

**Mål C-162/21****Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

11 mars 2021

**Domstol som begär förhandsavgörande:**

Conseil d'État (Belgien)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

16 februari 2021

**Sökande:**

Pesticide Action Network Europe ASBL

Nature et Progrès Belgique ASBL

TN

**Motpart:**

État belge

**I. Saken och omständigheterna i målet:**

- 1 Neonikotinoider är ämnen i insektsmedel som används i stora kvantiteter inom konventionellt jordbruk, bland annat genom en ökad användning av tekniken med betning av utsäde: i stället för att vegetationen besprutas, appliceras de i förebyggande syfte på utsädet före sådden.
- 2 Tiametoxam och klotianidin är molekyler i kategorin neonikotinoider som utgör det verksamma ämnet i olika växtskyddsmedel.
- 3 Dessa två verksamma ämnen godkändes först av Europeiska kommissionen och har senare blivit föremål för strikta begränsningar, bland annat genom de senaste genomförandeförordningarna 2018/784 (klotianidin) och 2018/785 (tiametoxam) av den 29 maj 2018, varigenom användningen av dessa ämnen förbjuds ”utom i fasta växthus”. Genom dessa genomförandeförordningar har dessutom, från och med den 19 december 2018, utsläppande på marknaden och användning av utsäde

som behandlats med växtskyddsmedel innehållande klotianidin eller tiametoxam förbjudits, utom för grödor i fasta växthus.

- 4 På hösten 2018 beviljade dock État belge (belgiska staten) sex godkännanden för utsläppande på marknaden av växtskyddsmedel baserade på klotianidin (insektsmedlet kallat Poncho Beta) och tiametoxam (insektsmedlen ”Cruiser” och ”Cruiser 600 FS”) för behandling av utsäde till vissa grödor, däribland betor, och sådd av dessa på friland, under en period som i huvudsak omfattade våren 2019.
- 5 Sökandena är dels sammanslutningar som arbetar mot bekämpningsmedel och för främjande av biologisk mångfald, dels en biodlare. De har hävdade att många vetenskapliga studier har visat att användningen av neonicotinoider, särskilt tiametoxam och klotianidin, medför stora risker för vissa andra djur än avsedda skadegörare, särskilt för bin, humlor och andra pollensamlade insekter. Sökandena har särskilt gjort gällande att Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (Efsa) anser dels att användningen av utsäde som betats med produkter som innehåller tiametoxam medför en stor risk för honungsbin och för humlor, på grund av att dessa ämnen är persistenta i de grödor som odlas efter utsädesgrödan, dels att det inte har visats att denna användning endast medför en låg risk för solitärbin, vilket gör att det enligt försiktighetsprincipen ska antas att det föreligger en hög risk. Denna myndighet har enligt sökandena kommit fram till samma slutsats beträffande produkter som innehåller klotianidin.
- 6 Sökandena har gjort gällande att genom de godkännanden som belgiska staten har beviljat förlängdes utsläppandet på marknaden och användningen utomhus av behandlat utsäde, vilket är förbjudet sedan den 19 december 2018, och de befarar att godkännandena kommer att förnyas under många år. Enligt sökandena har belgiska staten felaktigt försökt att motivera dessa godkännanden med stöd av undantagsbestämmelsen i artikel 53 i förordning nr 1107/2009. Genom ansökan av den 21 januari 2019 har de därför väckt talan vid Conseil d’État om upphävande av dessa godkännanden, vilken grundas på att unionsrätten har åsidosatts, och yrkat att godkännandena omedelbart ska återkallas.
- 7 Belgiska staten har framhållit att de aktuella produkterna är godkända och används sedan många år och att deras användning är begränsad till odling i växthus först sedan september 2018. Villkoren för användning av produkterna gör det möjligt att undvika att de medför en oacceptabel risk för honungsbin och i dessa uppställs allmänt som krav att odling av växter som drar till sig bin ska undvikas under fem år efter skörden av sådden av behandlat utsäde. Dessa utsäden avser dessutom endast grödor som skördas före blomningen, vilket gör det möjligt att undvika all kontakt mellan växt och bi. Enligt belgiska staten har sökandena inte visat att de studier som de har åberopat är relevanta och de har inte lagt fram någon uppgift som motiverar att användningen av dessa produkter på de villkor som föreskrivs i de angripna godkännandena plötsligt och ovillkorligen ska stoppas.

- 8 ASBL Confédération des Betteraviers Belges (nedan kallat CBB) företräder cirka 8 200 belgiska sockerbetsodlare. Aktiebolagen Isera & Scaldis Sugar och Raffinerie Tirlemontoise är de enda två medlemmarna i ASBL Société générale des fabricants de sucre de Belgique (förkortat SUBEL) som företräder intressena för belgiska sockerproducenter. Aktiebolaget Sesevanderhave ingav två ansökningar om tillstånd att använda de aktuella insektsmedlen. Dessa parter har intervenerat till stöd för belgiska statens yrkanden.
- 9 CBB har uppgett att ett upphävande av de angripna rättsakterna skulle medföra ett betydande inkomstbortfall för de jordbrukare som det företräder. SUBEL har uppgett att upphävandet på kort sikt skulle leda till minskad lönsamhet för sockerfabriker. Båda anser att ett sådant upphävande på sikt skulle leda till att (en del av) sockerbranschen i Belgien försvinner.
- 10 Genom beslut av den 5 juni 2019 avslag Conseil d'État det yrkande om återkallande som hade framställts i talan om upphävande.
- 11 Genom beslut av den 16 februari 2021 har Conseil d'État hänskjutit förevarande begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen, med uttrycklig hänvisning till redogörelsen för de faktiska omständigheterna i det förstnämnda beslutet.

## **II. Unionsrätt**

### ***Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna***

- 12 I artikel 35 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan),<sup>1</sup> som har rubriken ”Hälsoskydd”, föreskrivs följande:
 

”Var och en har rätt till tillgång till förebyggande hälsovård och till medicinsk vård på de villkor som fastställs i nationell lagstiftning och praxis. En hög nivå av skydd för människors hälsa ska säkerställas vid utformning och genomförande av all unionspolitik och alla unionsåtgärder.”
- 13 Artikel 37 i stadgan, med rubriken ”Miljöskydd”, har följande lydelse:
 

”En hög nivå i fråga om miljöskydd och förbättring av miljöns kvalitet ska integreras i unionens politik och tryggas i enlighet med principen om hållbar utveckling.”

<sup>1</sup> EUT C 303, 2007, s. 1.

***Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/128/EG av den 21 oktober 2009 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder för att uppnå en hållbar användning av bekämpningsmedel***

- 14 I artikel 14.1 i direktiv 2009/128,<sup>2</sup> med rubriken ”Integrerat växtskydd”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att främja ett växtskydd med låg insats av bekämpningsmedel och så långt möjligt ge företräde till icke kemiska metoder, så att yrkesmässiga användare byter till metoder eller produkter som är minst skadliga för människors hälsa och miljön bland de produkter som är tillgängliga för samma växtskyddsproblem. ...”

***Europaparlamentets och rådets förordning 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***

- 15 I artikel 2 i förordning nr 1107/2009 definieras förordningens tillämpningsområde på följande sätt:

”1. Denna förordning ska gälla sådana produkter, i den form som de tillhandahålls användaren, som består av eller innehåller verksamma ämnen, skyddsämnen eller synergister och är avsedda för någon av följande användningar:

- a) Att skydda växter eller växtprodukter mot alla skadegörare och förhindra angrepp av sådana, såvida inte huvudsyftet med dessa produkter anses ha att göra med hygien snarare än skydd av växter eller växtprodukter.
- b) Att påverka växternas livsprocesser, t.ex. ämnen som påverkar deras växande på ett annat sätt än som näringsämne eller växtbiostimulant.
- c) Att bevara växtprodukters hållbarhet, om dessa ämnen och produkter inte omfattas av särskilda gemenskapsbestämmelser om konserveringsmedel.
- d) Att förstöra oönskade växter eller växtdelar, utom alger såvida inte produkterna används i jord eller i vatten för att skydda växter.
- e) Att hålla tillbaka eller förhindra oönskad tillväxt av växter, utom alger såvida inte produkterna används i jord eller i vatten för att skydda växter.

<sup>2</sup> EUT L 309, 2009, s. 71.

Dessa produkter kallas nedan *växtskyddsmedel*.”

- 16 I artikel 3 fastställs definitionerna enligt förordningen, särskilt definitionen av *växter*, som är ”levande växter och levande växtdelar, inklusive färska frukter, grönsaker och frön”.
- 17 I artikel 4 fastställs kriterierna för godkännande av verksamma ämnen, enligt följande:

”1. Ett verksamt ämne ska godkännas i enlighet med bilaga II om det mot bakgrund av aktuella vetenskapliga och tekniska rön kan förväntas att de växtskyddsmedel som innehåller det verksamma ämnet, med beaktande av kriterierna för godkännande i punkterna 2 och 3 i den bilagan, uppfyller kraven i punkterna 2 och 3.

...

3. Ett växtskyddsmedel ska efter applicering enligt god växtskyddssed och under realistiska användningsförhållanden uppfylla följande krav:

- a) Det ska ha tillräcklig effekt.
- b) Det får inte ha några omedelbara eller fördröjda skadliga hälsoeffekter på människor, inklusive känsliga befolkningsgrupper, eller på djur, direkt eller genom dricksvatten (med beaktande av ämnen som bildas vid behandling av vatten), livsmedel, foder eller luft eller genom effekter på arbetsmiljön eller andra indirekta effekter, varvid även kända kumulativa och synergistiska effekter ska beaktas om de vetenskapliga metoder som myndigheten godtagit för bedömning av sådana effekter finns tillgängliga, eller på grundvattnet.
- c) Det får inte ha några oacceptabla effekter på växter eller växtprodukter.
- d) Det får inte orsaka onödigt lidande eller onödig smärta hos de ryggradsdjur som ska bekämpas.
- e) Det får inte påverka miljön på ett oacceptabelt sätt, med särskild hänsyn till följande aspekter om de vetenskapliga metoder som myndigheten godtagit för bedömning av sådana effekter finns tillgängliga:
  - i) Dess öde och utbredning i miljön, särskilt kontaminering av ytvatten, inklusive flodmynningar och kustvatten, grundvatten, luft och jord, med hänsyn till platser långt borta från användningsstället till följd av långväga spridning i miljön.

- ii) Dess påverkan på arter som inte är mål för bekämpningen, inbegripet på dessa arters fortlöpande beteende.
- iii) Dess påverkan på den biologiska mångfalden och ekosystemet.”

18 I artikel 28.1 föreskrivs följande:

”1. Ett växtskyddsmedel får inte släppas ut på marknaden eller användas om det inte har produktgodkänts i den berörda medlemsstaten i enlighet med denna förordning.”

19 Artikel 29.1 a har följande lydelse:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 50 får ett växtskyddsmedel produktgodkännas endast om det enligt de enhetliga principer som avses i punkt 6 uppfyller följande krav:

- a) Dess verksamma ämnen, skyddsämnen och synergister har godkänts ...”

20 I artikel 53.1–4 (”Nödsituationer på växtskyddsområdet”) föreskrivs följande:

”1. Genom undantag från artikel 28 får en medlemsstat i särskilda fall tillåta att ett växtskyddsmedel under högst 120 dagar släpps ut på marknaden för begränsad och kontrollerad användning, om en sådan åtgärd framstår som nödvändig på grund av en fara som inte kan avväjas på något annat rimligt sätt.

...

4. Punkterna 1–3 ska inte gälla växtskyddsmedel som innehåller eller utgörs av genetiskt modifierade organismer, såvida detta inte har godtagits i enlighet med direktiv 2001/18/EG.”

***Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 540/2011 av den 25 maj 2011 om tillämpning av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 vad gäller förteckningen över godkända verksamma ämnen, i dess lydelse enligt kommissionens genomförandeförordning (EU) 2018/784 och genomförandeförordning (EU) 2018/785***

21 I artikel 1 i förordning nr 540/2011,<sup>3</sup> i dess lydelse enligt genomförandeförordning (EU) 2018/784<sup>4</sup> och genomförandeförordning (EU) 2018/785,<sup>5</sup> föreskrivs följande:

<sup>3</sup> EUT L 153, 2011, s. 1.



”De verksamma ämnen som anges i bilagan till denna förordning ska anses ha godkänts i enlighet med förordning (EG) nr 1107/2009.”

- 22 På rad 121 i del A i bilagan till nämnda förordning föreskrivs att ”[klotianidin] [f]år endast godkännas för användning som insekticid i fasta växthus eller för behandling av utsäde som är avsett att användas enbart i fasta växthus. Grödan måste under hela sin livscykel befinna sig i ett fast växthus.”
- 23 På rad 140 i del A i samma bilaga uppställs identiska begränsningar för användningen av tiametoxam.

### III. Parternas argument:

- 24 Sökandena har hävdad att genom de angripna besluten har utsläppandet på marknaden av tiametoxam eller klotianidin för användning utomhus godkänts, trots att unionsrätten förbjuder användningen av dessa ämnen i grödor på friland.
- 25 De har åberopat en enda grund, vilken består av tre delgrunder och som i huvudsak avser åsidosättande av stadgan, av direktiv 2009/128, av förordning nr 1107/2009, och av genomförandeförordning nr 540/2011.

#### *Den enda grundens första del*

##### *Sökandenas ståndpunkt*

- 26 Sökandena anser att tillämpningsområdet för artikel 53 i förordning nr 1107/2009 varken omfattar utsläppande på marknaden eller sådd på friland av utsäde som behandlats med de aktuella ämnena. De har grundat denna slutsats på följande argument:
- Ordalydelsen i artikel 53 begränsar artikelns tillämpningsområde till att avse ”att ett växtskyddsmedel ... släpps ut på marknaden”.
  - Artikel 53 avviker från artikel 28, som avser utsläppande på marknaden och användning av växtskyddsmedel, men avviker inte från artikel 49, som avser utsläppande på marknaden och användning av behandlat utsäde.
  - Artikel 53 syftar till att göra det möjligt för medlemsstaterna att snabbt reagera när det dyker upp en parasit som kan orsaka allvarlig skada. Den

<sup>4</sup> Genomförandeförordning 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).

<sup>5</sup> Genomförandeförordning 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).

- typiska reaktionen är att bespruta angripna växter eller att behandla jorden under dessa växter. Behandling av utsäde till och med före sådden och således innan någon fara har dykt upp utgör en förebyggande åtgärd och inte en snabb reaktionsåtgärd.
- I skäl 13 i genomförandeförordning 2018/784 och genomförandeförordning 2018/785 anges att ”[m]ed beaktande av riskerna för bin i samband med behandlat utsäde bör utsläppandet på marknaden och användningen av utsäde som behandlats med växtskyddsmedel som innehåller klotianidin [eller tiametoxam] omfattas av samma begränsningar som användningen av klotianidin [och tiametoxam]”. Behovet av att anpassa regleringen av användningen av utsäde efter regleringen av användningen av verksamma ämnen visar att det rör sig om två olika regleringar, vilket bekräftas av den rättsliga grunden för dessa förordningar, som omfattar inte bara artikel 21.3 i förordning nr 1107/2009, utan även artikel 49.2 i nämnda förordning.
  - Unionslagstiftaren har föreskrivit bestämmelser som uttryckligen avser behandlat utsäde, eftersom denne var medveten om deras specifika karaktär. Detta val av lagstiftaren bekräftar att artikel 53 inte är tillämplig på behandlat utsäde, som inte utgör ett ”växtskyddsmedel”, utan ”växter” i den mening som avses i artikel 3.
- 27 I övrigt anser sökandena att följande omständigheter inte är relevanta för bedömningen:
- Artikel 53.4, på grund av att behandlat utsäde inte utgör växtskyddsmedel som innehåller genetiskt modifierade organismer och omfattas inte av tillämpningsområdet för artikel 53 utan att det krävs ett uttryckligt undantag.
  - Praxis i andra medlemsstater som redan har tillämpat artikel 53 för att godkänna behandlingen och sådden av betat utsäde.
  - Den omständigheten att kommissionen påstås indirekt ha godkänt eller är på väg att uttryckligen godkänna denna praxis, på grund av att den inte är behörig att tolka unionsrätten som sista instans.
- 28 I andra hand har sökandena begärt att Conseil d’État ska hänskjuta en tolkningsfråga till EU-domstolen för att klargöra huruvida artikel 53 tillåter att en medlemsstat beviljar ett godkännande för utsläppande på marknaden och sådd av utsäde som betats med växtskyddsmedel.

*Belgiska statens ståndpunkt*

- 29 Belgiska staten anser att artikel 53 i förordning nr 1107/2009 gör det möjligt att tillämpa undantaget på behandlat utsäde, eftersom artikel 53.4 endast utesluter produkter som innehåller genetiskt modifierade organismer. Denna tolkning,



vilken även kommissionen har gjort, är förenlig med praxis i flera medlemsstater som har tillämpat artikel 53 på behandlingen av utsäde och på sådd.

- 30 I andra hand har belgiska staten begärt att Conseil d'État ska hänskjuta en tolkningsfråga till EU-domstolen för att klargöra huruvida artikel 53 tillåter att en medlemsstat beviljar ett godkännande för behandling, försäljning eller sådd av utsäde som har behandlats med växtskyddsmedel, om en sådan åtgärd framstår som nödvändig på grund av en fara som inte kan avvärjas på något annat rimligt sätt

*Intervenienternas ståndpunkt*

- 31 CBB har konstaterat att utsläppandet på marknaden av ett växtskyddsmedel enligt artikel 53 i förordning nr 1107/2009 med nödvändighet avser användningen av växtskyddsmedlet. Eftersom artikel 53 inte gör någon åtskillnad mellan de olika möjliga användningsområdena, är artikeln tillämplig både på behandling av utsäde med produkten och på försäljning av sådant utsäde. CBB har grundat denna slutsats på följande argument:
- Begreppet fara i artikel 53 förutsätter med nödvändighet att ett växtskyddsmedel kan användas för att förhindra att ett verkligt hot förverkligas genom användningen av behandlat utsäde. I annat fall skulle denna bestämmelse helt sakna mening, eftersom det skulle vara nödvändigt att invänta att grödorna angrips för att ansöka om ett undantag.
  - I artikel 53.4 föreskrivs att växtskyddsmedel som innehåller genetiskt modifierade organismer inte kan omfattas av undantaget. Unionslagstiftaren har således önskat att andra produkter som inte har uteslutits ska kunna omfattas därav.
- 32 CBB har vidare bestritt att unionslagstiftaren avsiktligt skulle ha fastställt en särskild reglering för behandlat utsäde, som inte omfattas av artikel 53. CBB stödjer sig på skäl 33 i förordningen och har även gjort gällande att artikel 49 respektive artikel 53 inte hör till samma underavsnitt i förordningen. Artikel 49 tillåter att en medlemsstat uppställer förbud, medan artikel 53 tillåter att medlemsstaten utfärdar godkännanden. Deras samexistens förklaras av ett annat materiellt tillämpningsområde och inte av att det avsiktligt har införts olika regleringar, som skulle avse samma subjekt (nämligen godkännanden för utsläppande på marknaden), men inte samma objekt (dels de behandlade utsäden som avses i artikel 49, dels de växtskyddsmedel som avses i artikel 53).
- 33 De övriga intervenienterna har i huvudsak hänvisat till de argument som har anförts av belgiska staten.

*Den enda grundens andra del**Sökandenas ståndpunkt*

- 34 Sökandena anser att det undantag som föreskrivs i artikel 53 i förordning nr 1107/2009 inte gör det möjligt att godkänna användning av växtskyddsmedel som uttryckligen har förbjudits av Europeiska unionen. Det gör det endast möjligt att i nödfall tillfälligt godkänna växtskyddsmedel vars verksamma ämne inte har eller ännu inte har blivit föremål för bedömning på unionsnivå, eller att godkänna produkter, vars verksamma ämne har godkänts, för användningsområden som inte har eller ännu inte har blivit föremål för godkännande på nationell nivå. De har grundat denna slutsats på följande argument:
- I kommissionens arbetsdokument SANCO/10087/2013 av den 1 februari 2013 i syfte att tillämpa artikel 53, erinras det om att användningen av denna bestämmelse inte får äventyra målet att uppnå en hög skyddsnivå både för människors och djurs hälsa, och i syfte att bevilja ett godkännande för en produkt vars verksamma ämne inte har godkänts, ska medlemsstaterna beakta behovet av att ”skydda människors hälsa och miljö”.
  - Artikel 53 avviker från artikel 28, i vilken det föreskrivs att ett växtskyddsmedel inte får släppas ut på marknaden eller användas om det inte har produktgodkänts, men avviker inte från artikel 29, enligt vilken det för produktgodkännande krävs att de verksamma ämnena har godkänts, eller artikel 4, vilken fastställer kriterierna för ett sådant godkännande.
  - Artikel 53 ersätter nästan ordagrant artikel 8.4 i rådets direktiv 91/414/EEG av den 15 juli 1991 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden,<sup>6</sup> men innehåller två väsentliga skillnader:
    - Genom artikel 8.4 i direktivet infördes ett undantag från artikel 4 i direktivet, vilken bland annat uppställde som krav för produktgodkännande för utsläppande på marknaden av växtskyddsmedel att deras verksamma ämnen godkänts. Artikel 53 innehåller inte något undantag från artikel 29 i samma förordning, där samma krav uppställs.
    - I artikel 8.4 i direktivet föreskrevs uttryckligen en möjlighet att tillåta att produkter som inte uppfyller kraven i artikel 4 släpps ut på marknaden. I artikel 53 föreskrivs inte en sådan möjlighet för produkter som inte uppfyller kraven i artikel 29, vilka innefattar godkännande av verksamma ämnen i enlighet med artikel 4.

<sup>6</sup> EGT L 230, 1991, s. 1; svensk specialutgåva, område 13, volym 20, s. 236.

- Europaparlamentets ställningstaganden, såväl före som efter antagandet av förordningen, visar att avsaknaden i artikel 53 av ett uttryckligt undantag från artikel 29 är en följd av unionslagstiftarens avsikt. Skäl 32 i förordningen, vilket inte är juridiskt bindande och vars ordalydelse skiljer sig väsentligt från ordalydelsen i artikel 63, gör det inte möjligt att dra slutsatsen att det rör sig om ett rent förbiseende och att denna artikel innehåller ett underförstått undantag från artikel 29.
  - Omfattningen av ett hypotetiskt underförstått undantag från artikel 29 skulle vara mycket osäker och skulle särskilt inte kunna möjliggöra användningen av en produkt som uppenbart inte överensstämmer med denna bestämmelse och följaktligen de krav för godkännande av ämnen som föreskrivs i artikel 4.3.
  - Under alla omständigheter gör artikel 53 det inte möjligt att avvika från de rättsakter som antagits på grundval av artiklarna 21.3 och 49.2 i förordningen, såsom genomförandeförordning 2018/784 och genomförandeförordning 2018/785, vilka förbjuder de användningar som avses i de angripna besluten.
  - Dessa förbud har grundats på en noggrann vetenskaplig bedömning och har föranletts av försiktighetsprincipen. En medlemsstat som vill avvika från ett sådant förbud skulle under alla omständigheter behöva grunda sig på nya vetenskapliga bedömningar eller uppgifter som kan påverka Efsas slutsatser vad gäller ämnets farlighet eller den användning som motiverar förbudet.
- 35 Sökandena anser att varje annan tolkning av artikel 53 skulle strida mot principen om integrerat växtskydd som slås fast i artikel 14 i direktiv 2009/128, vilken uppställer som villkor för användningen av bekämpningsmedel att subsidiaritetsprincipen iakttas.
- 36 Närmare bestämt skulle en tolkning som innebär att medlemsstaterna befrias från skyldigheten att iaktta kraven i artikel 4 i förordningen strida mot artiklarna 35 och 37 i stadgan. En tolkning som möjliggör för varje medlemsstat att ensidigt ifrågasätta de förbud som beslutats på unionsnivå skulle äventyra den ändamålsenliga verkan av förordning nr 1107/2009, där det i skäl 9 anges att det i förordningen bör ”fastställas harmoniserade bestämmelser för godkännande av verksamma ämnen och utsläppande på marknaden av växtskyddsmedel”.
- 37 I andra hand har sökandena begärt att Conseil d’État ska hänskjuta en tolkningsfråga till EU-domstolen för att klargöra huruvida artikel 53 tillåter att en medlemsstat godkänner sådana användningar av växtskyddsmedel som uttryckligen har förbjudits i unionsrätten på grund av de risker som de medför för miljön eller för hälsan.

*Belgiska statens ståndpunkt*

- 38 Belgiska staten anser att det ska göras åtskillnad mellan, å ena sidan, artikel 4 och följande artiklar i förordning nr 1107/2009, vilka avser godkännande av verksamma ämnen, och, å andra sidan, artiklarna 28 och 29 och följande artiklar, vilka avser produktgodkännande för utsläppande på marknaden och användning av växtskyddsmedel.
- 39 Den anser att det genom artikel 53 införs ett uttryckligt undantag från den allmänna princip som anges i artikel 28, men även ett underförstått undantag från det ordinarie förfarandet för produktgodkännande av växtskyddsmedel som föreskrivs i artikel 29.
- 40 I skäl 32 i förordningen anges att "[i] undantagsfall bör medlemsstaterna tillåtas att produktgodkänna växtskyddsmedel som inte uppfyller villkoren i denna förordning, om det är nödvändigt på grund av en fara för eller hot mot växtproduktionen eller ekosystemen som inte kan avvärjas på något annat rimligt sätt ...". Detta skäl visar att avsikten av ett uttryckligt undantag i artikel 29 är följden av ett rent förbiseende, och inte lagstiftarens avsikt.
- 41 Detta underförstådda undantag från artikel 29 kan tillämpas på varje växtskyddsmedel vars verksamma ämnen inte har godkänts på grundval av förordningen, antingen på grund av att förfarandet för produktgodkännande fortfarande pågår, på grund av att vissa användningar av nämnda produkt inte är godkända enligt bilagan till genomförandeförordning nr 540/2011, eller på grund av att det godkännande som eventuellt beviljades vid en viss tidpunkt har blivit återkallat.
- 42 Denna tolkning framgår av kommissionens fasta praxis, är förenlig med ordalydelsen i artikel 53, och utgör varken hinder för stadgan, principen om integrerat växtskydd som slås fast i direktiv 2009/128 eller den ändamålsenliga verkan med förordning nr 1107/2009.
- 43 Belgiska staten har dessutom åberopat dom av den 17 oktober 2013, Sumitomo Chemical, C-210/12, EU:C:2013:665, av vilken den har slutit sig till att undantagsbestämmelsen i artikel 53 inte kräver att medlemsstaterna gör en vetenskaplig riskbedömning innan de beviljar ett godkännande av detta slag, och den har hävdats att de ansökningar om undantag enligt artikel 53 som har ingetts till den har blivit föremål för en utvärdering och en mycket detaljerad vetenskaplig bedömning.
- 44 I andra hand har belgiska staten begärt att Conseil d'État ska hänskjuta en tolkningsfråga till EU-domstolen för att klargöra huruvida artikel 53 tillåter att en medlemsstat godkänner utsläppande på marknaden av växtskyddsmedel för en begränsad och kontrollerad användning, vad gäller användningsområden som inte är godkända eller som rentav är förbjudna enligt bilagan till förordning nr 540/2011, om en sådan åtgärd framstår som nödvändig på grund av en fara som inte kan avvärjas på något annat rimligt sätt.

*Intervenienternas ståndpunkt*

- 45 CBB anser att artikel 53 i förordning nr 1107/2009 inte bara avviker från artikel 28, utan även från det ordinarie förfarandet för produktgodkännande av växtskyddsmedel som föreskrivs i artikel 29 och följaktligen från de villkor för godkännande av verksamma ämnen som föreskrivs i artikel 4.3. Artikel 53 gör det således möjligt att godkänna användningsområden för växtskyddsmedel som uttryckligen har förbjudits av Europeiska unionen, och inte enbart produkter vars verksamma ämne inte har eller ännu inte har utvärderats på unionsnivå. CBB har grundat denna slutsats på följande argument:
- Förordning nr 1107/2009 är den enda unionsrättsakt som gör åtskillnad mellan begreppet ”verksamt ämne som godkänts” och begreppet ”inte godkänt verksamt ämne”.
  - De inte godkända verksamma ämnena är de verksamma ämnen som inte uppfyller villkoren för godkännande i artikel 4, vilket innefattar både de ämnen som ännu inte har utvärderats och de ämnen som har utvärderats och förbjudits.
  - Det är känt hur farliga de ämnen som har utvärderats är, medan det till sin natur är okänt hur farliga de ämnen som inte har eller som ännu inte har utvärderats är.
  - Myndigheter som handlägger en ansökan om undantag enligt artikel 53 kan bedöma ett ämne som har utvärderats och förbjudits med full kännedom om omständigheterna, men kan inte göra samma sak när det är fråga om ett ämne som inte har eller ännu inte har utvärderats.
- 46 De övriga intervenienterna har i huvudsak hänvisat till de argument som har anförts av belgiska staten.

*Den enda grundens tredje del**Sökandenas ståndpunkt*

- 47 Sökandena anser att de angripna godkännandena utfärdades i förebyggande syfte, för att tillgodose ett krav på ekonomisk lönsamhet, och inte iakttar villkoren för tillämpning av artikel 53 i förordning nr 1107/2009 som avser att det ska föreligga en nödsituation, att det ska föreligga särskilda omständigheter och att det ska saknas rimliga alternativ.
- 48 Vad beträffar att det ska föreligga en nödsituation har sökandena gjort gällande följande:
- Endast i rubriken till artikel 53 omnämns nöd. EU-domstolen har dock alltid tillmätt rubriken till bestämmelser betydelse vid tolkningen av

bestämmelsernas innebörd och räckvidd. I dom av den 17 oktober 2013, *Sumitomo Chemical*, C-210/12, EU:C:2013:665, har EU-domstolen för övrigt betecknat godkännandena genom undantag som ”nödgodkännanden för försäljning”.

- De angripna besluten fattades den 19 oktober och den 7 december 2018, då de aktuella grödorna ännu inte hade såtts. De åsyftade parasiterna förekom således ännu inte.
- I ansökningarna om godkännande avseende *Cruiser 600 FS* medges det att man inte på förhand kan känna till de platser där parasitangreppen skulle kunna inträffa.

De angripna besluten är därför inte motiverade av någon nödsituation.

49 Vad beträffar att det ska föreligga särskilda omständigheter, har sökandena gjort gällande följande:

- Parasitangreppen har nära samband med de aktuella grödorna och kan inträffa varje år. Jordbrukare ställs ständigt inför en måttlig förekomst av de parasiter som åsyftas i de angripna besluten.
- Risken för att dessa parasiter ska sprida sig är den logiska och förutsebara konsekvensen av jordbruksmetoder som inte är outhärliga.
- Den omständigheten att det är troligt att en parasit kommer att dyka upp räcker inte för att styrka faran för betydande skador på jordbruksskördarna. Omfattningen av den troliga skadan är avhängig av hur tidigt parasiten dyker upp och kvantiteten parasiter som observeras eller i vart fall förväntas. De sifferuppgifter som intervenienterna har lagt fram i det avseendet följer inte av oberoende studier, är inte övertygande och överdriver hur svåra följderna skulle bli av parasitangreppen.

De angripna besluten är därför inte motiverade av någon särskild omständighet.

50 Vad beträffar avsaknaden av rimliga alternativ har sökandena gjort gällande följande:

- Inget land i samma klimatzon som Belgien har beviljat undantag som liknar de angripna besluten, vilket dock inte hade någon inverkan på skördarna år 2019.
- Den politiska rådgivaren åt *Vlaams Gewest* (regionen Flandern, Belgien) har hävdat att det faktiskt finns (kemiska) alternativ tillgängliga i Belgien, även om jordbrukarna ännu inte är vana vid dessa.
- *Institut royal belge pour l'amélioration de la betterave* (Kungliga belgiska institutet för förädling av betor) har uppmärksammat betodlare på att det



finns alternativa insektsmedel. Uppgifter som finns tillgängliga på institutets webbplats visar att mellan 70–85 procent av dessa beslutade att inte använda utsäde som behandlats med neonikotinoider år 2019 och att dessa alternativ har visat sig vara effektiva.

- Alternativen innefattar ekologiskt jordbruk, som inte använder några syntetiskt framställda bekämpningsmedel, samt metoden att förena växelbruk med andra effektiva insektsmedel.
- Genomförandet av artikel 53 kan under alla omständigheter inte motiveras med att det helt enkelt saknas rimliga alternativ eller att de alternativa teknikerna ekonomiskt sett är långt ifrån optimala. Att tillåta staterna att fortsätta godkänna ett växtskyddsmedel som är förbjudet på unionsnivå, enbart på grund av att det inte finns något alternativ som kan konkurrera med dess resultat, skulle nämligen medföra att förbudet blir helt betydelselöst.
- Det framgår dessutom av ordalydelsen i artikel 53 att avsaknaden av andra rimliga sätt att bekämpa parasiter inte i sig är likvärdigt med att det har styrkts att det föreligger särskilda och brådskande omständigheter.

51 Vad slutligen beträffar den relativa betydelsen av ekonomiska behov har sökandena gjort gällande följande:

- Belgiska staten har nöjt sig med de irrelevanta påståendena i ansökningarna om undantag enligt artikel 53, trots att den kunde kräva kompletterande förklaringar av de som ansöker, eller genomföra en egen oberoende vetenskaplig bedömning av sannolikheten för de återopade skördeförlusterna.
- I skäl 8 i förordningen anges att ”[s]yftet med denna förordning är att säkerställa en hög skyddsnivå för både människors och djurs hälsa och för miljön och samtidigt skydda konkurrenskraften för jordbruket i gemenskapen. ... Försiktighetsprincipen bör tillämpas ...”. I artikel 1.4 i förordningen föreskrivs att ”[b]estämmelserna i ... förordning[en] baserar sig på försiktighetsprincipen ...”.
- I kommissionens arbetsdokument av den 1 februari 2013 anges det att ansökningar om undantag enligt artikel 53 ”som endast baserar sig på industrins intressen ska avslås”.

Även om de ekonomiska behoven är relevanta, har således unionslagstiftaren valt att lägga större vikt vid värdena respekt för hälsa och miljö. Belgiska staten har valt ett motsatt synsätt.

52 I andra hand har sökandena begärt att Conseil d’État ska hänskjuta en tolkningsfråga till EU-domstolen för att klargöra huruvida

- uttrycket ”nödsituationer” omfattar situationer där en fara, som inte med säkerhet kommer att inträffa, ännu inte har uppstått,
- uttrycket ”särskilda fall” omfattar situationer som har nära samband med vissa jordbruksmetoder och som de jordbrukare som har använt dessa metoder i huvudsak utsätts för, såsom risken för en spridning av skadegörande insekter i grödor som dessa insekter naturligt förknippas med,
- uttrycket ”som inte kan avvärjas på något annat rimligt sätt” omfattar att det saknas medel för att garantera jordbrukaren, på kort sikt, en produktivitet, en kostnad och en arbetstid som är identiska med dem som är knutna till användningen av växtskyddsmedel för vilka ett godkännande har begärts.

*Belgiska statens ståndpunkt*

- 53 Belgiska staten har åberopat dom av den 17 oktober 2013, *Sumitomo Chemical*, C-210/12, EU:C:2013:665, och anser att det för tillämpningen av artikel 53 i förordning nr 1107/2009 inte krävs att det föreligger en nödsituation eller särskilda omständigheter, eller att det saknas rimliga alternativ.
- 54 Undantaget syftar till att motverka en fara som inte kan avvärjas på något annat rimligt sätt. Det är därför inte relevant att undersöka huruvida den identifierade faran kan förutses, eller huruvida inträffandet av parasitangrepp har ett nära samband med de aktuella grödorna.
- 55 Belgiska staten har gjort gällande att Comité d’agrégation (Godkännandekommittén) systematiskt övervägde alternativa åtgärder till att använda de aktuella ämnena och att den grundade sig på sakkunnigutlåtanden för att komma fram till att inte fanns några rimliga alternativ för att bekämpa de parasiter som identifierades i de angripna besluten.
- 56 I andra hand har belgiska staten begärt att Conseil d’État ska hänskjuta en tolkningsfråga till EU-domstolen för att klargöra dels huruvida artikel 53 endast omfattar situationer där faran inte går att förutse när en undantagsåtgärd vidtas, dels huruvida uttrycket ”som inte kan avvärjas på något annat rimligt sätt” gör det möjligt att skydda konkurrenskraften för jordbruket i gemenskapen i den mening som avses i skäl 8 i förordningen.

*Interveniënternas ståndpunkt*

- 57 CBB har hävdad att artikel 53 i förordning nr 1107/2009 inte kräver att det ska styrkas att det föreligger en nödsituation eller ett undantagsfall. Dessa begrepp förväxlas med styrkandet av förekomsten av ”en fara för eller hot mot växtproduktionen eller ekosystemen som inte kan avvärjas på något annat rimligt sätt”. I förevarande fall har det styrkts att det föreligger särskilda omständigheter som motiverar en undantagsåtgärd på grund av en fara som inte kan avvärjas på något annat rimligt sätt.

- 58 De övriga intervenienterna anser att sökandena har baserat sig på ekologiskt jordbruk för att visa att det finns alternativ, men att denna metod inte erbjuder något effektivt medel för avhjälpande i detta fall.

#### **IV. Conseil d'États bedömning:**

- 59 Parterna tolkar tillämpningsområdet och villkoren för genomförande av artikel 53 i förordning nr 1107/2009 på olika sätt.
- 60 Tillämpningen av artikel 53 är inte så uppenbar att den inte lämnar något utrymme för rimligt tvivel.
- 61 Särskilt sökandena har anmodat Conseil d'État att hänskjuta tolkningsfrågor till EU-domstolen som tycks vara relevanta och som avser tolkningen av flera begrepp som förekommer i nämnda bestämmelse.
- 62 EU-domstolen har ännu inte tolkat dessa begrepp. Det finns därför anledning att be den att göra detta genom en begäran om förhandsavgörande.

#### **V. Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande**

1. Ska artikel 53 i 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 tolkas på så sätt att den tillåter att en medlemsstat, på vissa villkor, beviljar ett godkännande för behandling, försäljning eller sådd av utsäde som har behandlats med växtskyddsmedel?
2. Om den första frågan besvaras jakande, kan ovannämnda artikel 53, på vissa villkor, vara tillämplig på växtskyddsmedel som innehåller verksamma ämnen vilkas saluföring eller användning har begränsats eller förbjudits i Europeiska unionen?
3. Ska de ”särskilda fall” som krävs enligt artikel 53 i ovannämnda förordning anses omfatta situationer då det inte är säkert, utan endast sannolikt, att en fara kommer att uppstå?
4. Ska de ”särskilda fall” som krävs enligt artikel 53 i ovannämnda förordning anses omfatta situationer då det är förutsebart, vanligt och till och med regelbundet återkommande att en fara uppstår?
5. Ska uttrycket ”som inte kan avvärjas på något annat rimligt sätt”, vilket används i artikel 53 i förordningen, tolkas på så sätt att det, med hänsyn till lydelsen i skäl 8 i förordningen, fäster lika stor vikt vid att säkerställa en hög skyddsnivå för både människors och djurs hälsa och för miljön som vid att skydda konkurrenskraften för jordbruket i gemenskapen?