwarten ist, dass unter Berücksichtigung der Genehmigungskriterien in den Nummern 2 und 3 jenes Anhangs Pflanzenschutzmittel, die diesen Wirkstoff enthalten, die Voraussetzungen der Absätze 2 und 3 erfüllen.

...

(3) Pflanzenschutzmittel müssen als Folge der Verwendung entsprechend der guten Pflanzenschutzpraxis und unter der Voraussetzung realistischer Verwendungsbedingungen folgende Anforderungen erfüllen:

- a) Sie müssen hinreichend wirksam sein.
- b) Sie dürfen keine sofortigen oder verzögerten schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit von Menschen, einschließlich besonders gefährdeter Personengruppen, oder von Tieren – weder direkt noch über das Trinkwasser (unter Berücksichtigung der bei der Trinkwasserbehandlung entstehenden Produkte), über Nahrungs- oder Futtermittel oder über die Luft oder Auswirkungen am Arbeitsplatz oder durch andere indirekte Effekte unter Berücksichtigung bekannter Kumulations- und Synergieeffekte, soweit es von der Behörde anerkannte wissenschaftliche Methoden zur Bewertung solcher Effekte gibt – noch auf das Grundwasser haben.
- c) Sie dürfen keine unannehmbaren Auswirkungen auf Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse haben.
- d) Sie dürfen bei den zu bekämpfenden Wirbeltieren keine unnötigen Leiden oder Schmerzen verursachen.
- e) Sie dürfen keine unannehmbaren Auswirkungen auf die Umwelt haben, und zwar unter besonderer Berücksichtigung folgender Aspekte, soweit es von der Behörde anerkannte wissenschaftliche Methoden zur Bewertung solcher Effekte gibt:

- i) Verbleib und Ausbreitung in der Umwelt, insbesondere Kontamination von Oberflächengewässern einschließlich Mündungs- und Küstengewässern, Grundwasser, Luft und Boden, unter Berücksichtigung von Orten in großer Entfernung vom Ort der Verwendung nach einem Ferntransport in der Umwelt;
- ii) Auswirkung auf Arten, die nicht bekämpft werden sollen, einschließlich des dauerhaften Verhaltens dieser Arten;
- iii) Auswirkung auf die biologische Vielfalt und das Ökosystem.“

18 Art. 28 Abs. 1 lautet:

„Ein Pflanzenschutzmittel darf nur in Verkehr gebracht oder verwendet werden, wenn es in dem betreffenden Mitgliedstaat gemäß der vorliegenden Verordnung zugelassen wurde.“

19 Art. 29 Abs. 1 Buchst. a bestimmt:

„Unbeschadet des Artikels 50 wird ein Pflanzenschutzmittel nur zugelassen, wenn es entsprechend den einheitlichen Grundsätzen gemäß Absatz 6 folgende Anforderungen erfüllt:

- a) Seine Wirkstoffe, Safener und Synergisten sind genehmigt ...“.

20 Art. 53 („Notfallsituationen im Pflanzenschutz“) Abs. 1 und 4 sehen vor:

„(1) Abweichend von Artikel 28 kann ein Mitgliedstaat unter bestimmten Umständen für eine Dauer von höchstens 120 Tagen das Inverkehrbringen eines Pflanzenschutzmittels für eine begrenzte und kontrollierte Verwendung zulassen, sofern sich eine solche Maßnahme angesichts einer anders nicht abzuwehrenden Gefahr als notwendig erweist.

...

(4) Die Absätze 1 bis 3 gelten nicht für Pflanzenschutzmittel, die genetisch veränderte Organismen enthalten oder daraus bestehen, es sei denn, eine solche Freisetzung ist gemäß der Richtlinie 2001/18/EG zulässig.“

Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 der Kommission vom 25. Mai 2011 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Liste zugelassener Wirkstoffe, in der durch die Durchführungsverordnungen (EU) 2018/784 und (EU) 2018/785 der Kommission geänderten Fassung

- 21 Art. 1 der Verordnung Nr. 540/2011³ in der durch die Durchführungsverordnungen 2018/784⁴ und 2018/785⁵ geänderten Fassung sieht vor:

„Die im Anhang dieser Verordnung aufgeführten Wirkstoffe gelten als gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 genehmigt.“

- 22 Teil A des Eintrags Nr. 121 des Anhangs der genannten Verordnung sieht vor, dass „[n]ur Anwendungen [von Clothianidin] als Insektizid in dauerhaft errichteten Gewächshäusern oder zur Behandlung von Saatgut, das ausschließlich zur Ausbringung in dauerhaft errichteten Gewächshäusern bestimmt ist, ... zugelassen werden [dürfen]. Die daraus entstandene Pflanzenkultur muss während des gesamten Wachstumszyklus in einem dauerhaft errichteten Gewächshaus bleiben“.
- 23 Gemäß Teil A des Eintrags Nr. 140 desselben Anhangs unterliegt die Verwendung von Thiamethoxamen den gleichen Beschränkungen.

III. Vorbringen der Parteien:

- 24 Die Kläger rügen, dass die angefochtenen Entscheidungen das Inverkehrbringen von Thiamethoxam oder Clothianidin zur Verwendung im Freiland zuließen, obwohl das Unionsrecht die Verwendung dieser Wirkstoffe im Freilandanbau verbiete.
- 25 Mit ihrem einzigen, in drei Teile gegliederten Klagegrund machen sie im Wesentlichen einen Verstoß gegen die Charta, die Richtlinie 2009/128, die Verordnung Nr. 1107/2009 und die Durchführungsverordnung Nr. 540/2011 geltend.

³ ABl. 2011, L 153, S. 1.

⁴ Durchführungsverordnung vom 29. Mai 2018 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 hinsichtlich der Bedingungen für die Genehmigung des Wirkstoffs Clothianidin (ABl. L 132, S. 35).

⁵ Durchführungsverordnung vom 29. Mai 2018 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 hinsichtlich der Bedingungen für die Genehmigung des Wirkstoffs Thiamethoxam (ABl. L 132, S. 40).

Erster Teil des einzigen Klagegrundes

Vorbringen der Kläger

- 26 Die Kläger sind der Ansicht, dass der Anwendungsbereich von Art. 53 der Verordnung Nr. 1107/2009 weder das Inverkehrbringen noch die Aussaat von mit den in Rede stehenden Wirkstoffen behandeltem Saatgut im Freiland umfasse. Sie stützen diese Schlussfolgerung auf die folgenden Argumente:
- Der Wortlaut von Art. 53 beschränke seinen Anwendungsbereich auf „das Inverkehrbringen eines Pflanzenschutzmittels“.
 - Art. 53 sehe eine Ausnahme von Art. 28 über das Inverkehrbringen und die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln vor, nicht aber von Art. 49 über das Inverkehrbringen und die Verwendung von behandeltem Saatgut.
 - Art. 53 ziele darauf ab, den Mitgliedstaaten eine umgehende Reaktion auf das Auftreten eines Schädlings, der schwere Schäden verursachen könne, zu ermöglichen. Die typische Reaktion sei, die befallenen Pflanzen zu besprühen oder den Boden um sie herum zu behandeln. Die Behandlung von Saatgut schon vor der Aussaat, also vor dem Auftreten jeglicher Gefahr, sei eine vorbeugende Maßnahme und keine dringliche Reaktionsmaßnahme.
 - Im 13. Erwägungsgrund der Durchführungsverordnungen 2018/784 und 2018/785 heiße es: „Unter Berücksichtigung der Risiken für Bienen im Zusammenhang mit behandeltem Saatgut sollten das Inverkehrbringen und die Verwendung von Saatgut, das mit Clothianidin [oder Thiamethoxam] enthaltenden Pflanzenschutzmitteln behandelt wurde, denselben Beschränkungen unterliegen wie die Anwendung von Clothianidin [und Thiamethoxam].“ Diese Notwendigkeit, die rechtliche Regelung für die Verwendung von Saatgut an diejenige für die Verwendung von Wirkstoffen anzugleichen, zeige, dass es sich um zwei gesonderte Regelungen handle, was die Rechtsgrundlage dieser Durchführungsverordnungen bestätige, die nicht nur Art. 21 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1107/2009, sondern auch Art. 49 Abs. 2 dieser Verordnung umfasse.
 - Der Unionsgesetzgeber habe Bestimmungen erlassen, die sich ausdrücklich auf behandeltes Saatgut bezögen, weil er sich dessen Besonderheit bewusst gewesen sei. Diese gesetzgeberische Entscheidung bestätige, dass Art. 53 nicht auf behandeltes Saatgut, das kein „Pflanzenschutzmittel“, sondern eine „Pflanze“ im Sinne von Art. 3 sei, Anwendung finde.
- 27 Im Übrigen sind die Kläger der Ansicht, dass die folgenden Aspekte für die Prüfung nicht relevant seien:
- Art. 53 Abs. 4 mit der Begründung, dass behandeltes Saatgut kein GVO enthaltendes Pflanzenschutzmittel sei und nicht in den Anwendungsbereich von Art. 53 falle, ohne dass eine ausdrückliche Ausnahme erforderlich sei.

- Die Praxis anderer Mitgliedstaaten, die bereits von Art. 53 Gebrauch gemacht hätten, um die Behandlung von Saatgut und die Aussaat von beschichtetem Saatgut zuzulassen.
 - Dass die Kommission diese Praxis angeblich indirekt gebilligt habe oder im Begriff sei, sie ausdrücklich zu billigen, mit der Begründung, dass sie für die Auslegung des Unionsrechts in letzter Instanz nicht zuständig sei.
- 28 Hilfsweise ersuchen die Kläger den Conseil d'État (Staatsrat), dem Gerichtshof die Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen, ob Art. 53 einem Mitgliedstaat erlaubt, eine Genehmigung für das Inverkehrbringen und die Aussaat von mit Pflanzenschutzmitteln beschichtetem Saatgut zu erteilen.

Vorbringen des belgischen Staates

- 29 Der belgische Staat ist der Ansicht, dass nach Art. 53 der Verordnung Nr. 1107/2009 die Ausnahme auf behandeltes Saatgut angewandt werden könne, da dessen Abs. 4 nur Pflanzenschutzmittel ausschließe, die GVO enthielten. Diese Auslegung, die auch die der Kommission sei, stehe im Einklang mit der Praxis mehrerer Mitgliedstaaten, die Art. 53 auf die Behandlung von Saatgut und die Aussaat angewandt hätten.
- 30 Hilfsweise ersucht er den Conseil d'État (Staatsrat), dem Gerichtshof die Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen, ob nach Art. 53 ein Mitgliedstaat eine Genehmigung für die Behandlung von Saatgut mit Pflanzenschutzmitteln, den Verkauf oder die Aussaat von mit Pflanzenschutzmitteln behandeltem Saatgut erteilen kann, sofern sich eine solche Maßnahme angesichts einer anders nicht abzuwehrenden Gefahr als notwendig erweist.

Vorbringen der Streithelfer

- 31 Die CBB weist darauf hin, dass das Inverkehrbringen eines Pflanzenschutzmittels gemäß Art. 53 der Verordnung Nr. 1107/2009 notwendigerweise auf dessen Verwendung abziele. Da Art. 53 nicht zwischen den verschiedenen Nutzungsmöglichkeiten unterscheide, gelte er sowohl für die Behandlung von Saatgut mit dem Pflanzenschutzmittel als auch für das Inverkehrbringen dieses Saatguts. Sie stützt diese Schlussfolgerung auf die folgenden Argumente:
- Der Begriff „Gefahr“ in Art. 53 impliziere notwendigerweise, dass ein Pflanzenschutzmittel verwendet werden könne, um die Verwirklichung einer realen Gefahr durch den Einsatz von behandeltem Saatgut zu verhindern. Andernfalls hätte diese Bestimmung keinen Sinn, da man mit der Beantragung einer Ausnahmezulassung warten müsste, bis die Kulturen angegriffen würden.

- Art. 53 Abs. 4 sehe vor, dass Pflanzenschutzmittel, die GVO enthalten, nicht unter die Ausnahme fielen. Nach dem Willen des europäischen Gesetzgebers sollten daher andere, nicht ausgeschlossene Erzeugnisse davon erfasst sein.
- 32 Die CBB stellt zudem in Abrede, dass der Unionsgesetzgeber bewusst behandeltes Saatgut besonderen Rechtsvorschriften unterworfen habe und dieses nicht von Art. 53 umfasst sei. Sie stützt sich auf den 33. Erwägungsgrund der Verordnung und macht ferner geltend, dass die Art. 49 und 53 nicht Teil ihres selben Unterabschnitts seien. Nach Art. 49 könne ein Mitgliedstaat Verbote verhängen, während er nach Art. 53 Zulassungen erteilen könne. Ihre Koexistenz erkläre sich durch einen unterschiedlichen sachlichen Anwendungsbereich und nicht durch die bewusste Schaffung gesonderter Rechtsvorschriften, die dasselbe Thema (nämlich Genehmigungen für das Inverkehrbringen), aber nicht denselben Gegenstand (einerseits behandeltes Saatgut gemäß Art. 49 und andererseits Pflanzenschutzmittel gemäß Art. 53) betreffen.
- 33 Die übrigen Streithelfer verweisen im Wesentlichen auf das Vorbringen des belgischen Staats.

Zweiter Teil des einzigen Klagegrundes

Vorbringen der Kläger

- 34 Die Kläger sind der Ansicht, dass die in Art. 53 der Verordnung Nr. 1107/2009 vorgesehene Ausnahme nicht erlaube, Verwendungen von Pflanzenschutzmitteln zuzulassen, die von der Europäischen Union ausdrücklich verboten seien. Sie erlaube nur, Pflanzenschutzmittel, deren Wirkstoff auf Unionsebene nicht oder noch nicht bewertet worden sei, in Notfällen vorübergehend zuzulassen oder Pflanzenschutzmittel, deren Wirkstoff genehmigt sei, für Verwendungen zuzulassen, die auf nationaler Ebene nicht oder noch nicht zugelassen worden seien. Sie stützen diese Schlussfolgerung auf die folgenden Argumente:
- In der Arbeitsunterlage SANCO/10087/2013 der Kommission vom 1. Februar 2013 zur Anwendung von Art. 53 werde daran erinnert, dass die Anwendung dieser Bestimmung das Ziel, ein hohes Schutzniveau für die Gesundheit von Mensch und Tier zu erreichen, nicht gefährden dürfe und dass die Mitgliedstaaten bei der Erteilung einer Zulassung für ein Pflanzenschutzmittel, dessen Wirkstoff nicht genehmigt worden sei, der Notwendigkeit „den Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt zu gewährleisten“ Rechnung tragen müssten.
 - Art. 53 stelle eine Ausnahme von Art. 28 dar, der vorsehe, dass ein Pflanzenschutzmittel nur in Verkehr gebracht oder verwendet werden dürfe, wenn es zugelassen worden sei, nicht aber von Art. 29, der diese Zulassung von der Genehmigung der Wirkstoffe abhängig mache, und auch nicht von Art. 4, der die Genehmigungskriterien festlege.

- Art. 53 ersetzte fast wortwörtlich Art. 8 Abs. 4 der Richtlinie 91/414/EWG des Rates vom 15. Juli 1991 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln⁶, weise jedoch zwei wesentliche Unterschiede auf:
 - Mit Art. 8 Abs. 4 der Richtlinie sei eine Ausnahme von deren Art. 4 eingeführt worden, der u. a. die Zulassung des Inverkehrbringens von Pflanzenschutzmitteln von der Genehmigung ihrer Wirkstoffe abhängig gemacht habe. Art. 53 der Verordnung enthalte keine Ausnahme von deren Art. 29, der die gleiche Voraussetzung vorschreibe.
 - Art. 8 Abs. 4 der Richtlinie habe ausdrücklich die Möglichkeit vorgesehen, das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln zuzulassen, die nicht den Bestimmungen von Art. 4 entsprochen hätten. Art. 53 sehe eine solche Möglichkeit nicht für Pflanzenschutzmittel vor, die die Voraussetzungen des Art. 29 nicht erfüllten, zu denen die Genehmigung von Wirkstoffen im Sinne von Art. 4 zähle.
- Die Stellungnahmen des Europäischen Parlaments sowohl vor als auch nach dem Erlass der Verordnung belegten, dass sich das Fehlen einer ausdrücklichen Ausnahme von Art. 29 in Art. 53 aus dem Willen des Unionsgesetzgebers ergebe. Der 32. Erwägungsgrund der Verordnung, der rechtlich in keiner Weise verbindlich sei und Begriffe verwende, die weit von denen des Art. 53 entfernt seien, lasse nicht den Schluss zu, dass es sich um ein einfaches Versehen handle und dass dieser Artikel eine implizite Ausnahme von Art. 29 enthalte.
- Die Tragweite einer hypothetischen impliziten Ausnahme von Art. 29 wäre sehr unklar und könnte insbesondere nicht die Verwendung eines Pflanzenschutzmittels erlauben, das dieser Bestimmung und damit den in Art. 4 Abs. 3 festgelegten Bedingungen für die Genehmigung von Wirkstoffen offensichtlich nicht entspreche.
- Jedenfalls erlaube Art. 53 kein Abweichen von Rechtsakten, die auf der Grundlage von Art. 21 Abs. 3 und Art. 49 Abs. 2 der Verordnung erlassen worden seien, wie etwa die Durchführungsverordnungen 2018/784 und 2018/785, die die in den angefochtenen Entscheidungen angesprochenen Verwendungen verböten.
- Diese Verbote beruhen auf einer strengen wissenschaftlichen Bewertung und seien durch das Vorsorgeprinzip vorgegeben. Wollte ein Mitgliedstaat von einem solchen Verbot abweichen, müsste er sich jedenfalls auf neue wissenschaftliche Bewertungen oder Daten stützen, die die dem Verbot zugrunde liegenden Schlussfolgerungen der EFSA hinsichtlich der

⁶ ABl. 1991, L 230, S. 1.

Gefährlichkeit des Wirkstoffs oder der Verwendung in Frage stellen könnten.

- 35 Die Kläger sind der Ansicht, dass jede andere Auslegung von Art. 53 dem Grundsatz des integrierten Pflanzenschutzes gemäß Art. 14 der Richtlinie 2009/128 widerspräche, der die Verwendung von Pestiziden von der Einhaltung eines Subsidiaritätsprinzips abhängig mache.
- 36 Insbesondere verstoße eine Auslegung, die darin bestünde, die Mitgliedstaaten von der Einhaltung der Bedingungen gemäß Art. 4 der Verordnung zu befreien, gegen die Art. 35 und 37 der Charta. Eine Auslegung, die es jedem Mitgliedstaat erlaube, auf Unionsebene beschlossene Verbote einseitig in Frage zu stellen, würde wiederum die praktische Wirksamkeit der Verordnung Nr. 1107/2009 gefährden, deren neunter Erwägungsgrund festhalte, dass in ihr „harmonisierte Regelungen für die Genehmigung von Wirkstoffen und für das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln [festgelegt werden]“ sollten.
- 37 Hilfsweise ersuchen die Kläger den Conseil d’État (Staatsrat), dem Gerichtshof die Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen, ob Art. 53 einem Mitgliedstaat erlaubt, die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln zuzulassen, die nach dem Unionsrecht aufgrund der Gefahren, die sie für die Umwelt oder die Gesundheit darstellen, ausdrücklich verboten sind.

Vorbringen des belgischen Staats

- 38 Der belgische Staat ist der Auffassung, dass zwischen den Bestimmungen der Art. 4 ff. der Verordnung Nr. 1107/2009 über die Genehmigung von Wirkstoffen und den Bestimmungen der Art. 28, 29 ff. über die Genehmigung des Inverkehrbringens und der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln zu unterscheiden sei.
- 39 Art. 53 sehe eine ausdrückliche Ausnahme von dem allgemeinen Grundsatz gemäß Art. 28, aber auch eine implizite Ausnahme von dem ordentlichen Zulassungsverfahren für Pflanzenschutzmittel gemäß Art. 29 vor.
- 40 Der 32. Erwägungsgrund der Verordnung, nach dem „[i]n Ausnahmefällen es den Mitgliedstaaten erlaubt sein [sollte], Pflanzenschutzmittel zuzulassen, die nicht die Bedingungen der vorliegenden Verordnung erfüllen, soweit dies erforderlich ist, um eine Gefahr oder Bedrohung für die Pflanzenerzeugung oder die Ökosysteme abzuwenden, die mit anderen angemessenen Mitteln nicht beherrscht werden kann ...“, zeige, dass das Fehlen einer ausdrücklichen Ausnahme von Art. 29 das Ergebnis eines einfachen Versehens und nicht die Absicht des Gesetzgebers sei.
- 41 Diese implizite Ausnahme von Art. 29 könne für jedes Pflanzenschutzmittel in Anspruch genommen werden, dessen Wirkstoffe nicht auf der Grundlage der Verordnung genehmigt worden seien, sei es, weil das Genehmigungsverfahren noch im Gang sei, weil bestimmte Verwendungen dieses Pflanzenschutzmittels

gemäß dem Anhang der Durchführungsverordnung Nr. 540/2011 nicht zugelassen seien oder weil eine zu einem bestimmten Zeitpunkt erteilte Genehmigung zurückgezogen worden sei.

- 42 Diese Auslegung ergebe sich aus der ständigen Praxis der Kommission, stehe im Einklang mit dem Wortlaut des Art. 53 und widerspreche weder der Charta noch dem in der Richtlinie 2009/128 verankerten Grundsatz des integrierten Pflanzenschutzes noch der praktischen Wirksamkeit der Verordnung Nr. 1107/2009.
- 43 Der belgische Staat beruft sich zudem auf das Urteil vom 17. Oktober 2013, Sumitomo Chemical, C-210/12, EU:C:2013:665, aus dem er ableitet, dass die Ausnahmeregelung des Art. 53 von den Mitgliedstaaten nicht verlange, vor Erteilung einer solchen Genehmigung eine wissenschaftliche Prüfung der Risiken durchzuführen, und macht geltend, dass die bei ihm eingereichten Anträge auf Ausnahmezulassungen nach Art. 53 Gegenstand einer sehr detaillierten wissenschaftlichen Bewertung und Prüfung gewesen seien.
- 44 Hilfsweise ersucht er den Conseil d'État (Staatsrat), dem Gerichtshof die Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen, ob Art. 53 einem Mitgliedstaat erlaubt, das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln für eine begrenzte und kontrollierte Verwendung zu genehmigen, und zwar für Anwendungen, die nach dem Anhang der Verordnung Nr. 540/2011 nicht zugelassen oder sogar verboten sind, wenn sich eine solche Maßnahme angesichts einer anders nicht abzuwehrenden Gefahr als notwendig erweist.

Vorbringen der Streithelfer

- 45 Die CBB ist der Ansicht, dass Art. 53 der Verordnung Nr. 1107/2009 nicht nur eine Ausnahme von Art. 28 sondern auch vom ordentlichen Zulassungsverfahren für Pflanzenschutzmittel gemäß Art. 29 und daher auch von den Anforderungen an die Genehmigung von Wirkstoffen gemäß Art. 4 Abs. 3 darstelle. Er erlaube also die Zulassung von Anwendungen von Pflanzenschutzmitteln, die von der Europäischen Union ausdrücklich verboten worden seien, und nicht nur von Pflanzenschutzmitteln, deren Wirkstoff auf Unionsebene nicht oder noch nicht bewertet worden sei. Sie stützt diese Schlussfolgerung auf die folgenden Argumente:
- Die Verordnung Nr. 1107/2009 sei der einzige Unionsrechtsakt, der zwischen den Begriffen „genehmigter Wirkstoff“ und „nicht genehmigter Wirkstoff“ unterscheide.
 - Nicht genehmigte Wirkstoffe seien solche, die Genehmigungskriterien gemäß Art. 4 nicht erfüllten, dazu gehörten sowohl Wirkstoffe, die noch nicht bewertet worden seien, als auch solche, die bereits bewertet und verboten worden seien.

- Die Gefährlichkeit von Wirkstoffen, die bewertet worden seien, sei bekannt, während sie bei Wirkstoffen, die nicht oder noch nicht bewertet worden seien, im Wesentlichen unbekannt sei.
 - Die Behörden, die mit einem Antrag auf Ausnahmezulassung nach Art. 53 befasst seien, könnten einen bewerteten und verbotenen Wirkstoff in Kenntnis der Sachlage beurteilen, könnten dies jedoch nicht bei einem nicht oder noch nicht bewerteten Wirkstoff tun.
- 46 Die anderen Streithelfer nehmen im Wesentlichen auf das Vorbringen des belgischen Staates Bezug.

Dritter Teil des einzigen Klagegrundes

Vorbringen der Kläger

- 47 Nach Ansicht der Kläger sind die angefochtenen Zulassungen präventiv erteilt worden, um einem Gebot der wirtschaftlichen Rentabilität zu entsprechen, und erfüllen nicht die Tatbestandsvoraussetzungen von Art. 53 der Verordnung Nr. 1107/2009 hinsichtlich des Vorliegens eines Notfalls, des Vorliegens bestimmter Umstände und des Fehlens angemessener Alternativen.
- 48 Hinsichtlich des Notfalls machen sie folgendes geltend:
- Der Notfall werde nur in der Überschrift von Art. 53 erwähnt. Der Gerichtshof habe die Überschrift von Bestimmungen für die Auslegung ihres Sinns und ihrer Tragweite allerdings stets für wichtig erachtet. Im Urteil vom 17. Oktober 2013, *Sumitomo Chemical*, C-210/12, EU:C:2013:665, bezeichne er die Ausnahmezulassungen zudem als „Notgenehmigung[en] für das Inverkehrbringen“.
 - Die angefochtenen Entscheidungen seien am 19. Oktober und am 7. Dezember 2018 getroffen worden, als die betreffenden Kulturen noch nicht ausgesät worden waren. Die anvisierten Schädlinge seien daher noch nicht vorhanden gewesen.
 - In den Anträgen auf Zulassung von Cruiser 600 FS werde anerkannt, dass man nicht im Voraus wissen könne, wo Schädlingsbefall auftreten könnte.

Die angefochtenen Entscheidungen seien daher nicht durch einen Notfall gerechtfertigt.

- 49 Im Hinblick auf die bestimmten Umstände tragen die Kläger Folgendes vor:
- Schädlingsbefall sei eng mit den betroffenen Kulturen verbunden und könne jedes Jahr auftreten. Die Landwirte seien ständig mit einem schwach ausgeprägten Auftreten der Schädlinge, auf die die angefochtenen Entscheidungen abzielten, konfrontiert.

- Die Gefahr der Verbreitung dieser Schädlinge sei die logische und vorhersehbare Folge nicht unerlässlicher landwirtschaftlicher Praktiken.
- Dass das Auftreten eines Schädlings wahrscheinlich sei, reiche nicht aus, um die Gefahr eines erheblichen Schadens für die landwirtschaftlichen Erträge zu begründen. Der Umfang des wahrscheinlichen Schadens hänge davon ab, wie früh die Schädlinge auftreten und wie viele Schädlinge beobachtet oder zumindest erwartet würden. Die von den Streithelfern hierzu vorgelegten Zahlen beruhten nicht auf unabhängigen Studien, seien nicht schlüssig und übertrieben das Ausmaß der Folgen von Schädlingsbefall.

Die angefochtenen Entscheidungen seien daher nicht durch einen bestimmten Umstand gerechtfertigt.

50 Zum Fehlen annehmbarer Alternativen tragen die Kläger Folgendes vor:

- Kein Land in der gleichen Klimazone wie Belgien habe eine den angefochtenen Entscheidungen ähnliche Ausnahmezulassung gewährt, was jedoch keine Auswirkung auf die Erträge im Jahr 2019 gehabt habe.
- Der politische Berater des Vlaams Gewest (Flämische Region, Belgien) erkläre, dass es in Belgien sehr wohl verfügbare (chemische) Alternativen gebe, auch wenn die Landwirte mit diesen noch nicht vertraut seien.
- L'institut royal belge pour l'amélioration de la betterave [Belgisches Königliches Institut für die Verbesserung der Zuckerrübe] habe die Zuckerrübenbauern darauf aufmerksam gemacht, dass es alternative Insektizide gebe. Die auf seiner Website verfügbaren Daten zeigten, dass 70 % bis 85 % von ihnen beschlossen hätten, 2019 kein mit Neonicotinoiden behandeltes Saatgut zu verwenden und dass sich diese Alternativen als wirksam erwiesen hätten.
- Zu den Alternativen gehörten die biologische Landwirtschaft, die keine synthetischen Pestizide verwende, sowie die Kombination von Fruchtfolge mit anderen wirksamen Insektiziden.
- Die Anwendung von Art. 53 könne jedenfalls nicht durch das bloße Fehlen annehmbarer Alternativen oder dadurch, dass alternative Verfahren wirtschaftlich nicht optimal seien, gerechtfertigt werden. Es den Staaten zu erlauben, ein auf Unionsebene verbotenes Pflanzenschutzmittel weiterhin zuzulassen, nur weil keine Alternative mit seiner Leistung konkurrieren könne, würde das Verbot nämlich sinnlos machen.
- Aus dem Wortlaut von Art. 53 gehe ferner hervor, dass das Fehlen anderer annehmbarer Mittel zur Schädlingsbekämpfung als solches nicht dem Nachweis bestimmter Umstände und Notfälle gleichstehe.

51 Zur relativen Bedeutung wirtschaftlicher Erfordernisse tragen die Kläger schließlich Folgendes vor:

- Der belgische Staat habe sich mit nicht relevanten Behauptungen in den Anträgen auf Ausnahmezulassung nach Art. 53 begnügt, während er von den Antragstellern weitere Erläuterungen hätte verlangen oder eine eigene unabhängige wissenschaftliche Prüfung der Plausibilität der genannten Ertragseinbußen hätte vornehmen können.
- Im achten Erwägungsgrund der Verordnung heiße es, dass mit dieser „ein hohes Schutzniveau für die Gesundheit von Mensch und Tier und für die Umwelt gewährleistet und zugleich die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft der Gemeinschaft sichergestellt werden [soll]. ... Das Vorsorgeprinzip sollte angewandt [werden] ...“. Nach Art. 1 Abs. 4 der Verordnung „[beruhen d]ie Bestimmungen dieser Verordnung auf dem Vorsorgeprinzip ...“.
- Der Arbeitsunterlage der Kommission vom 1. Februar 2013 stelle klar, dass Anträge auf Ausnahmezulassung nach Art. 53 „allein aufgrund der Interessen der Industrie abgelehnt werden sollten“.

Auch wenn die wirtschaftlichen Erfordernisse relevant seien, habe der Unionsgesetzgeber also entschieden, den Werten der Achtung der Gesundheit und der Umwelt größere Bedeutung beizumessen. Der belgische Staat habe einen entgegengesetzten Ansatz gewählt.

52 Hilfsweise ersuchen die Kläger den Conseil d’État (Staatsrat), dem Gerichtshof die Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen, ob:

- der Begriff „Notfallsituationen“ Situationen umfasst, in denen eine Gefahr, deren Eintreten ungewiss ist, sich noch nicht verwirklicht hat.
- der Begriff „bestimmte Umstände“ Situationen umfasst, die eng mit bestimmten landwirtschaftlichen Praktiken verbunden sind und denen vorrangig die Landwirte, die diese Praktiken anwenden, ausgesetzt sind, wie z. B. die Gefahr einer Verbreitung von schädlichen Insekten in Kulturen, mit denen diese Insekten natürlicherweise in Zusammenhang stehen.
- der Ausdruck „anders nicht abzuwehrend“ das Fehlen von Mitteln umfasst, die dem Landwirt kurzfristig gleiche Produktivität, Kosten und Arbeitszeit garantieren, wie die, die mit der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln, für die eine Zulassung beantragt wird, verbunden sind.

Vorbringen des belgischen Staates

53 Der belgische Staat beruft sich auf das Urteil vom 17. Oktober 2013, Sumitomo Chemical, C-210/12, EU:C:2013:665, und vertritt die Auffassung, dass die Anwendung von Art. 53 der Verordnung Nr. 1107/2009 weder von einer

Notfallsituation, noch dem Vorliegen bestimmter Umstände noch dem Fehlen annehmbarer Alternativen abhängig sei.

- 54 Die Ausnahme diene dazu, auf eine anders nicht abzuwehrende Gefahr zu reagieren. Es brauche daher nicht geprüft zu werden, ob die festgestellte Gefahr vorhersehbar sei, oder ob das Auftreten von Schädlingsbefall eng mit den in Rede stehenden Kulturen verbunden sei.
- 55 Der Genehmigungsausschuss habe systematisch alternative Maßnahmen zur Verwendung der fraglichen Pflanzenschutzmittel ins Auge gefasst und sich in den angefochtenen Entscheidungen bei seiner Annahme, dass es keine annehmbaren Alternativen zur Bekämpfung der Schädlinge gebe, auf die Stellungnahmen von Fachleuten gestützt.
- 56 Hilfsweise ersucht der belgische Staat den Conseil d'État (Staatsrat), dem Gerichtshof die Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen, ob zum einen Art. 53 nur Situationen erfasst, in denen die Gefahr zum Zeitpunkt des Erlasses einer Ausnahmezulassung nicht vorhersehbar ist, und zum anderen, ob der Ausdruck „anders nicht abzuwehrend“ die Sicherstellung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft der Gemeinschaft im Sinne des achten Erwägungsgrundes der Verordnung ermöglicht.

Vorbringen der Streithelfer

- 57 Die CBB trägt vor, dass Art. 53 der Verordnung Nr. 1107/2009 nicht den Nachweis eines Notfalls oder von Ausnahmefällen verlange. Diese Konzepte überschneiden sich mit dem Nachweis des Vorhandenseins „eine[r] Gefahr oder Bedrohung für die Pflanzenerzeugung oder die Ökosysteme ..., die mit anderen angemessenen Mitteln nicht beherrscht werden kann“. Im vorliegenden Fall sei das Vorliegen bestimmter Umstände, die eine Ausnahmezulassung aufgrund einer anders nicht abzuwehrenden Gefahr rechtfertigten, nachgewiesen worden.
- 58 Die übrigen Streithelfer sind der Ansicht, dass sich die Kläger auf die biologische Landwirtschaft beriefen, um das Vorhandensein von Alternativen nachzuweisen, dass diese Methode im vorliegenden Fall aber kein wirksames Mittel darstelle.

IV. Beurteilung des Conseil d'État (Staatsrats):

- 59 Die Parteien legen den Anwendungsbereich und die Tatbestandsvoraussetzungen von Art. 53 der Verordnung Nr. 1107/2009 unterschiedlich aus.
- 60 Die Anwendung von Art. 53 ist nicht derart offenkundig, dass für einen vernünftigen Zweifel kein Raum bleibt.
- 61 Insbesondere die Kläger ersuchen den Staatsrat, dem Gerichtshof Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen, die relevant erscheinen und die Auslegung mehrerer in dieser Bestimmung enthaltener Begriffe betreffen.

- 62 Der Gerichtshof hat diese Begriffe noch nicht ausgelegt. Es ist daher erforderlich, ihn im Weg eines Vorabentscheidungsersuchens anzurufen.

V. Vorlagefragen:

1. Ist Art. 53 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der Richtlinien 79/117/EWG und 91/414/EWG des Rates dahin auszulegen, dass er es einem Mitgliedstaat erlaubt, unter bestimmten Voraussetzungen eine Zulassung für die Behandlung von Saatgut mit Pflanzenschutzmitteln, den Verkauf oder die Aussaat von mit Pflanzenschutzmitteln behandeltem Saatgut zu erteilen?
2. Kann, falls die erste Frage bejaht wird, Art. 53 dieser Verordnung unter bestimmten Voraussetzungen auf Pflanzenschutzmittel angewandt werden, die Wirkstoffe enthalten, deren Inverkehrbringen oder Verwendung in der Europäischen Union eingeschränkt oder verboten ist?
3. Erfassen die in Art. 53 dieser Verordnung geforderten „bestimmten Umstände“ Situationen, in denen der Eintritt einer Gefahr nicht gewiss, sondern nur plausibel ist?
4. Erfassen die in Art. 53 dieser Verordnung geforderten „bestimmten Umstände“ Situationen, in denen das Auftreten einer Gefahr vorhersehbar, gewöhnlich und sogar zyklisch ist?
5. Ist der in Art. 53 der Verordnung verwendete Ausdruck „anders nicht abzuwehrenden“ so auszulegen, dass er, angesichts des achten Erwägungsgrundes der Verordnung, der Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Gesundheit von Mensch und Tier und für die Umwelt einerseits und der Sicherstellung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft der Gemeinschaft andererseits gleiche Bedeutung beimisst?