Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 4. junija 2020[1]

Zadeva C-514/19

Union des industries de la protection des plantes
proti
Premier ministre in drugim

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložil Conseil d'État (državni svet, Francija))

„Predhodno odločanje – Kmetijstvo – Okolje – Uredba (EU) št. 1107/2009 – Dajanje fitofarmacevtskih sredstev v promet – Zakonitost izrednih ukrepov države članice – Neonikotinoidi – Zaščita čebel – Obvestilo o pomislekih – Direktiva (EU) 2015/1535 – Postopek za zbiranje informacij na področju tehničnih predpisov in pravil za storitve informacijske družbe – Lojalno sodelovanje – Varnostni ukrepi Komisije“

I. Uvod

1. Uredba o fitofarmacevtskih sredstvih[2] harmonizira registracijo aktivnih snovi in fitofarmacevtskih sredstev v Evropski uniji. Vendar pa lahko države članice sprejmejo enostranske varnostne ukrepe, če so pred tem Komisiji izrazile pomisleke glede aktivne snovi in Komisija ni sprejela lastnih varnostnih ukrepov.

2. V obravnavanem postopku je treba pojasniti, kdaj je treba sporočilo Komisiji v tem smislu šteti za izražanje pomislekov. Francija je v tej zadevi na Komisijo formalno naslovila sporočilo v skladu z Direktivo o zbiranju informacij,[3] vendar se ni izrecno sklicevala na zaščitno klavzulo iz Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih. Poleg tega je treba preučiti, katere zahteve morajo izpolnjevati ukrepi Komisije, da so varnostni ukrepi držav članic izključeni.

1 Jezik izvirnika: nemščina.

2 Uredba (ES) št. 1107/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. oktobra 2009 o dajanju fitofarmacevtskih sredstev v promet in razveljavitvi direktiv Sveta 79/117/EGS in 91/414/EGS (UL 2009, L 309, str. 1). Vmesne spremembe za predlog za sprejetje predhodne odločbe niso pomembne.

3 Direktiva (EU) 2015/1535 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. septembra 2015 o določitvi postopka za zbiranje informacij na področju tehničnih predpisov in pravil za storitve informacijske družbe (UL 2015, L 241, str. 1).

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Uredba o fitofarmacevtskih sredstvih

3. Uredba o fitofarmacevtskih sredstvih je bila sprejeta na podlagi člena 37(2), člena 95 in člena 152(4)(b) ES. To so pravne podlage za skupno kmetijsko in ribiško politiko (zdaj člen 41 PDEU), notranji trg (zdaj člen 114 PDEU) ter ukrepe na veterinarskem in fitosanitarnem področju, ki odstopajo od skupne kmetijske politike in katerih neposredni cilj je varovanje javnega zdravja (zdaj člen 168(4)(b) PDEU).

4. Člen 114(10) PDEU določa, da predpisi, sprejeti na podlagi tega člena, „v ustreznih primerih vključujejo zaščitno klavzulo, ki dovoljuje državam članicam, da iz enega ali več neekonomskih razlogov iz člena 36 sprejmejo začasne ukrepe, ki so predmet nadzornega postopka Unije“.

5. V skladu s členoma 13 in 79 Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih *Komisija* skupaj z odborom, v katerem so zastopane države članice, odloči o odobritvi *aktivnih snovi*.

6. Člen 4 Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih določa merila za odobritev aktivnih snovi, ki se nanašajo zlasti na to, da aktivne snovi, ki se odobrijo, ne smejo imeti škodljivih vplivov na zdravje ljudi niti nesprejemljivega vpliva na okolje.

7. Člen 6 Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih določa, da za odobritev aktivnih snovi lahko veljajo pogoji in omejitve. Člen 14 in naslednji urejajo obnovitev odobritve aktivne snovi, člen 21 pa pregled odobritve.

8. V skladu s členom 28 in naslednjimi Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih *države članice* registrirajo *fitofarmacevtska sredstva* na podlagi odobrenih aktivnih snovi za svoje ozemlje. Člen 36(3) Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih državam članicam dovoljuje, da za zmanjšanje tveganja omejijo uporabo fitofarmacevtskih sredstev ali zavrnejo registracijo, in sicer zlasti na podlagi pomislekov glede zdravja ljudi in živali ter varovanja okolja.

9. Člen 49 Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih določa posebno ureditev za dajanje v promet tretiranega semena. V skladu z odstavkom 1 države članice ne prepovejo dajanja v promet in uporabe semen, tretiranih s fitofarmacevtskimi sredstvi, registriranimi za to uporabo v vsaj eni državi članici. Odstopanja od teh določb lahko Komisija pri resnih pomislekih določi v postopku v skladu s členom 69. Vendar se uporabljata tudi člena 70 in 71.

10. Ne glede na to napotitev je s členi od 69 do 71 Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih dovoljeno, da Komisija in države članice sprejmejo izredne ukrepe.

11. S členom 69 Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih se ureja, kako Komisija sprejema izredne ukrepe:

„Če je jasno, da odobrena aktivna snov, varovalo, sinergist ali dodatek ali fitofarmacevtsko sredstvo, registrirano v skladu s to uredbo, verjetno resno ogroža zdravje ljudi ali živali ali okolje in da tega tveganja ni mogoče zadostno preprečiti z ukrepi, ki jih je sprejela zadevna država članica ali so jih sprejele zadevne države članice, se nemudoma izvedejo ukrepi za omejitev ali prepoved uporabe in/ali prodaje te snovi ali sredstva v skladu z regulativnim postopkom iz člena 79(3), na pobudo Komisije ali na zahtevo države članice. Pred izvedbo teh ukrepov Komisija preuči dokaze in lahko zahteva mnenje Agencije. Komisija lahko določi rok, do katerega se to mnenje predloži.“

12. V skladu s členom 70 Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih lahko Komisija v skrajno nujnih primerih izredne ukrepe sprejme hitreje.

13. Člen 71 Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih se nanaša na pristojnosti držav članic za sprejetje izrednih ukrepov:

„1. Če država članica uradno obvesti Komisijo o potrebi po sprejetju izrednih ukrepov in če ni bil izveden noben ukrep v skladu s členom 69 ali 70, lahko država članica sprejme začasne varnostne ukrepe. V tem primeru nemudoma obvesti druge države članice in Komisijo.

2. V 30 delovnih dneh Komisija predloži zadevo Odboru iz člena 79(1) v skladu z regulativnim postopkom iz člena 79(3) z namenom podaljšanja, spremembe ali preklica začasnih nacionalnih varnostnih ukrepov.

3. Država članica lahko ohrani začasne nacionalne varnostne ukrepe, dokler niso sprejeti ukrepi Skupnosti."

2. Direktiva o zbiranju informacij

14. Člen 5(1) Direktive o zbiranju informacij določa osnovno obveznost sporočanja za tehnične predpise:

„Države članice ob upoštevanju člena 7 takoj sporočijo Komisiji vsak osnutek tehničnega predpisa, […] Komisiji navedejo tudi razloge, na podlagi katerih je sprejetje takšnega tehničnega predpisa potrebno, če ti razlogi niso že jasno razvidni v osnutku.

[…]

Kadar je namen osnutka tehničnega predpisa zlasti omejiti trženje ali uporabo kemijske snovi, pripravka ali proizvoda zaradi javnega zdravja ali varstva potrošnikov ali okolja, države članice posredujejo tudi povzetek vseh ustreznih podatkov o tej snovi, pripravku ali izdelku ter o znanih in razpoložljivih nadomestkih ali sklicevanja nanje, kadar so takšne informacije na voljo, ter sporočijo pričakovane učinke ukrepa na javno zdravje in varstvo potrošnikov in okolja, skupaj z analizo nevarnosti, opravljeno, kakor primerno, v skladu z načeli iz relevantnega dela oddelka II.3 Priloge XV k Uredbi REACH.[4]

[…]"

15. Člen 5(5) Direktive o zbiranju informacij se nanaša na povezavo s sporočanjem o tehničnih predpisih na podlagi drugih predpisov Unije:

„Kadar osnutki tehničnih predpisov sestavljajo del ukrepov, ki jih je na podlagi drugega akta Unije treba sporočiti Komisiji v fazi osnutka, lahko države članice to storijo v smislu odstavka 1, na podlagi tega drugega akta, če formalno navedejo, da je navedeno sporočilo tudi sporočilo za namene te direktive.

Če se Komisija ne odzove na osnutek tehničnega predpisa v skladu s to direktivo, to ne posega v nobeno odločitev, ki bi lahko bila sprejeta v skladu z drugimi akti Unije."

4 Uredba (ES) št. 1907/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2006 o registraciji, evalvaciji, avtorizaciji in omejevanju kemikalij (REACH) ter o ustanovitvi Evropske agencije za kemikalije in o spremembi Direktive 1999/45/ES ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (EGS) št. 793/93 in Uredbe Komisije (ES) št. 1488/94 ter Direktive Sveta 76/769/EGS in direktiv Komisije 91/155/EGS, 93/67/EGS, 93/105/ES in 2000/21/ES (UL 2006, L 396, str. 1).

16. Člen 7(1) Direktive o zbiranju informacij določa izjeme od obveznosti sporočitve:

„Člena 5 in 6 se ne uporabljata za tiste zakone, predpise in upravne določbe držav članic ali prostovoljne dogovore, s katerimi države članice:

(a) […]

(b) […]

(c) se sklicujejo na zaščitne klavzule, določene v zavezujočih aktih Unije;

(d) […]“

B. Francosko pravo

17. Odstavek II člena L. 253-8 Code rural et de la pêche maritime (zakonik o kmetijstvu in morskem ribištvu) v različici, ki izhaja iz člena 125 loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (zakon z dne 8. avgusta 2016 o ponovni vzpostavitvi biotske raznovrstnosti, naravnega okolja in krajine), prepoveduje uporabo neonikotinoidov:

„Uporaba fitofarmacevtskih sredstev, ki vsebujejo aktivno snov ali aktivne snovi iz družine neonikotinoidov, in semen, tretiranih s temi sredstvi, je od 1. septembra 2018 prepovedana.

[…]

Odstopanja od prepovedi iz prvega in drugega pododstavka tega odstavka II je mogoče odobriti do 1. julija 2020 s skupnim odlokom ministrov, pristojnih za kmetijstvo, okolje in zdravstvo.

[…]“

18. Z décret nº 2018-675 du 30 juillet 2018 relatif à la définition des substances actives de la famille des néonicotinoïdes présentes dans les produits phytopharmaceutiques (dekret št. 2018-675 z dne 30. julija 2018 o opredelitvi aktivnih snovi iz družine neonikotinoidov, ki so prisotne v fitofarmacevtskih sredstvih; v nadaljevanju: sporni dekret), sprejetim na podlagi zgoraj navedenega odstavka II člena L. 253-8 zakonika o kmetijstvu in morskem ribištvu, je bil v zakonik o kmetijstvu in morskem ribištvu vstavljen člen D. 253-46-1, ki določa prepovedane neonikotinoide:

„Aktivne snovi iz družine neonikotinoidov, navedene v členu L. 253-8, so: acetamiprid;/klotianidin;/imidakloprid;/tiakloprid;/tiametoksam.“

III. Dejansko stanje in predlog za sprejetje predhodne odločbe

19. Pri varstvu rastlin se uporabljajo različne aktivne snovi iz družine neonikotinoidov. Med letoma 2004 in 2008 je Komisija za to odobrila neonikotinoide acetamiprid, tiakloprid, klotianidin, tiametoksam in imidakloprid. Kot fitofarmacevtski sredstvi se uporabljata najmanj še dva neonikotinoida, dinotefuran in nitenpiram, ki pa v Uniji do zdaj nista bila priglašena in registrirana.[5]

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

20. Zaradi tveganj za čebele je Komisija uporabo klotianidina, tiametoksama in imidakloprida omejila že z Izvedbeno uredbo (EU) št. 485/2013 z dne 24. maja 2013,[6] čeprav so bili nekateri načini uporabe na prostem še naprej mogoči.[7]

21. Leta 2016 je Francija sprejela zgoraj navedeni zakon o ponovni vzpostavitvi biotske raznovrstnosti, naravnega okolja in krajine in z njim od 1. septembra 2018 prepovedala uporabo fitofarmacevtskih sredstev, ki vsebujejo aktivno snov ali aktivne snovi iz družine neonikotinoidov, in semen, tretiranih s temi sredstvi.

22. Francoska vlada je 2. februarja 2017 Komisiji predložila osnutek prav tako zgoraj navedenega spornega dekreta in se pri tem oprla na člen 5 Direktive o zbiranju informacij,[8] ne pa na člen 71 Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih. V tem uradnem obvestilu je francoska vlada upravičevala prepoved uporabe fitofarmacevtskih sredstev, ki vsebujejo eno ali več aktivnih snovi iz družine neonikotinoidov, in semen, tretiranih s temi sredstvi, s sklicevanjem na več znanstvenih študij. Te naj bi kazale, da „neonikotinoidi močno vplivajo na številne sestavne dele okolja, na neciljne organizme, kot so čebele, makronevretenčarji ali celo ptiči“. Poleg tega se je francoska vlada sklicevala na študijo Evropske agencije za varnost hrane (EFSA), v kateri je „prepoznano tveganje za zdravje ljudi (vpliv na razvoj živčnega sistema)“.

23. Komisija, ki se je sklicevala na Uredbo o fitofarmacevtskih sredstvih, je v odgovoru z dne 3. avgusta 2017 navedla, da „deli zaskrbljenost Francije glede nekaterih aktivnih snovi iz družine neonikotinoidov in glede tveganj, ki jih te snovi pomenijo za čebele“. Opozorila je tudi, da je „EFSA objavila ugotovitve o teh treh snoveh in ob tem opozorila na druga možna tveganja, kar je Komisijo navedlo k premisleku o nujnosti izvajanja drugih omejitev“. Pri tem se je sklicevala na postopke pregleda odobritve klotianidina, tiametoksama in imidakloprida, ki so takrat potekali.

24. Vendar je Komisija v začetku leta 2018 obnovila odobritev neonikotinoida acetamiprida v skladu s členom 20(1) Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih za obdobje 15 let.[9] Komisija je v uvodnih izjavah v zvezi s tem navedla:

„(10) V zvezi z eno ali več reprezentativnimi rabami vsaj enega fitofarmacevtskega sredstva, ki vsebuje acetamiprid, je bilo ugotovljeno, da so merila za odobritev iz člena 4 [Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih] izpolnjena. Zato je primerno podaljšati odobritev acetamiprida.

(11) Ocena tveganja za obnovitev odobritve acetamiprida temelji na omejenem številu reprezentativnih rab, ki pa ne omejujejo rab, za katere se za fitofarmacevtska sredstva, ki vsebujejo acetamiprid, lahko registrirajo. Zato je primerno, da se omejitev na rabo navedene snovi samo kot insekticida odpravi.“

6 Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 485/2013 z dne 24. maja 2013 o spremembi Izvedbene uredbe (EU) št. 540/2011 glede pogojev za registracijo aktivnih snovi klotianidin, tiametoksam in imidakloprid ter prepovedi uporabe in prodaje semen, tretiranih s fitofarmacevtskimi sredstvi, ki vsebujejo navedene aktivne snovi (UL 2013, L 139, str. 12).

7 Sprejetje te uredbe je predmet sodbe Splošnega sodišča z dne 17. maja 2018, Bayer CropScience in drugi/Komisija (T-429/13 in T-451/13, EU:T:2018:280), in še nerešene pritožbe Bayer CropScience in Bayer/Komisija (C-499/18 P, UL 2018, C 381, str. 12).

8 Postopek 2017/39/F (Francija).

9 Izvedbena uredba Komisije (EU) 2018/113 z dne 24. januarja 2018 o obnovitvi odobritve aktivne snovi acetamiprid v skladu z Uredbo (ES) št. 1107/2009 Evropskega parlamenta in Sveta o dajanju fitofarmacevtskih sredstev v promet ter o spremembi Priloge k Izvedbeni uredbi Komisije (EU) št. 540/2011 (UL 2018, L 20, str. 7).

25. Pozneje je Komisija odobritev tiakloprida v skladu s členom 17(1) Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih v okviru postopka podaljšanja najprej podaljšala za eno leto,[10] nato pa še za eno leto,[11] in se nazadnje odločila, da odobritve ne bo več obnovila.[12]

26. Nasprotno je Komisija 29. maja 2018 na podlagi členov 21(3), 49(2) in 78(2) Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih od 19. decembra 2018 prepovedala uporabo imidakloprida,[13] klotianidina[14] in tiametoksama[15], razen za tretiranje kmetijskih rastlin v trajnih rastlinjakih, ki v takih rastlinjakih ostanejo skozi svoj celoten življenjski cikel.

27. Komisija je v uvodni izjavi 11 vsake od izvedbenih uredb navedla, da „nadaljnjih tveganj za čebele ni mogoče izključiti brez naložitve dodatnih omejitev. Ob upoštevanju, da je treba zagotoviti raven varnosti in zaščite, ki je skladna z visoko ravnjo zaščite zdravja živali, za katero si prizadeva Unija, se zdi primerno, da se prepovejo vse uporabe na prostem."

28. Odobritvi za klotianidin in tiametoksam sta medtem, kot je videti, potekli.[16]

29. Kljub temu je Francija 30. julija 2018 sprejela sporni dekret, s katerim je bila od 1. septembra 2018 na njenem ozemlju prepovedana vsakršna uporaba petih neonikotinoidov, ki so bili takrat odobreni v Uniji. V podatkovni zbirki Komisije, povezani z izvajanjem Direktive o zbiranju informacij, je besedilo tega dekreta mogoče najti pod datumom 31. avgust 2018.[17]

30. Union des industries de la protection des plantes (industrijsko združenje za zaščito rastlin) izpodbija ta ukrep pred Conseil d'État (državni svet, Francija). Trdi zlasti, da člen L. 253-8 zakonika o kmetijstvu in morskem ribištvu, za katerega izvajanje je bil sprejet dekret, krši določbe Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih.

31. Conseil d'État (državni svet) v okviru tega postopka Sodišču postavlja naslednja vprašanja:

„1. Ali mora Evropska komisija – če je bila na podlagi člena 5 Direktive 2015/1535/EU uradno obveščena o nacionalnem ukrepu, katerega namen je omejitev uporabe aktivnih snovi, pri čemer so bili predstavljeni razlogi, iz katerih država članica meni, da lahko snov verjetno resno ogroža zdravje ljudi ali živali ali okolje in da je to tveganje ob takratnem stanju zakonodaje mogoče zadostno preprečiti le z ukrepi, ki jih sprejme država članica, [ta predstavitev pa je bila dovolj jasna, da Komisija ni mogla dvomiti o tem, da bi bilo treba to obvestitev opraviti na podlagi Uredbe

10 Izvedbena uredba Komisije (EU) 2018/524 z dne 28. marca 2018 o spremembi Izvedbene uredbe (EU) št. 540/2011 glede podaljšanja obdobij odobritve aktivnih snovi Bacillus subtilis (Cohn 1872) sev QST 713, identičen kot sev AQ 713, klodinafop, klopiralid, ciprodinil, diklorprop-P, fosetil, mepanipirim, metkonazol, metrafenon, pirimikarb, Pseudomonas chlororaphis sev: MA 342, pirimetanil, kvinoksifen, rimsulfuron, spinosad, tiakloprid, tiametoksam, tiram, tolklofos-metil, triklopir, trineksapak, tritikonazol in ziram (UL 2018, L 88, str. 4).

11 Izvedbena uredba Komisije (EU) 2019/168 z dne 31. januarja 2019 o spremembi Izvedbene uredbe (EU) št. 540/2011 glede podaljšanja obdobij odobritve aktivnih snovi abamektin, Bacillus subtilis (Cohn 1872) sev QST 713, Bacillus thuringiensis subsp. Aizawai, Bacillus thuringiensis subsp. israeliensis, Bacillus thuringiensis subsp. kurstaki, Beauveria bassiana, benfluralin, klodinafop, klopiralid, Cydia pomonella Granulovirus (CpGV), ciprodinil, diklorprop-P, epoksikonazol, fenpiroksimat, fluazinam, flutolanil, fosetil, Lecanicillium muscarium, mepanipirim, mepikvat, Metarhizium anisopliae var. Anisopliae, metkonazol, metrafenon, Phlebiopsis gigantea, pirimikarb, Pseudomonas chlororaphis sev: MA 342, pirimetanil, Pythium oligandrum, rimsulfuron, spinosad, Streptomyces K61, tiakloprid, tolklofos-metil, Trichoderma asperellum, Trichoderma atroviride, Trichoderma gamsii, Trichoderma harzianum, triklopir, trineksapak, tritikonazol, Verticillium albo-atrum in ziram (UL 2019, L 33, str. 1).

12 Izvedbena uredba Komisije (EU) 2020/23 z dne 13. januarja 2020 o neobnovitvi odobritve aktivne snovi tiakloprid v skladu z Uredbo (ES) št. 1107/2009 Evropskega parlamenta in Sveta o dajanju fitofarmacevtskih sredstev v promet ter o spremembi Priloge k Izvedbeni uredbi Komisije (EU) št. 540/2011 (UL 2020, L 8, str. 8).

13 Izvedbena uredba Komisije (EU) 2018/783 z dne 29. maja 2018 o spremembi Izvedbene uredbe (EU) št. 540/2011 glede pogojev za odobritev aktivne snovi imidakloprid (UL 2018, L 132, str. 31).

14 Izvedbena uredba Komisije (EU) 2018/784 z dne 29. maja 2018 o spremembi Izvedbene uredbe (EU) št. 540/2011 glede pogojev za odobritev aktivne snovi klotianidin (UL 2018, L 132, str. 35).

15 Izvedbena uredba Komisije (EU) 2018/785 z dne 29. maja 2018 o spremembi Izvedbene uredbe (EU) št. 540/2011 glede pogojev za odobritev aktivne snovi tiametoksam (UL 2018, L 132, str. 40).

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

17 https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/index.cfm/search/?trisaction=search.detail&year=2017&num=39&fLang=FR&dNum=1.

o fitofarmacevtskih sredstvih] – šteti, da je bila ta uradna obvestitev podana v skladu s postopkom iz členov 69 in 71 te uredbe, in, odvisno od okoliščin primera, sprejeti dodatne preiskovalne ukrepe ali ukrepe, ki odgovarjajo tako na zahteve te ureditve kot na pomisleke te države članice?

2. Če bo odgovor na to vprašanje pritrdilen, ali je treba izvedbene uredbe 2018/783, 2018/784 in 2018/785 o prepovedi uporabe snovi tiametoksam, klotianidin in imidakloprid od 19. decembra 2018, razen za kmetijske rastline v trajnem rastlinjaku, ki ostanejo v takem rastlinjaku skozi celoten življenjski cikel, šteti za ukrepe, sprejete v odgovor na predlog Francije z dne 2. februarja 2017 za splošno prepoved uporabe fitofarmacevtskih sredstev, ki vsebujejo snov ali snovi iz družine neonikotinoidov, in semen, tretiranih s temi sredstvi?

3. Če bo odgovor na to zadnjenavedeno vprašanje pritrdilen, kaj lahko stori država članica, ki je Komisijo na podlagi člena 69 Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih zaprosila za sprejetje ukrepov za omejitev ali prepoved uporabe fitofarmacevtskih sredstev, ki vsebujejo snov ali snovi iz družine neonikotinoidov, in semen, tretiranih s temi sredstvi, če je Komisija njeni prošnji ugodila le delno in je omejila uporabo zgolj treh, ne pa vseh snovi iz družine neonikotinoidov?“

32. V zvezi s temi vprašanji so pisna stališča predložili Union des industries de la protection des plantes (UIPP), Union nationale de l’apiculture française (nacionalno združenje francoskega čebelarstva), Syndicat national de l’apiculture (nacionalni čebelarski sindikat), Francoska republika in Evropska komisija. Sodišče ni opravilo obravnave, ker je na podlagi teh stališč prejelo dovolj informacij.

IV. Pravna presoja

33. Pred obravnavo pravne opredelitve sporočila Francije z dne 2. februarja 2017 in pomena različnih ukrepov, ki jih je Komisija sprejela v začetku leta 2018, je treba najprej razložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložil Conseil d’État (državni svet).

A. Razlaga in dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe

34. Prvi dve vprašanji se nanašata na obveznosti in ukrepe Komisije, tretje vprašanje pa na možnosti ravnanja države članice po tem, ko je Komisija sprejela ukrepe. Vendar nobeden od teh elementov ni predmet postopka pred Conseil d’État (državni svet). V postopku pred Conseil d’État (državni svet) gre nasprotno za to, ali so splošne prepovedi fitofarmacevtskih sredstev na osnovi neonikotinoidov in semen, tretiranih s temi sredstvi, ki jo je razglasila Francija, veljavne. Zato je treba ugotoviti, kaj je bistvo vprašanj, pomembno za postopek pred Conseil d’État (državni svet).[18] V ta namen je treba najprej predstaviti pravni okvir, ki izhaja iz Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih. Na koncu se lahko presodijo ugovori UIPP zoper dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe.

1. Pravni okvir varnostnih ukrepov držav članic v zvezi z uporabo fitofarmacevtskih sredstev

35. V skladu s členoma 13 in 79 Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih Komisija skupaj z odborom, v katerem so zastopane države članice, odloči o odobritvi aktivnih snovi. Ob sprejetju spornih prepovedi je bilo vseh pet zadevnih neonikotinoidov še naprej odobrenih, čeprav trije od njih s pomembnimi omejitvami.

18 Glej na primer sodbo z dne 2. aprila 2020, I.N. (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, točka 43).

36. Ker Unija Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih ni oprla na pristojnost na okoljskem področju iz člena 192 PDEU, Francija spornih prepovedi ne more utemeljevati kot strožje varstvene ukrepe v skladu s členom 193 PDEU.

37. Preden se sme fitofarmacevtsko sredstvo na osnovi odobrenih aktivnih snovi dati v promet in uporabljati na ozemlju države članice, ga je treba v tej državi članici še registrirati v skladu s členom 28 in naslednjimi Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih. V tem okviru člen 36(3) Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih državam članicam omogoča, da za zmanjšanje tveganja omejijo uporabo fitofarmacevtskih sredstev na svojem ozemlju ali zavrnejo registracijo, in sicer zlasti na podlagi pomislekov glede zdravja ljudi in živali ter varovanja okolja.

38. Če francoski predpis prepoveduje fitofarmacevtska sredstva, ki vsebujejo neonikotinoide, bi na prvi pogled lahko šlo za predpis v smislu člena 36(3) Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih. Vendar ta določba ne dovoljuje prepovedi dajanja v promet za semena, tretirana s fitofarmacevtskimi sredstvi, registriranimi v drugih državah članicah. Poleg tega iz trditve UIPP izhaja, da francoski registracijski organ registracijo fitofarmacevtskih sredstev na osnovi neonikotinoidov še naprej usklajuje z zakonodajo Unije in zadevna podjetja samo dodatno obvešča o prepovedi njihove uporabe v državi. Kakšen pomen ima ta praksa glede na primarnost prava Unije, ni jasno.

39. Morda Conseil d'État (državni svet) zato vprašanja postavlja le v zvezi s členom 71(1) Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih. V skladu s to določbo lahko država članica varnostne ukrepe sprejme po tem, ko je Komisijo uradno obvestila o potrebi po sprejetju izrednih ukrepov, in če Komisija ni sama sprejela takih ukrepov na podlagi člena 69 ali 70. V tem primeru nemudoma obvesti druge države članice in Komisijo.

40. Člen 71(2) Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih za ta primer določa, da Komisija v 30 delovnih dneh pristojnemu regulativnemu odboru predloži zadevo z namenom podaljšanja, spremembe ali preklica začasnih nacionalnih varnostnih ukrepov.

41. Člen 71(3) Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih nazadnje državi članici omogoča, da svoje začasne nacionalne varnostne ukrepe ohrani do sprejetja ukrepov Unije.

42. Člen 71 Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih torej določa več korakov. Če država članica meni, da so potrebni ukrepi, se mora najprej obrniti na Komisijo in ji dati priložnost, da odpravi njene pomisleke. Samo če Komisija ne ukrepa, sme sama sprejeti ukrepe, o čemer mora obvestiti Komisijo in vse druge države članice. Te morajo nato na pobudo Komisije v odboru skupaj zavezujoče odločiti, ali so ukrepi države članice utemeljeni. [19]

43. Poleg tega sklicevanje v členu 71(1), prvi stavek, Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih na ukrepe, določene v členu 69 te uredbe, kaže na to, da mora nujnost sprejetja izrednih ukrepov države članice temeljiti na pogoju za uporabo iz zadnjenavedene določbe. V skladu s to določbo lahko Komisija sprejme ukrepe, če je jasno, da odobrena aktivna snov verjetno resno ogroža zdravje ljudi ali živali ali okolje in da tega tveganja ni mogoče zadostno preprečiti z ukrepi, ki jih je sprejela zadevna država članica ali so jih sprejele zadevne države članice v okviru registracije fitofarmacevtskih sredstev. Zato lahko tudi država članica začasne varnostne ukrepe sprejme samo, če so ti pogoji izpolnjeni. [20] Vendar

19 Glej sodbi z dne 8. septembra 2011, Monsanto in drugi (od C-58/10 do C-68/10, EU:C:2011:553, točka 80), in z dne 13. septembra 2017, Fidenato in drugi (C-111/16, EU:C:2017:676, točka 41).

20 Glej v zvezi s tem sodbe z dne 9. septembra 2003, Monsanto Agricoltura Italia in drugi (C-236/01, EU:C:2003:431, točka 106 in naslednje); z dne 8. septembra 2011, Monsanto in drugi (od C-58/10 do C-68/10, EU:C:2011:553, točki 76 in 77), in z dne 13. septembra 2017, Fidenato in drugi (C-111/16, EU:C:2017:676, točke od 51 do 53).

se predlog za sprejetje predhodne odločbe ne nanaša na te pogoje, temveč je omejen na postopkovna vprašanja. Kljub temu mora Conseil d'État (državni svet) po odgovoru na predlog za sprejetje predhodne odločbe po potrebi preveriti še, ali so ti materialnopravni pogoji pri nacionalnih ukrepih izpolnjeni.[21]

2. Razlaga vprašanj, ki jih je postavil Conseil d'État (državni svet)

44. Glede na navedeno želi Conseil d'État (državni svet) s prvim vprašanjem izvedeti, ali sporočilo Francije o osnutku prepovedi neonikotinoidov izpolnjuje postopkovne zahteve za uradno obvestilo iz člena 71(1), prvi stavek, Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih (v zvezi s tem glej razdelek B).

45. Namen drugega vprašanja je pojasniti, ali so izvedbene uredbe Komisije o različnih neonikotinoidih ukrepi Unije v smislu člena 71(1), prvi stavek, ki izključujejo uvedbo predloženih nacionalnih varnostnih ukrepov. S tretjim vprašanjem, ki se navezuje na drugo vprašanje, Conseil d'État (državni svet) podrobneje sprašuje, ali lahko *deli* nacionalnih varnostnih ukrepov veljajo naprej, če Komisija z ukrepi, s katerimi omejuje uporabo samo treh od petih aktivnih snovi, samo delno odpravlja pomisleke države članice (v zvezi s tem glej razdelek C).

3. Dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe

46. UIPP dvomi v dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe, ker naj pri francoskem predpisu ne bi šlo za začasni varnostni ukrep, temveč za dolgoročno ureditev. Poleg tega naj predpis očitno ne bi bil nujen, saj naj bi prepoved začela veljati šele dve leti po sprejetju zakona. Zato naj bi bila uporaba člena 71(1), prvi stavek, Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih izključena.

47. Ta trditev pomeni, da naj bi bila vprašanja očitno hipotetična in zato naj ne bi bila dopustna, saj naj prepovedi nikakor ne bi bilo mogoče opredeliti kot začasni varnostni ukrep iz člena 71(1), prvi stavek, Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih. Vendar ta ugovor ni prepričljiv.

48. Pojem začasnega varnostnega ukrepa iz člena 71(1), prvi stavek, Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih ne omejuje oblike sprejetega ukrepa. Nacionalni varnostni ukrep je nasprotno začasen predvsem zato, ker ga mora Komisija v skladu s členom 71(2) nemudoma preveriti in ga v skladu s členom 71(3) morebiti nadomestiti z ukrepom Unije.

49. Prav tako iz člena 71(1), prvi stavek, Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih ni razvidno, da se ta pristojnost zaradi zakasnitve pri sprejetju varnostnih ukrepov ne uporablja. Sicer je zlasti v francoski različici uporabljen pojem nujnosti („mesures d'urgence") in tudi nemški pojem „Notfallmaßnahmen" in angleški pojem „emergency measures" kažeta na določeno stopnjo nujnosti, vendar tudi v nujnih primerih pozno sprejeti ukrepi niso nedopustni samo zato, ker bi morebiti morali biti sprejeti prej.

50. Predlog za sprejetje predhodne odločbe je torej dopusten.

B. Postopkovne zahteve za države članice pri uporabi člena 71 Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih

51. Namen prvega vprašanja je ugotoviti, ali je Francija izvedla potrebne postopkovne korake za uporabo člena 71 Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih, torej predvsem, ali je Francija uradno obvestila Komisijo.

21 Glej sodbi z dne 8. septembra 2011, Monsanto in drugi (od C-58/10 do C-68/10, EU:C:2011:553, točka 79), in z dne 13. septembra 2017, Fidenato in drugi (C-111/16, EU:C:2017:676, točka 38).

1. Pojem uradne obvestitve v skladu s členom 71(1), prvi stavek, Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih

52. Člen 71(1), prvi stavek, Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih najprej zahteva, da država članica uradno obvesti Komisijo o potrebi po sprejetju izrednih ukrepov. Sicer nekateri razlogi govorijo v prid temu, da se mora država članica v sporočilu formalno sklicevati na izredni ukrep v skladu z navedeno določbo. Vendar je v nadaljevanju navedeno, da je ob upoštevanju načela lojalnega sodelovanja odločilno, ali udeleženci lahko domnevajo, da bodo njihovi partnerji v komunikaciji ustrezno razumeli vsebino zadevnih sporočil.

53. Francija se je sicer 2. februarja 2017 na Komisijo obrnila z osnutkom predpisa o prepovedi, vendar je svoje sporočilo predložila v postopku po Direktivi o zbiranju informacij.

54. Komisija meni, da je mogoče tako sporočilo šteti za uradno obvestilo v smislu člena 71(1) Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih, samo če se država članica izrecno sklicuje na te določbe ali poskuša vsaj pojasniti, da so izpolnjeni pogoji za izredni ukrep Unije. Poleg tega naj bi morala država članica v sporočilu izrecno opozoriti, da bo ukrepala enostransko, če ukrepi Unije ne bodo sprejeti. Teh pogojev naj sporočilo Francije ne bi izpolnjevalo.

55. Komisija sicer ne utemeljuje, na podlagi česa navaja te visoke zahteve, ki presegajo zgolj uradno obvestilo. Vendar je mogoče iz zadevnih predpisov razbrati več dokazov za to.

56. Prvič, v skladu s členom 71(1), prvi stavek, Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih je potrebno „uradno“ obvestilo.

57. Drugič, člen 7(1)(c) Direktive o zbiranju informacij določa, da obveznost uradne obvestitve v skladu s členom 5 ne velja za zakone, predpise in upravne določbe držav članic, ki se sklicujejo na zaščitne klavzule, določene v zavezujočih aktih Unije.

58. Člen 71 Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih v nasprotju z nekaterimi primerljivimi določbami sicer nima naslova „zaščitna klavzula“, vendar ta določba vsebinsko ustreza opredelitvi zaščitnih klavzul iz člena 114(10) PDEU. Zato jo je treba tudi za namene iz člena 7(1)(c) Direktive o zbiranju informacij šteti za zaščitno klavzulo.

59. To določbo bi bilo zato mogoče razumeti tako, da države članice Komisije v skladu s členom 71(1), prvi stavek, Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih ne morejo obvestiti samo v obliki sporočila v skladu z Direktivo o zbiranju informacij.

60. Tretjič, v skladu s členom 5(5) Direktive o zbiranju informacij je mogoče sporočilo v skladu s to direktivo nadomestiti tudi s predložitvijo osnutka v okviru obveznosti uradne obvestitve na podlagi drugega predpisa Unije. V skladu z ozko razlago uradno obvestilo zato ne bi moglo nadomestiti drugega sporočila, tukaj uradnega obvestila v skladu s členom 71(1), prvi stavek, Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih. Velja samo obratno, in sicer, da bi lahko uradno obvestilo v skladu z Uredbo nadomestilo uradno obvestilo v skladu z Direktivo.

61. V prid tako strogi razlagi navedenih določb končno govori predvsem to, da enostranski varnostni ukrepi v skladu s členom 71 Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih vplivajo na notranji trg. Zato je nujno, da se nesporazumi pri uporabi zaščitnih klavzul po možnosti preprečijo. Kot ustrezno navaja UIPP, Sodišče zato redno poudarja, da je treba pri sklicevanju na zaščitne klavzule upoštevati v ta namen predpisane postopke. [22]

22 Glej na primer sodbe z dne 25. marca 1999, Komisija/Italija (C-112/97, EU:C:1999:168, točka 62); z dne 22. oktobra 2002, National Farmers'Union (C-241/01, EU:C:2002:604, točka 60); z dne 10. marca 2005, Tempelman in van Schaijk (C-96/03 in C-97/03, EU:C:2005:145, točka 50); z dne 17. aprila 2007, AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, točki 62 in 63); z dne 8. septembra 2011, Monsanto in drugi (od C-58/10 do C-68/10, EU:C:2011:553, točka 69), in z dne 13. septembra 2017, Fidenato in drugi (C-111/16, EU:C:2017:676, točka 32).

62. Vendar ti preudarki nazadnje ne prepričajo.

63. Pri razlagi značilnosti uradnega obvestila je treba izhajati iz tega, da niti člen 71 niti druge določbe Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih ne vsebujejo posebnih postopkovnih pravil za uradno obvestitev Komisije.

64. S členom 71 Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih je namreč konkretizirano načelo lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU pri uresničevanju legitimnih interesov v povezavi s fitofarmacevtskimi sredstvi.[23] Zato je treba člen 71 razlagati tudi ob upoštevanju tega načela.

65. Člen 4(3), prvi stavek, PEU izrecno določa, da se Unija in države članice na podlagi načela lojalnega sodelovanja *medsebojno* spoštujejo in si pomagajo pri izpolnjevanju nalog, ki izhajajo iz Pogodb. Čeprav Sodišče pogosto poudarja obveznosti lojalnega sodelovanja, ki jih imajo države članice,[24] veljajo te obveznosti tudi za institucije Unije.[25]

66. Po eni strani morajo zato države članice lojalno sodelovati s Komisijo, če uporabijo ta postopek, po drugi strani pa to velja tudi za Komisijo (in druge države članice). To hkrati pomeni, da smejo biti formalne zahteve za obe strani samo tako visoke, kot je to potrebno za učinkovito sodelovanje.

67. Za postopkovno uporabo člena 71 Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih zato ni odločilna zunanja oblika sporočila, temveč podatek, ali udeleženci lahko domnevajo, da bodo njihovi partnerji v komunikaciji ustrezno razumeli njegovo vsebino.

68. Tako je treba razlagati tudi določbe Direktive o zbiranju informacij. Že glede na cilj te direktive cilj teh določb ni določitev zahtev za uradno obvestilo iz člena 71(1), prvi stavek, Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih. Člen 7(1)(c) Direktive o zbiranju informacij namreč pomeni samo, da *ni nujno*, da se uradno obvestilo v smislu člena 71(1), prvi stavek, Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih pošlje v skladu z direktivo. Sporočilo v skladu z Direktivo pa se lahko šteje za uradno obvestilo v skladu z Uredbo. Člen 5(5) Direktive o zbiranju informacij potrjuje razlago z vidika obveznosti lojalnega sodelovanja. Namen tega predpisa je predvsem pojasniti, da so večkratna sporočila odveč, če se vsi udeleženci zavedajo funkcij nekega sporočila.

69. Če se pojavijo dvomi, je zato odgovornost vseh udeležencev, da jih razčistijo s pojasnili ali dodatnimi vprašanji.

70. Komisija in druge države članice se zato sicer ne morejo izgovarjati na morebitne preostale dvome, če ne postavijo ustreznih vprašanj.

71. Zlasti mora država članica, ki se sklicuje na člen 71(1) Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih, ukrepati in podati pojasnila, če obstajajo znaki, da drugi udeleženci napačno ocenjujejo namen njenega ukrepanja ali razloge za njeno ukrepanje. Če v tem primeru zadeve ne pojasni, potem uradnega obvestila ni.

72. Sporočilo o ukrepu v skladu s členom 5 Direktive o zbiranju informacij je zato treba izenačiti z uradnim obvestilom v skladu s členom 71(1), prvi stavek, Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih, če lahko država članica domneva, da ga je Komisija razumela v tem smislu.

23 Glej sodbo z dne 8. januarja 2002, van den Bor (C-428/99, EU:C:2002:3, točka 47).

24 Glej na primer sodbi z dne 16. junija 2005, Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386, točka 42), in z dne 31. oktobra 2019, Komisija/Nizozemska (C-395/17, EU:C:2019:918, točka 102).

25 Sklep z dne 13. julija 1990, Zwartveld in drugi (C-2/88 -IMM, EU:C:1990:315, točka 17), ter sodbe z dne 22. oktobra 2002, Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, točka 93); z dne 21. oktobra 2008, Marra (C-200/07 in C-201/07, EU:C:2008:579, točka 41), in z dne 5. decembra 2017, Nemčija/Svet (C-600/14, EU:C:2017:935, točka 106).

2. Okoliščine obravnavane zadeve

73. Za to, da bi Sodišče podrobneje konkretiziralo ta merila, bi bilo v zvezi z obravnavano zadevo v pomoč, če bi Conseil d'État (državni svet) ali vsaj Francija in Komisija v tem postopku navedli podrobnejše podatke o medsebojni komunikaciji. Priporočljivo bi bilo predvsem predložiti celotno besedilo sporočila Francije z dne 2. februarja 2017 in odgovora Komisije z dne 3. avgusta 2017. Zanimivo bi bilo preveriti tudi, ali je Francija v postopkih za sprejetje predpisov Komisije leta 2018 pojasnila, da se predvidene omejitve ne zdijo zadostne in da bo zato sprejela strožje omejitve.

74. Ker Sodišče teh informacij nima, mora Conseil d'État (državni svet) ta vprašanja dodatno pojasniti in ob njihovem upoštevanju preveriti, ali je lahko Francija ravnanje Komisije, zlasti njen odgovor z dne 3. avgusta 2017, razumela tako, da je Komisija njeno sporočilo razumela kot uradno obvestilo v smislu člena 71(1), prvi stavek, Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih. Če so glede tega obstajali dvomi, bi jih morala Francija Komisiji razjasniti, preden bi lahko na podlagi svojega sporočila sprejela ukrepe v skladu z navedeno določbo.

75. Iz informacij, ki jih Sodišče ima, pa je mogoče izpeljati naslednje preudarke.

76. Iz dela predloga za sprejetje predhodne odločbe, v katerem je predstavljen odgovor Komisije z dne 3. avgusta 2017, je razvidno, da je Komisija zelo dobro razumela pomisleke Francije in jih povezala z Uredbo o fitofarmacevtskih sredstvih. Tudi predložitev osnutka predpisa, na podlagi katerega bi se začela uporabljati že obstoječa nacionalna prepoved neonikotinoidov, je morala razumeti tako, da želi Francija dejansko sprejeti zadevni predpis.

77. Vendar iz razpoložljivih informacij ni razvidno, da je Komisija štela, da gre pri tem za uporabo člena 71 Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih. V informacijah zlasti ni navedb o preverjanju francoskih ukrepov v skladu s členom 71(2), čeprav je iz vnosa v podatkovno zbirko, ki se nanaša na Direktivo o zbiranju informacij, razvidno, da je bila Komisija obveščena po sprejetju prepovedi, vendar morda še pred začetkom njene veljavnosti.

78. V tem okviru je lahko pomembna tudi trditev UIPP in Komisije, da Francija Komisije ni opozorila na nujnost ukrepov. Če to drži, je Komisija sporočilo Francije precej težko razumela kot uradno obvestilo o potrebi po sprejetju izrednih ukrepov.

79. Poleg tega Komisija Franciji očita, da se v svojem sporočilu ni izjasnila glede obstoječih in nameravanih omejitev pri uporabi treh neonikotinoidov. Ker mora država članica v skladu s členom 71(1), prvi stavek, Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih Komisijo uradno obvestiti o *potrebi* po sprejetju izrednih ukrepov, bi se lahko pričakovalo, da bo pojasnila, zakaj zadevni ukrepi Unije ne zadoščajo.

80. Vendar tudi tukaj velja, da morajo biti zahteve za uradno obvestitev primerne. Zadostovati bi moralo, da država članica predstavi razloge za svoje pomisleke in strožje varnostne ukrepe, ki jih namerava sprejeti. Podrobnejša predstavitev morebitnih pomanjkljivosti obstoječih ukrepov nasprotno ni potrebna.

81. Zlasti na tej stopnji ni treba predložiti obsežne utemeljitve, ki bi vzdržala preverjanje v skladu s členom 71(2) Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih. Ukrepi države članice se namreč podrobno določijo in preverijo šele po uradni obvestitvi, zato je mogoče razloge v postopku pred pristojnim odborom pozneje še dopolniti.

82. Vendar bi bilo v duhu lojalnega sodelovanja primerno, da bi Komisija morebitne dvome izrazila že v odzivu na uradno obvestilo države članice. Tak odziv bi moral praviloma preiti v dialog o potrebi po sprejetju želenih varnostnih ukrepov, ki ga sicer člen 71 Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih ne določa izrecno, vendar je lahko za to, da se doseže usklajeno ravnanje, samo koristen.

3. Obvestilo o francoskih varnostnih ukrepih

83. Dodatno je treba opozoriti, da člen 71(1), drugi stavek, Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih zahteva tudi, da država članica o sprejetju ukrepov nemudoma obvesti druge države članice in Komisijo. To obvestilo je osrednjega pomena, saj sproži preverjanje ukrepa v skladu s členom 71(2). Zato je treba šteti, da je to obvestilo pogoj za uporabo nacionalnih varnostnih ukrepov. [26]

84. Ker predlog za sprejetje predhodne odločbe ne vsebuje podatkov o tem, mora Conseil d'État (državni svet) po potrebi preveriti, ali je Francija v okviru Direktive o zbiranju informacij Komisijo in države članice v zadostni meri obvestila o sprejetih varnostnih ukrepih. [27]

4. Vmesni predlog

85. Skratka, na prvo vprašanje je treba odgovoriti, da je treba sporočilo o ukrepu v skladu s členom 5 Direktive o zbiranju informacij izenačiti z uradnim obvestilom v skladu s členom 71(1), prvi stavek, Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih, če lahko država članica domneva, da ga je Komisija razumela v tem smislu. Ali je mogoče v sporu o glavni stvari šteti, da je to tako, mora ugotoviti pristojno sodišče ob celovitem upoštevanju komunikacije med državo članico in Komisijo.

C. Ukrepi Komisije

86. Namen drugega in tretjega vprašanja je pojasniti, ali so izvedbene uredbe Komisije o različnih neonikotinoidih ukrepi Unije v smislu člena 71(1), prvi stavek, Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih, ki izključujejo uvedbo predloženih nacionalnih varnostnih ukrepov.

87. Ti vprašanji sta bili sicer zastavljeni samo, če bi bilo mogoče šteti, da je bila Komisija uradno obveščena. Ker pa mora to Conseil d'État (državni svet) še ugotoviti, se zdi smiselno ta vprašanja predhodno nekoliko pojasniti.

88. V skladu z navedeno določbo lahko država članica sprejme začasne varnostne ukrepe, če Komisija ni izvedla nobenega ukrepa v skladu s členom 69 ali 70.

89. Da Komisija ni izvedla nobenega ukrepa na podlagi člena 69 ali 70 Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih, ni sporno. Vendar pa je v obdobju med prejemom francoskega sporočila z dne 2. februarja 2017 in sprejetjem spornega dekreta 30. julija 2018 na podlagi drugih določb Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih močno omejila uporabo treh neonikotinoidov, en neonikotinoid odobrila za naslednjih 15 let in odobritev za zadnji neonikotinoid začasno podaljšala za eno leto. [28]

90. Če bi se člen 71(1), prvi stavek, Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih razlagal ozko, ti ukrepi za pristojnost, ki jo ima Francija na podlagi te določbe, ne bi bili pomembni, saj v skladu s to določbo varnostnim ukrepom držav članic nasprotujejo samo izredni ukrepi v skladu s členom 69 in 70.

26 Glej zlasti sodbo z dne 8. septembra 2011, Monsanto in drugi (od C-58/10 do C-68/10, EU:C:2011:553, točki 72 in 73), pa tudi sodbe z dne 8. januarja 2002, van den Bor (C-428/99, EU:C:2002:3, točke od 45 do 47); z dne 22. oktobra 2002, National Farmers'Union (C-241/01, EU:C:2002:604, točka 60); z dne 10. marca 2005, Tempelman in van Schaijk (C-96/03 in C-97/03, EU:C:2005:145, točka 50), in z dne 17. aprila 2007, AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, točki 62 in 63).

27 Glej točko 29 zgoraj.

28 Glej točko 24 in naslednje zgoraj.

91. Vendar pa je treba člen 71(1), prvi stavek, Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih tudi na tej točki razlagati v skladu z načelom lojalnega sodelovanja. Poleg tega je treba upoštevati cilj harmonizacije, ki se uresničuje s to uredbo. Zato ne more biti bistveno, v kakšni obliki Komisija ukrepa, temveč samo, ali sprejme ukrepe, v katerih upošteva pomisleke države članice. Zato dolgoročni ukrepi Unije, katerih predmet je zadevno tveganje, *a fortiori* nasprotujejo nacionalnim ukrepom.

92. S tega vidika je treba omejitve uporabe imidakloprida, klotianidina in tiametoksama priznati za ukrepe Komisije v smislu člena 71(1), prvi stavek, Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih. Iz uvodnih izjav 11 treh izvedbenih uredb namreč izhaja, da omejitve temeljijo na pomislekih glede varnosti teh aktivnih snovi.

93. Zato s francoskim sporočilom z dne 2. februarja 2017, tudi če bi ga bilo mogoče priznati za uradno obvestilo v smislu člena 71(1), prvi stavek, Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih, ni mogoče utemeljiti odstopanja od navedenih treh ukrepov, ki jih je pozneje sprejela Komisija.

94. Če Francija meni, da ne zadoščajo niti te omejitve, mora ta država članica s ponovnim uradnim obvestilom v skladu s členom 71(1), prvi stavek, Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih ponovno začeti postopek v skladu s to določbo. Na ta način bi Komisija dobila priložnost, da bi preprečila vpliv enostranskih francoskih ukrepov na notranji trg s tem, da bi dodatno zaostrila lastne ukrepe ali nasprotovala mnenju Francije.

95. Tej zahtevi ni mogoče ugovarjati s preudarki glede nujnosti francoskih ukrepov, saj so bili ti ukrepi sprejeti šele julija 2018 in s tem dva meseca po sprejetju predpisov Komisije. V tem obdobju bi bilo Komisijo gotovo mogoče uradno obvestiti.

96. Dokončno podaljšanje odobritve acetamiprida in začasno podaljšanje odobritve tiakloprida nasprotno kažeta, da Komisija v zvezi s tema aktivnima snovema ni sprejela nobenih ukrepov, ki bi ustrezali ukrepom v skladu s členoma 69 in 70 Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih.

97. Glede tiakloprida v začasnem podaljšanju odobritve ni navedena nobena ocena tveganj, povezanih s to aktivno snovjo. To je tudi dosledno, saj je bila odobritev podaljšana na podlagi postopka podaljšanja, v okviru katerega so bila ta tveganja raziskana.

98. Obnovljena odobritev acetamiprida pa v skladu z uvodno izjavo 10 Izvedbene uredbe (EU) 2018/113 temelji na ugotovitvi, da so izpolnjeni pogoji za odobritev iz člena 4 Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih. Komisija torej meni, da ta aktivna snov nima škodljivih vplivov na zdravje ljudi niti nesprejemljivih vplivov na okolje. Na pomisleke Francije pa ta odločitev ne odgovarja.

99. Na drugo in tretje vprašanje je torej mogoče odgovoriti, da so enostranski ukrepi držav članic v skladu s členom 71(1), prvi stavek, Uredbe o fitofarmacevtskih sredstvih dopustni samo, če Komisija po uradni obvestitvi ne sprejme ukrepov, s katerimi bi odgovorila na pomisleke države članice. Če je mogoče sporočilo Francije z dne 2. februarja 2017 šteti za uradno obvestilo, je mogoče omejitve uporabe aktivnih snovi imidakloprid, klotianidin in tiametoksam šteti za take ukrepe. Obnovitev odobritve acetamiprida in začasno podaljšanje odobritve tiakloprida pa nimata takega učinka.

V. Predlog

100. Sodišču torej predlagam, naj odloči tako:

1. Sporočilo o ukrepu v skladu s členom 5 Direktive (EU) 2015/1535 o določitvi postopka za zbiranje informacij na področju tehničnih predpisov in pravil za storitve informacijske družbe je mogoče izenačiti z uradnim obvestilom v skladu s členom 71(1), prvi stavek, Uredbe (ES) št. 1107/2009

o dajanju fitofarmacevtskih sredstev v promet, če lahko država članica domneva, da ga je Komisija razumela v tem smislu. Ali je mogoče v sporu o glavni stvari šteti, da je to tako, mora ugotoviti pristojno sodišče ob celovitem upoštevanju komunikacije med državo članico in Komisijo.

2. Enostranski ukrepi držav članic v skladu s členom 71(1), prvi stavek, Uredbe (ES) št. 1107/2009 so dopustni samo, če Komisija po uradni obvestitvi ne sprejme ukrepov, s katerimi bi odgovorila na pomisleke države članice. Če je mogoče sporočilo Francije z dne 2. februarja 2017 šteti za uradno obvestilo, je mogoče omejitve uporabe aktivnih snovi imidakloprid, klotianidin in tiametoksam z izvedbenimi uredbami (EU) 2018/783, 2018/784 in 2018/785 šteti za take ukrepe. Obnovitev odobritve acetamiprida z Izvedbeno uredbo (EU) 2018/113 in začasno podaljšanje odobritve tiakloprida z Izvedbeno uredbo (EU) 2018/524 pa nimata takega učinka.