

## MRF 2023.3

EU-Domstolens dom af 19. januar 2023, 1. afd., sag C-162/21, Pesticide Action Network Europe m.fl.

***Den særlige undtagelse i forordningen om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler, hvorefter en medlemsstat midlertidigt kan tillade plantebeskyttelsesmidler, der indeholder aktivstoffer, som ikke er tilladt af EU, kan ikke anvendes, når Kommissionen i særlige gennemførelsesforordninger har forbudt anvendelse af de pågældende plantebeskyttelsesmidler på frø.***

Efter EU's forordning 1107/2009 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler (PBM-forordningen), der afløste det tidligere direktiv 91/414, er der for plantebeskyttelsesmidler indført en ordning, hvorefter medlemsstaterne kun må tillade salg af plantebeskyttelsesmidler (pesticider), hvis aktivstoffet er godkendt af EU, og medlemsstaterne tillige har godkendt det pågældende plantebeskyttelsesmiddel, idet der dog er gennemført en ordning med gensidig anerkendelse. Den foreliggende sag drejede sig om de to aktivstoffer, clothianidin og thiamethoxam, der anvendes som insekticider i landbruget med henblik på bejdsning af frø. De to aktivstoffer var godkendt af EU i 1991, men blev efterfølgende genstand for begrænsninger grundet risiko for bier. Ved Kommissionens forordning 2018/784 og 2018/785 blev der gennemført et forbud mod anvendelse af frø behandlet med de to aktivstoffer med undtagelse af frø, der anvendes i permanente drivhuse. I januar henholdsvis april 2019 udløb de tidligere EU-godkendelser af de to aktivstoffer i EU, og producenterne undlod at ansøge om fornyet godkendelse i EU, hvorfor salg og anvendelsen af de to stoffer herefter som udgangspunkt var forbudt i hele EU. I oktober 2018 havde de belgiske myndigheder imidlertid med henvisning til den særlige undtagelse i art. 53 i PBM-forordningen godkendt midlertidig markedsføring af plantebeskyttelsesmidler indeholdende de to aktivstoffer med henblik på behandling af sukkerroefrø, og i december 2018 meddelte de belgiske myndigheder yderligere fire undtagelser til at bruge plantebeskyttelsesmidler med de pågældende aktivstoffer.

På denne baggrund anlagde to belgiske miljøorganisationer sag ved de belgiske domstole med påstand om ophævelse af undtagelsen grundet modstrid med EU-retten. Efter PBM-forordningens art. 53 kan en medlemsstat for en periode på indtil 120 dage under særlige omstændigheder tillade, at plantebeskyttelsesmidler markedsføres med henblik på en begrænset, kontrolleret anvendelse, hvis det skønnes nødvendigt på grund af en fare, som ikke kan bekæmpes på nogen anden rimelig måde, og de øvrige medlemsstater og Kommissionen skal i så fald notificeres. Dette førte til en præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen om fortolkning af undtagelsen i art. 53. EU-Domstolen lagde til grund, at undtagelsen i art. 53 vedrører forordningens art. 28 om medlemsstaternes godkendelse af plantebeskyttelsesmidler, der tillige forudsætter, at EU har godkendt aktivmidler efter art. 29. Undtagelsen i art. 53 omfatter imidlertid ikke de tilfælde, hvor Kommissionen på grundlag af bemyndigelsen i forordningens art. 49 har vedtaget særlige foranstaltninger vedrørende frø behandler med plantebeskyttelsesmidler. Med henvisning hertil fastslog EU-Domstolen, at medlemsstaternes mulighed for midlertidigt at tillade plantebeskyttelsesmidler, der ikke kan godkendes efter forordningens almindelige regler, ikke omfatter de tilfælde, hvor Kommissionen har vedtaget forbud mod at anvende plantebeskyttelsesmidler indeholdende bestemte aktivstoffer i frø eller plantebeskyttelsesmidler, der markedsføres med henblik på en sådan anvendelse.

***Kommentar:*** *Dommen understreger, at medlemsstaternes mulighed for midlertidigt at tillade markedsføring af plantebeskyttelsesmidler, som ikke kan tillades efter forordningens almindelige ordning, ikke kan udstrækkes til de tilfælde, hvor Kommissionen har fastsat særlige forbud mod brug af plantebeskyttelsesmidler med bestemte aktivstoffer. I den belgiske sag er udfaldet således rimeligt forudsigeligt, da den belgiske domstol herefter må give miljøorganisationerne medhold og annullere de midlertidige tilladelser.*

---

## DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

19. januar 2023 (\*)

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – forordning (EF) nr. 1107/2009 – markedsføring af plantebeskyttelsesmidler – artikel 53, stk. 1 – nødsituationer i forbindelse med plantebeskyttelse – undtagelse – anvendelsesområde – frø behandlet med plantebeskyttelsesmidler – neonicotinoider – aktivstoffer, der indebærer en forhøjet risiko for bier – forbud mod markedsføring og udendørs anvendelse af frø behandlet med plantebeskyttelsesmidler, der indeholder sådanne aktivstoffer – gennemførelsesforordning (EU) 2018/784 og gennemførelsesforordning (EU) 2018/785 – undtagelsen finder ikke anvendelse – beskyttelse af menneskers og dyrs sundhed og af miljøet – forsigtighedsprincippet«

I sag C-162/21,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Conseil d'Etat (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Belgien) ved afgørelse af 16. februar 2021, indgået til Domstolen den 11. marts 2021, i sagen

**Pesticide Action Network Europe ASBL,**

**Nature et Progrès Belgique ASBL,**

TN

mod

**État belge**

procesdeltagere:

**Sesvanderhave SA,**

**Confédération des Betteraviers Belges ASBL,**

**Société Générale des Fabricants de Sucre de Belgique ASBL (Subel),**

**Isera & Scaldis Sugar SA (Iscal Sugar),**

**Raffinerie Tirlemontoise SA,**

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Arabadjiev, Domstolens vicepræsident, L. Bay Larsen (refererende dommer) og dommerne, P.G. Xuereb, A. Kumin og I. Ziemele,

generaladvokat: J. Kokott,

justitssekretær: fuldmægtig M. Siekierzyńska,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 17. marts 2022,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Pesticide Action Network Europe ASBL, Nature et Progrès Belgique ASBL og TN, ved avocat A. Bailleux,
  - Sesvanderhave SA ved advokats P. de Jong og S. Lens,
  - Confédération des Betteraviers Belges ASBL, Société Générale des Fabricants de Sucre de Belgique ASBL (Subel), Isera & Scaldis Sugar SA (Iscal Sugar) og Raffinerie Tirlemontoise SA, ved advokats L. Swartenbroux og L. Vervier,
  - den belgiske regering ved C. Pochet og P. Cottin, som befuldmægtigede, bistået af advokats S. Depré, M. Lambert de Rouvroit og G. Ryelandt,
  - den græske regering ved E. Tsaousi og A-E. Vasilopoulou, som befuldmægtigede,
  - den franske regering ved G. Bain, A.-L. Desjonquères og T. Stéhelin, som befuldmægtigede,
  - den ungarske regering ved M.Z. Fehér og K. Szíjjártó, som befuldmægtiget,
  - den finske regering ved H. Leppo, som befuldmægtiget,
  - Europa-Kommissionen ved F. Castilla Contreras, A. Dawes og B. Eggers, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 8. september 2022, afsagt følgende

### Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 53 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1107/2009 af 21. oktober 2009 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler og om ophævelse af Rådets direktiv 79/117/EØF og 91/414/EØF (EUT 2009, L 309, s. 1).
- 2 Anmodningen er blevet fremsat i forbindelse med en tvist mellem på den ene side to foreninger, der arbejder for bekæmpelse af pesticider og fremme af biodiversiteten Pesticide Action Network Europe ASBL og Nature et Progrès Belgique ASBL, samt en biavl, TV, og på den anden side den belgiske stat, der er repræsenteret ved Ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des P.M.E., de l'Agriculture et de l'Intégration sociale, chargé des Grandes villes (minister for liberale erhverv, selvstændige, SMV'er, landbrug og social integration med ansvar for storbyer) vedrørende nogle nationale afgørelser, der godkender for det første markedsføring af plantebeskyttelsesmidler, der er baseret på aktivstoffer, som er ulovlige i Den Europæiske Union, og for det andet salg og såning af frø, der er behandlet med sådanne midler.

### Retsforskrifter

#### *Direktiv 2009/128/EF*

- 3 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/128/EF af 21. oktober 2009 om en ramme for Fællesskabets indsats for en bæredygtig anvendelse af pesticider (EUT 2009, L 309, s. 71) bestemmer i artikel 14, stk. 1:

»Medlemsstaterne træffer alle nødvendige foranstaltninger til fremme af bekæmpelse af skadegørere med lavt pesticidforbrug, idet man, når det er muligt, prioriterer ikke-kemiske metoder, således at professionelle brugere af pesticider blandt de former for praksis og produkter, der kan bruges til behandling af den samme skadegører, skifter til dem, der belaster menneskers sundhed og miljøet mindst. Bekæmpelse af skadegørere med lavt pesticidforbrug omfatter integreret bekæmpelse af skadegørere samt økologisk landbrug [...]

**Forordning nr. 1107/2009**

4 8., 24., 32. og 33. betragtning til forordning nr. 1107/2009 har følgende ordlyd:

»(8) Denne forordning har til formål at sikre et højt niveau for beskyttelse af både menneskers og dyrs sundhed og miljøet og samtidig at sikre, at Fællesskabets landbrug er konkurrencedygtigt [...] Forsigtighedsprincippet bør anvendes, og denne forordning bør sikre, at industrien skal bevise, at stoffer eller produkter, der fremstilles eller markedsføres, ikke er til skade for menneskers eller dyrs sundhed eller ikke har nogen uacceptabel indvirkning på miljøet.

[...]

(24) Bestemmelserne vedrørende godkendelse skal sikre et højt beskyttelsesniveau. Først og fremmest bør målsætningen om at beskytte menneskers og dyrs sundhed og miljøet gå forud for målet om forbedring af planteproduktionen, når plantebeskyttelsesmidler godkendes. Inden plantebeskyttelsesmidler markedsføres, bør det således godtgøres, at de indebærer klare fordele for planteproduktionen, at de ikke har sundhedsskadelige virkninger for mennesker eller dyr, herunder sårbare grupper, og at de ikke har nogen uacceptabel indvirkning på miljøet.

[...]

(32) Medlemsstaterne bør dog undtagelsesvis kunne godkende plantebeskyttelsesmidler, der ikke opfylder betingelserne i denne forordning, når det er nødvendigt på grund af en fare for eller trussel mod planteproduktionen eller økosystemer, der ikke kan styres med andre rimelige midler. Sådanne midlertidige godkendelser bør revurderes på fællesskabsplan.

(33) Fællesskabslovgivningen for frø fastsætter fri bevægelighed for frø inden for Fællesskabet, men indeholder ingen særlig bestemmelse om frø, der er behandlet med plantebeskyttelsesmidler. Der bør derfor indsættes en sådan bestemmelse i denne forordning. Hvis behandlede frø udgør en alvorlig risiko for menneskers og dyrs sundhed eller for miljøet, bør medlemsstaterne have mulighed for at træffe beskyttelsesforanstaltninger.«

5 Forordningens artikel 1, stk. 3 og 4, bestemmer:

»3. Formålet med denne forordning er gennem en harmonisering af bestemmelserne for markedsføring af plantebeskyttelsesmidler at sikre et højt beskyttelsesniveau for både menneskers og dyrs sundhed og miljøet samtidig med, at landbrugsproduktionen forbedres.

4. Denne forordnings bestemmelser understøttes af forsigtighedsprincippet med henblik på at sikre, at aktivstoffer eller produkter, der markedsføres, ikke er til skade for menneskers sundhed eller for miljøet [...]«

6 Forordningens artikel 2, stk. 1, bestemmer:

»Denne forordning finder anvendelse på produkter i den form, hvori de leveres til brugeren, bestående af eller indeholdende aktivstoffer, safenere eller synergister og bestemt til et af følgende formål:

a) at beskytte planter eller planteprodukter mod alle skadegørere eller at forebygge angreb fra sådanne skadegørere, medmindre hovedformålet med det pågældende produkt må anses for at være af hygiejnemæssig karakter snarere end beskyttelse af planter eller planteprodukter

[...]

Disse produkter er i det følgende benævnt »plantebeskyttelsesmidler«.

7 Samme forordnings artikel 3, nr. 5), 9), 10) og 17), bestemmer:

»I denne forordning forstås ved:

[...]

5) »planter«: levende planter og levende plantedele, herunder friske frugter, grøntsager og frø.

[...]

9) »markedsføre«: besiddelse med henblik på salg i Fællesskabet, herunder udbydelse til salg eller anden overførsel, som finder sted mod eller uden vederlag, samt selve salget og distributionen og andre former for overførsel, men ikke tilbagelevering til den foregående sælger. Overgang til fri omsætning på Fællesskabets område er i denne forordning det samme som markedsføring

10) »godkendelse af et plantebeskyttelsesmiddel«: en administrativ handling, hvorved en medlemsstats kompetente myndighed giver tilladelse til, at et plantebeskyttelsesmiddel markedsføres på den pågældende medlemsstats område

[...]

17) [...]

Med henblik på anvendelse i væksthuse, anvendelse som behandling efter høst, anvendelse i tomme lagerlokaler og til bejdsning af frø forstås ved zone alle zoner som defineret i bilag I.«

8 Artikel 28 i forordning nr. 1107/2009 med overskriften »Godkendelse af markedsføring og anvendelse« bestemmer i stk. 1:

»Et plantebeskyttelsesmiddel må ikke markedsføres eller anvendes, medmindre det er godkendt i den pågældende medlemsstat i henhold til denne forordning.«

9 Forordningens artikel 29 med overskriften »Krav i forbindelse med godkendelse af markedsføring« bestemmer i stk. 1, litra a):

»Med forbehold af artikel 50 kan et plantebeskyttelsesmiddel kun godkendes, hvis det i henhold til de ensartede principper nævnt i stk. 6 opfylder følgende krav:

a) [D]ets aktivstoffer, safenere og synergister er godkendt.«

10 Under overskriften »Ansøgning om godkendelse eller ændring af en godkendelse« omhandler forordningens artikel 33, stk. 2, litra b), behandling af frø.

11 Samme forordnings artikel 40 om gensidig anerkendelse af godkendelser omhandler i stk. 1, litra c), behandling af frø.

12 Artikel 49 i forordning nr. 1107/2009 med overskriften »Markedsføring af behandlede frø« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne må ikke forbyde markedsføring og brug af frø behandlet med plantebeskyttelsesmidler, der er godkendt til dette formål i mindst en medlemsstat.

2. Hvis der er betydelig bekymring for, at behandlede frø som omhandlet i stk. 1 vil kunne udgøre en alvorlig risiko for menneskers eller dyrs sundhed eller for miljøet, og en sådan risiko ikke i tilfredsstillende omfang kan bekæmpes ved hjælp af foranstaltninger truffet af den eller de berørte medlemsstater, gennemføres der omgående foranstaltninger med henblik på begrænsninger for eller forbud mod brug og/eller salg af sådanne behandlede frø i overensstemmelse med forskriftsproceduren i artikel 79, stk. 3. Inden sådanne foranstaltninger iværksættes, gennemgår [Europa-]Kommissionen den foreliggende dokumentation og anmoder eventuelt [Den Europæiske Fødevarerikkerhedsautoritet (EFSA)] om at afgive udtalelse. Kommissionen kan fastsætte en frist for afgivelse af en sådan udtalelse.

3. Artikel 70 og 71 finder anvendelse.

4. Med forbehold af anden fællesskabslovgivning om mærkning af frø skal den mærkning og de dokumenter, der ledsager de behandlede frø, omfatte navnet på det plantebeskyttelsesmiddel, frøene er

blevet behandlet med, navnet eller navnene på midlets aktivstof eller aktivstoffer, de standardsætninger om sikkerhedsforholdsregler [...], og de risikobegrænsende foranstaltninger, der er anført i godkendelsen af midlet, hvor dette er relevant.«

- 13 Denne forordnings artikel 53 med overskriften »Nødsituationer i forbindelse med plantebeskyttelse« har følgende ordlyd:

»1. Uanset artikel 28 kan en medlemsstat for en periode på indtil 120 dage under særlige omstændigheder tillade, at plantebeskyttelsesmidler markedsføres med henblik på en begrænset, kontrolleret anvendelse, hvis det skønnes nødvendigt på grund af en fare, som ikke kan bekæmpes på nogen anden rimelig måde.

Den pågældende medlemsstat underretter straks de øvrige medlemsstater og Kommissionen om de foranstaltninger, der er gennemført, med en detaljeret beskrivelse af situationen og af alle forholdsregler, der er truffet for at beskytte forbrugernes sikkerhed.

[...]

4. Stk. 1-3 finder ikke anvendelse på plantebeskyttelsesmidler, der indeholder eller består af genetisk modificerede organismer, medmindre en sådan udsætning er godkendt i henhold til [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/18/EF af 12. marts 2001 om udsætning i miljøet af genetisk modificerede organismer og om ophævelse af Rådets direktiv 90/220/EØF (EFT 2001, L 106, s. 1)]«

- 14 Forordningens artikel 66, stk. 1, præciserer, at ordene »plantebeskyttelsesmidler« kan erstattes af en mere præcis beskrivelse af produktets art, såsom bl.a. »insecticid«.

#### ***Gennemførelsesforordning (EU) 2018/784***

- 15 I 6., 11. og 13. betragtning til Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2018/784 af 29. maj 2018 om ændring af gennemførelsesforordning (EU) nr. 540/2011 (EUT 2018, L 132, s. 35) anføres følgende:

»6) Kommissionen hørte [EFSA], der den 13. oktober 2016 fremlagde sin udtalelse om risikovurderingen for clothianidin [...]. [EFSA] påviste, at der i forbindelse med de fleste afgrøder var en høj akut risiko for bier som følge af anvendelsen af plantebeskyttelsesmidler, der indeholder aktivstoffet clothianidin. [EFSA] påviste navnlig en høj akut risiko for bier for så vidt angår vintersæd, og en høj kronisk risiko for bier kan ikke udelukkes for så vidt angår sukkerroer. Der blev påvist en høj akut og en kronisk risiko ved indtagelsen af restkoncentrationer i kontamineret pollen eller nektar, eller en høj risiko kan ikke udelukkes i forbindelse med de fleste anvendelser på mark. Desuden blev der i forbindelse med alle anvendelser på mark påvist en kronisk og en høj risiko i efterfølgende afgrøder. For så vidt angår forstplanter havde ansøgerne ikke fremlagt data, og en risiko for bier kan derfor ikke udelukkes. [EFSA] påviste endvidere flere tilfælde af manglende data.

11) [...] I betragtning af behovet for at sikre et sikkerheds- og beskyttelsesniveau, der er i overensstemmelse med det høje niveau for beskyttelse af dyrs sundhed, der tilstræbes i [Den Europæiske Union], bør alle udendørs anvendelser forbydes. Anvendelsen af clothianidin bør derfor begrænses til permanente væksthuse, og der bør stilles krav om, at den deraf resulterende afgrøde forbliver i et permanent væksthuse i hele sin livscyklus, således at den ikke genplantes udendørs.

[...]

13) Under hensyntagen til risikoen for bier i forbindelse med behandlet frø bør markedsføring og anvendelse af frø, der er behandlet med plantebeskyttelsesmidler indeholdende clothianidin, være omfattet af samme begrænsninger som anvendelsen af clothianidin. Det bør derfor ikke være tilladt at markedsføre eller anvende frø, der er behandlet med plantebeskyttelsesmidler indeholdende clothianidin, undtagen hvis frøet kun påtænkes anvendt i permanente væksthuse, og den deraf resulterende afgrøde forbliver i et permanent væksthuse i hele sin livscyklus.«

16 Denne gennemførelsesforordnings artikel 2 med overskriften »Forbud mod markedsføring og anvendelse af behandlet frø« har følgende ordlyd:

»Frø, der er behandlet med plantebeskyttelsesmidler indeholdende clothianidin, må ikke markedsføres eller anvendes, undtagen hvis:

- a) frøet kun påtænkes anvendt i permanente væksthuse, og
- b) den deraf resulterende afgrøde forbliver i et permanent væksthus i hele sin livscyklus.«

### ***Gennemførelsesforordning (EU) 2018/785***

17 11. og 13. betragtning til og artikel 2 i Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2018/785 af 29. maj 2018 om ændring af gennemførelsesforordning (EU) nr. 540/2011 for så vidt angår godkendelsesbetingelserne for aktivstoffet thiamethoxam (EUT 2018, L 132, s. 40) er affattet på samme måde som 11. og 13. betragtning til og artikel 2 i gennemførelsesforordning 2018/784, med undtagelse af henvisningen til aktivstoffet thiamethoxam i stedet for henvisningen til aktivstoffet clothianidin i disse sidstnævnte bestemmelser.

### **Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

18 Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, er clothianidin og thiamethoxam aktivstoffer i neonicotinoidfamilien, der anvendes som insekticider i landbruget med henblik på bejdsning af frø.

19 Disse stoffer, som blev godkendt af Kommissionen i 1991, har på grund af risikoen for bierne og i betragtning af behovet for at sikre et sikkerheds- og beskyttelsesniveau, der er i overensstemmelse med det høje niveau for beskyttelse af dyrs sundhed, der tilstræbes i Unionen, været genstand for begrænsninger siden 2013, først ved Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 485/2013 af 24. maj 2013 om ændring af gennemførelsesforordning (EU) nr. 540/2011 for så vidt angår godkendelsesbetingelserne for aktivstofferne clothianidin, thiamethoxam og imidacloprid og om forbud mod anvendelse og salg af frø, som er behandlet med plantebeskyttelsesmidler, der indeholder disse aktivstoffer (EUT 2013, L 139, s. 12), og dernæst ved gennemførelsesforordning 2018/784 og 2018/785. Sidstnævnte fastsætter bl.a. et forbud mod markedsføring og anvendelse af frø behandlet ved hjælp af aktivstofferne clothianidin og thiamethoxam, undtagen med henblik på dyrkning i permanente væksthuse i hele deres livscyklus, således at den deraf resulterende afgrøde ikke genplantes udendørs.

20 Det fremgår af de sagsakter, som Domstolen råder over, at godkendelsen af clothianidin udløb den 31. januar 2019, og at godkendelsen af thiamethoxam udløb den 30. april 2019, eftersom ansøgerne trak deres respektive ansøgninger om fornyelse af godkendelsen af disse aktivstoffer tilbage, således at anvendelsen af disse nu er forbudt i EU.

21 Den 19. oktober 2018 godkendte de belgiske myndigheder under henvisning til den midlertidige undtagelsesordning i artikel 53, stk. 1, i forordning nr. 1107/2009 midlertidigt markedsføring af plantebeskyttelsesmidler indeholdende clothianidin (»Poncho Beta« produceret af Bayer AG) og thiamethoxam (»Cruiser 600 FS« produceret af Syngenta) med henblik på behandling af sukkerroefrø.

22 Ved skrivelser af 7. december 2018 blev der meddelt fire andre midlertidige godkendelser til markedsføring af plantebeskyttelsesmidler, der indeholder disse aktivstoffer, med henblik på såning af frø behandlet med disse produkter, nemlig frø til sukkerroer, gulerødder, havesalat, endiviesalat, radicchio rosso og cikoriesalat.

23 Den 21. januar 2019 anlagde sagsøgerne i hovedsagen sag til prøvelse af denne afgørelse for den forelæggende ret med påstand om suspension og annullation af disse godkendelser.

24 Sagsøgerne i hovedsagen har i det væsentlige gjort gældende, at neonicotinoide er begyndt at blive anvendt i stigende omfang gennem en teknik omkring bejdsning af frø, for så vidt som de i stedet for at blive sprøjtet på den dyrkede mark forebyggende anvendes på frø inden såningen. Landbrugerne køber

således frø, der allerede er behandlet med plantebeskyttelsesmidler, som indeholder disse aktivstoffer, uden hensyn til, om der er påvist insekter, som disse produkter har til formål at fjerne.

- 25 Ifølge sagsøgerne i hovedsagen har såvel Europa-Parlamentet som Kommissionen givet udtryk for bekymring med hensyn til medlemsstaternes stigende anvendelse af undtagelsen i artikel 53, stk. 1, i forordning nr. 1107/2009, som uretmæssigt har indrømmet nødgodkendelser flere år i træk, hvor der ikke har foreligget nogen påvist fare for afgrøderne, og dette med henblik på at regulere planternes vækst eller at lette høsten eller oplagringen deraf. Henset til nye videnskabelige data vedrørende de toksiske virkninger af clothianidin og thiamethoxam på bier forbød Kommissionen salg og udendørs anvendelse af de bejdsede frø af plantebeskyttelsesmidler, som indeholder disse aktivstoffer.
- 26 Ved den forelæggende ret har *Ministre des Classes moyennes, Indépendants, P.M.E. de l'Agriculture et de l'Intégration sociale, chargé des Grandes villes* (minister for liberale erhverv, selvstændige, SMV'er, landbrug og social integration med ansvar for storbyer) bl.a. gjort gældende, at sagsøgerne i hovedsagen ikke har godtgjort relevansen af de oplysninger, som de har påberåbt sig, og endvidere ikke har fremlagt nogen oplysninger, der kan begrunde et forbud mod at anvende disse produkter under de betingelser, der er fastsat i de omhandlede godkendelser.
- 27 Den forelæggende ret er i tvivl om såvel anvendelsesområdet for artikel 53 i forordning nr. 1107/2009 som rækkevidden af den undtagelse, som den fastsætter.
- 28 Under disse omstændigheder har *Conseil d'Etat* (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Belgien) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal artikel 53 i forordning nr. 1107/2009 [plantebeskyttelsesforordningen] [...] fortolkes således, at en medlemsstat under visse betingelser kan meddele en godkendelse vedrørende behandling, salg eller såning af frø, der er behandlet med plantebeskyttelsesmidler?
  - 2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, kan [plantebeskyttelsesforordningens] artikel 53 da under visse betingelser finde anvendelse på plantebeskyttelsesmidler, der indeholder aktivstoffer, for hvilke det gælder, at markedsføring eller anvendelse heraf er begrænset eller forbudt på Den Europæiske Unions område?
  - 3) Omfatter de »særlige omstændigheder«, der kræves efter [plantebeskyttelsesforordningens] artikel 53, situationer, for hvilke det gælder, at det ikke er sikkert, men kun sandsynligt, at der opstår en fare?
  - 4) Omfatter de »særlige omstændigheder«, der kræves efter [plantebeskyttelsesforordningens] artikel 53, situationer, for hvilke det gælder, at det er forudsigteligt, sædvanligt og endog tilbagevendende, at der opstår en fare?
  - 5) Skal formuleringen »som ikke kan bekæmpes på nogen anden rimelig måde«, der anvendes i [plantebeskyttelsesforordningens] artikel 53, fortolkes således, at denne formulering, henset til ordlyden af ottende betragtning til forordningen, tillægger dels den omstændighed at sikre et højt niveau for beskyttelse af både menneskers og dyrs sundhed og miljøet, dels den omstændighed at sikre, at Fællesskabets landbrug er konkurrencedygtigt, lige stor betydning?»

## **Om de præjudicielle spørgsmål**

### ***Det første og det andet spørgsmål***

- 29 Med det første og det andet spørgsmål, som behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 53, stk. 1, i forordning nr. 1107/2009 skal fortolkes således, at den under overholdelse af de betingelser, som den fastsætter, gør det muligt for en medlemsstat at tillade markedsføring af plantebeskyttelsesmidler med henblik på behandling af frø samt markedsføring og anvendelse af frø, der er behandlet med disse midler, selv om markedsføringen og anvendelsen af frø, der er behandlet med de samme midler, er blevet udtrykkeligt forbudt ved en gennemførelsesforordning.



- 30 Det bemærkes, således som det er præciseret i denne doms præmis 19 og 20, at markedsføring og udendørs anvendelse af frø behandlet med plantebeskyttelsesmidler, der bl.a. indeholder aktivstofferne clothianidin og thiamethoxam, som er genstand for de i hovedsagen omhandlede godkendelser, er blevet forbudt ved henholdsvis gennemførelsesforordning 2018/784 og gennemførelsesforordning 2018/785.
- 31 Nærmere bestemt fastsætter disse gennemførelsesforordninger i deres respektive artikel 2, at frø, der er behandlet med plantebeskyttelsesmidler, som indeholder sådanne aktive stoffer, hverken må markedsføres eller anvendes, undtagen hvis frøet kun påtænkes anvendt i permanente væksthuse, og en deraf resulterende afgrøde forbliver i et permanent væksthus i hele sin livscyklus.
- 32 En sådan begrænsning af anvendelsen af disse aktive stoffer til varige væksthuse, der bevirker, at den dyrkede afgrøde ikke genplantes udenfor, er, som det fremgår af 11. og 13. betragtning til disse gennemførelsesforordninger, begrundet i de risici for bier, som frø, der er behandlet med plantebeskyttelsesmidler, som indeholder de nævnte aktive stoffer, udgør, og i nødvendigheden af at sikre et sikkerheds- og beskyttelsesniveau i overensstemmelse med det høje beskyttelsesniveau for dyrs sundhed, der tilstræbes inden for Unionen.
- 33 Den forelæggende rets spørgsmål vedrører således muligheden for at tillade markedsføring af plantebeskyttelsesmidler med henblik på behandling af frø og markedsføring og anvendelse af frø, der behandles med disse midler, ved at fravige en udtrykkelig forbudsforanstaltning, der er vedtaget på grundlag af artikel 49, stk. 2, i forordning nr. 1107/2009.
- 34 Det skal indledningsvis understreges, at artikel 53, stk. 1, i forordning nr. 1107/2009 udgør en undtagelse fra hovedreglen i forordningens artikel 28, stk. 1, hvorefter et plantebeskyttelsesmiddel ikke må markedsføres eller anvendes, medmindre det er godkendt i den pågældende medlemsstat i henhold til denne forordning. I overensstemmelse med fast retspraksis skal en sådan undtagelse imidlertid fortolkes strengt (jf. i denne retning dom af 4.3.2021, Agrimotion, C-912/19, EU:C:2021:173, præmis 28).
- 35 Det skal endvidere bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at der med henblik på fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til målene med den ordning, som den udgør en del af (dom af 25.7.2018, Confédération paysanne m.fl., C-528/16, EU:C:2018:583, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).
- 36 Hvad for det første angår ordlyden af artikel 53, stk. 1, i forordning nr. 1107/2009 må det konstateres, at det følger heraf, at denne bestemmelse finder anvendelse »uanset artikel 28« i denne forordning.
- 37 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at forordningens artikel 28, stk. 1, præciserer, at et plantebeskyttelsesmiddel ikke må markedsføres eller anvendes, medmindre det er godkendt i den pågældende medlemsstat i henhold til den pågældende forordning, idet forordningens artikel 28, stk. 2, angiver de tilfælde, for hvilke der ikke kræves godkendelse.
- 38 I henhold til artikel 29, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1107/2009 er godkendelsen af et plantebeskyttelsesmiddel som omhandlet i denne forordnings artikel 28, stk. 1, bl.a. betinget af godkendelse af de aktivstoffer, det består af.
- 39 Det følger heraf, at artikel 53, stk. 1, i forordning nr. 1107/2009 giver medlemsstaterne mulighed for at tillade markedsføring af plantebeskyttelsesmidler, der indeholder stoffer, som ikke er omfattet af en godkendelsesforordning, under forudsætning af, at de deri fastsatte betingelser er overholdt. Ordlyden af denne bestemmelse gør det derimod ikke muligt at konkludere, at disse medlemsstater således kan fravige EU-bestemmelser, der udtrykkeligt har til formål at forbyde markedsføring og anvendelse af frø, som er behandlet med plantebeskyttelsesmidler.
- 40 I denne henseende bemærkes, at EU-lovgiver i overensstemmelse med 33. betragtning til forordning nr. 1107/2009 har fastsat en »særlig bestemmelse« i denne forordning for frø, der behandles med plantebeskyttelsesmidler, nemlig den nævnte forordnings artikel 49. I henhold til denne artikels stk. 2 skal der, hvis der er betydelig bekymring for, at behandlede frø, der behandles med

plantebeskyttelsesmidler, som er godkendt til denne anvendelse i en medlemsstat, vil kunne udgøre en alvorlig risiko for menneskers eller dyrs sundhed eller for miljøet, og en sådan risiko ikke i tilfredsstillende omfang kan bekæmpes ved hjælp af foranstaltninger truffet af den eller de berørte medlemsstater, gennemføres omgående foranstaltninger med henblik på begrænsninger for eller forbud mod brug og/eller salg af sådanne behandlede frø.

- 41 De foranstaltninger, der vedtages i henhold til artikel 49 i forordning nr. 1107/2009, er således særlige foranstaltninger vedrørende frø behandlet med plantebeskyttelsesmidler. Det må imidlertid konstateres, at det ikke fremgår af ordlyden af artikel 53, stk. 1, i forordning nr. 1107/2009, at denne bestemmelse fraviger denne forordnings artikel 49, stk. 2, eller de foranstaltninger, som vedtages i henhold til denne sidstnævnte bestemmelse, eftersom denne førstnævnte bestemmelse kun omhandler forordningens artikel 28.
- 42 Hvad dernæst angår den sammenhæng, som artikel 53, stk. 1, i forordning nr. 1107/2009 indgår i, bemærkes, at EU-lovgiver i 32. betragtning til denne forordning har henvist til medlemsstaternes mulighed for under ekstraordinære omstændigheder at godkende plantebeskyttelsesmidler, der ikke opfylder betingelserne i den nævnte forordning.
- 43 Selv om det fremgår af denne betragtning, at EU-lovgiver har haft til hensigt at tillade medlemsstaterne at godkende plantebeskyttelsesmidler eller i det foreliggende tilfælde frø, der behandles med sådanne midler, uden at overholde de betingelser, der er fastsat i samme forordning, henviser nævnte betragtning på ingen måde til lovgivers ønske om at tillade dem at fravige et udtrykkeligt forbud mod sådanne frø.
- 44 Det skal endvidere bemærkes, at den fortolkning af artikel 53, stk. 1, i forordning nr. 1107/2009, der er anlagt i denne doms præmis 39, støttes af medlemsstaternes forpligtelse i henhold til artikel 14, stk. 1, i direktiv 2009/128 til at træffe alle nødvendige foranstaltninger til fremme af bekæmpelse af skadegørere med lavt pesticidforbrug, idet man, når det er muligt, prioriterer ikke-kemiske metoder, således at professionelle brugere af pesticider blandt de former for praksis og produkter, der kan bruges til behandling af den samme skadegører, skifter til dem, der belaster menneskers sundhed og miljøet mindst.
- 45 Endelig skal det bemærkes, at de forbudsforanstaltninger, der er fastsat i gennemførelsesforordning 2018/784 og 2018/785, blev vedtaget under hensyn til nødvendigheden af at sikre et sikkerheds- og beskyttelsesniveau i overensstemmelse med det høje beskyttelsesniveau for dyrs sundhed, der søges i Unionen, således som det fremgår af 11. betragtning til disse gennemførelsesforordninger.
- 46 Sådanne forbud opfylder således formålet med forordning nr. 1107/2009, der, som det er præciseret i denne forordnings artikel 1, stk. 3 og 4, og som det fremgår af ottende betragtning hertil, bl.a. er at sikre et højt beskyttelsesniveau for menneskers og dyrs sundhed og for miljøet.
- 47 I denne henseende bemærkes, at disse bestemmelser er baseret på forsigtighedsprincippet, som er en del af grundlaget for det høje beskyttelsesniveau, som Den Europæiske Union ønsker at forfølge på det miljøretnlige område i overensstemmelse med artikel 191, stk. 2, første afsnit, TEUF for at undgå, at aktivstoffer eller produkter, der markedsføres, er til skade for menneskers og dyrs sundhed eller for miljøet.
- 48 Det må endvidere konstateres, således som det fremgår af 24. betragtning til forordning nr. 1107/2009, at bestemmelserne vedrørende godkendelse skal sikre et højt beskyttelsesniveau, og at formålet om beskyttelse af menneskers og dyrs sundhed og af miljøet i forbindelse med meddelelsen af godkendelser af plantebeskyttelsesmidler navnlig »bør have forrang« for formålet om forbedring af planteproduktionen (jf. analogt dom af 5.5.2022, R. en R. (Landbrugsmæssig anvendelse af et ikke-godkendt plantebeskyttelsesmiddel), C-189/21, EU:C:2022:360, præmis 42 og 43).
- 49 Som det præciseres i denne betragtning, skal det derfor ikke blot påvises, at plantebeskyttelsesmidler er af væsentlig interesse for planteproduktionen, før de markedsføres, men desuden, at de ikke har skadelige virkninger for menneskers eller dyrs sundhed.

- 50 Hvis artikel 53, stk. 1, i forordning nr. 1107/2009 skulle fortolkes således, at den tillader markedsføring og anvendelse af frø, der behandles med plantebeskyttelsesmidler, selv om denne markedsføring og anvendelse, efter en vurdering fra Den Europæiske Fødevarerikkerhedsautoritet (herefter »autoriteten«), har været genstand for et udtrykkeligt forbud, ville en sådan fortolkning imidlertid for det første være i strid med denne forordnings formål, som anført i denne doms præmis 46 og 47. For det andet ville denne fortolkning svare til at lade forbedringen af planteproduktionen veje tungere end forebyggelsen af de risici for menneskers og dyrs sundhed og miljøet, som anvendelsen af frø, der er behandlet med plantebeskyttelsesmidler, hvis skadelighed er blevet påvist, kunne medføre, hvilket er i strid med betragtningerne i denne doms præmis 48.
- 51 Det skal i denne forbindelse fremhæves, at forbudsforanstaltninger som dem, der er fastsat i gennemførelsesforordning 2018/784 og 2018/785, træffes af Kommissionen under overholdelse af strenge betingelser, når frø, der behandles med sådanne plantebeskyttelsesmidler, kan udgøre en alvorlig risiko for miljøet og menneskers eller dyrs sundhed.
- 52 Som det fremgår af sjette betragtning til gennemførelsesforordning 2018/784, konstaterede Den Europæiske Fødevarerikkerhedsautoritet nemlig bl.a., at bierne for størstedelen af afgrødernes vedkommende var udsat for høj akut risiko og høj kronisk risiko som følge af anvendelsen af plantebeskyttelsesmidler, der indeholder aktivstoffet clothianidin, navnlig ved eksponering for støv og indtagelse af restkoncentrationer i kontaminerede pollen og nektar. I 13. betragtning til gennemførelsesforordning 2018/785 fremhæves ligeledes risiciene for bier fra frø behandlet med plantebeskyttelsesmidler, der indeholder thiamethoxam.
- 53 Det skal endvidere tilføjes, at den fortolkning, der er anlagt af artikel 53, stk. 1, i forordning nr. 1107/2009, ikke kun gælder for markedsføring og anvendelse af frø, der er behandlet med plantebeskyttelsesmidler, og som udtrykkeligt er forbudt i henhold til gennemførelsesforordninger, i det foreliggende tilfælde ved såning af disse frø, men også for markedsføringen af sådanne plantebeskyttelsesmidler med henblik på behandling af de pågældende frø.
- 54 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første og det andet spørgsmål besvares med, at artikel 53, stk. 1, i forordning nr. 1107/2009 skal fortolkes således, at den ikke tillader en medlemsstat at godkende markedsføring af plantebeskyttelsesmidler med henblik på behandling af frø eller markedsføring og anvendelse af frø, der er behandlet med disse midler, når markedsføringen og anvendelsen af frø, der er behandlet med de samme produkter, udtrykkeligt er forbudt ved en gennemførelsesforordning.

### *Det tredje til det femte spørgsmål*

- 55 Henset til besvarelsen af det første og det andet spørgsmål er det uforment at besvare det tredje til det femte spørgsmål.

### **Sagsomkostninger**

- 56 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

**Artikel 53, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1107/2009 af 21. oktober 2009 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler og om ophævelse af Rådets direktiv 79/117/EØF og 91/414/EØF**

**skal fortolkes således, at**

**den ikke tillader en medlemsstat at godkende markedsføring af plantebeskyttelsesmidler med henblik på behandling af frø eller markedsføring og anvendelse af frø, der er behandlet med disse midler, når markedsføringen og anvendelsen af frø, der er behandlet med de samme produkter, udtrykkeligt er forbudt ved en gennemførelsesforordning.**

Underskrifter

---

\* Processprog: fransk.