Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL
SRA. JULIANE KOKOTT
presentadas el 4 de junio de 2020 [1]

Asunto C-514/19

Union des industries de la protection des plantes
contra
Premier ministre y otros

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia)]

«Petición de decisión prejudicial — Agricultura — Medio ambiente — Reglamento (UE) n.º 1107/2009 — Comercialización de productos fitosanitarios — Legalidad de la medida de emergencia de un Estado miembro — Neonicotinoides — Protección de las abejas — Información oficial sobre inquietudes — Directiva (UE) 2015/1535 — Procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información — Cooperación leal — Medidas de protección de la Comisión»

I. Introducción

1. El Reglamento (CE) n.º 1107/2009 [2] armoniza la autorización de sustancias activas y productos fitosanitarios en la Unión Europea. Sin embargo, los Estados miembros pueden adoptar medidas de protección unilaterales si previamente han planteado a la Comisión sus inquietudes sobre una sustancia activa y la Comisión no adopta sus propias medidas de protección.

2. En el presente procedimiento es necesario aclarar cuándo una comunicación a la Comisión en este sentido debe considerarse una expresión de inquietudes. En el presente asunto, Francia dirigió formalmente a la Comisión una comunicación con arreglo a la Directiva (UE) 2015/1535, [3] pero no invocó explícitamente la cláusula de salvaguardia del Reglamento n.º 1107/2009. También será necesario examinar qué requisitos deben cumplir las medidas de la Comisión para excluir las medidas de protección de los Estados miembros.

1 Lengua original: alemán.

2 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios y por el que se derogan las Directivas 79/117/CEE y 91/414/CEE del Consejo (DO 2009, L 309, p. 1). Las modificaciones realizadas desde su adopción no son relevantes para la petición de decisión prejudicial.

3 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información (DO 2015, L 241, p. 1).

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Reglamento n.º 1107/2009

3. El Reglamento n.º 1107/2009 fue adoptado sobre la base de los artículos 37 CE, apartado 2, 95 CE y 152 CE, apartado 4, letra b). Estas son las bases jurídicas de la política común en materia de agricultura y pesca (actualmente, artículo 41 TFUE), del mercado interior (actualmente, artículo 114 TFUE) y de las medidas en los ámbitos veterinario y fitosanitario que se aparten de la política agrícola común y que tengan como objetivo directo la protección de la salud pública [actualmente, artículo 168 TFUE, apartado 4, letra b)].

4. El artículo 114 TFUE, apartado 10, establece que las disposiciones adoptadas sobre la base de este artículo «incluirán, en los casos apropiados, una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados miembros a adoptar, por uno o varios de los motivos no económicos indicados en el artículo 36, medidas provisionales sometidas a un procedimiento de control de la Unión».

5. Con arreglo a los artículos 13 y 79 del Reglamento n.º 1107/2009, *la Comisión*, junto con un comité en el que están representados los Estados miembros, decide sobre la aprobación de las *sustancias activas*.

6. El artículo 4 del Reglamento n.º 1107/2009 contiene los criterios para la aprobación de las sustancias activas, al objeto, entre otras cosas, de que las sustancias activas que puedan aprobarse no tengan efectos nocivos en la salud humana ni efectos inaceptables en el medio ambiente.

7. El artículo 6 del Reglamento n.º 1107/2009 dispone que la aprobación de sustancias activas puede ser sometida a condiciones y restricciones. Los artículos 14 y siguientes del Reglamento n.º 1107/2009 regulan la renovación de la aprobación de una sustancia activa y, el artículo 21, su revisión.

8. Con arreglo a los artículos 28 y siguientes del Reglamento n.º 1107/2009, *los Estados miembros* autorizarán *los productos fitosanitarios* para sus respectivos territorios sobre la base de sustancias activas aprobadas. El artículo 36, apartado 3, del citado Reglamento permite a los Estados miembros, con el fin de mitigar los riesgos, restringir la utilización de productos fitosanitarios o denegar la autorización, en particular debido a inquietudes relativas a la salud humana o animal o al medio ambiente.

9. El artículo 49 del Reglamento n.º 1107/2009 contiene normas especiales para la comercialización de semillas tratadas. Con arreglo al apartado 1, los Estados miembros no prohibirán la comercialización ni el uso de semillas tratadas con productos fitosanitarios autorizados al menos en un Estado miembro para dicho uso. En caso de graves temores, la Comisión puede establecer medidas que se aparten de ello en el marco de un procedimiento con arreglo al artículo 69, pero también serán aplicables los artículos 70 y 71.

10. Con independencia de esta remisión, los artículos 69 a 71 del Reglamento n.º 1107/2009 permiten que la Comisión y los Estados miembros adopten medidas de emergencia.

11. El artículo 69 del Reglamento n.º 1107/2009 regula la adopción de medidas de emergencia por parte de la Comisión:

«Cuando esté claro que una sustancia activa, protector, sinergista o coformulante aprobados o un producto fitosanitario autorizado con arreglo al presente Reglamento puedan probablemente constituir un riesgo grave para la salud humana o animal o para el medio ambiente y que dicho riesgo no puede ser controlado satisfactoriamente con las medidas adoptadas por los Estados miembros afectados, se adoptarán inmediatamente medidas para restringir o prohibir la utilización o la venta de dicha sustancia o producto de conformidad con el procedimiento de reglamentación contemplado en el artículo 79, apartado 3, bien por iniciativa propia de la Comisión, bien a petición de un Estado miembro. Antes de adoptar dichas medidas, la Comisión examinará las pruebas y podrá solicitar un dictamen a la Autoridad. La Comisión podrá especificar el plazo en el que dicho dictamen deberá emitirse.»

12. En virtud del artículo 70 del Reglamento n.º 1107/2009, en casos de extrema urgencia, la Comisión puede adoptar medidas de emergencia de forma acelerada.

13. El artículo 71 del Reglamento n.º 1107/2009 se refiere a la competencia de los Estados miembros para adoptar medidas de emergencia:

«1. Cuando un Estado miembro informe oficialmente a la Comisión de la necesidad de adoptar medidas de emergencia y no se haya emprendido ninguna con arreglo a los artículos 69 o 70, el Estado miembro podrá adoptar medidas de protección provisionales. En tal caso, lo comunicará de inmediato a los demás Estados miembros y a la Comisión.

2. En un plazo de 30 días hábiles, la Comisión planteará el asunto al Comité al que se hace referencia en el artículo 79, apartado 1, de conformidad con el procedimiento de reglamentación contemplado en el artículo 79, apartado 3, con vistas a la prórroga, modificación o derogación de las medidas de protección provisionales nacionales.

3. El Estado miembro podrá mantener sus medidas de protección provisionales nacionales hasta que se hayan adoptado medidas comunitarias.»

2. Directiva 2015/1535

14. El artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2015/1535 recoge el deber básico de notificación de los reglamentos técnicos:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 7, los Estados miembros comunicarán inmediatamente a la Comisión todo proyecto de reglamento técnico […]; igualmente, los Estados miembros dirigirán a la Comisión una notificación referente a las razones por las cuales es necesaria la adopción de tal reglamento técnico, a menos que dichas razones se deduzcan ya del proyecto.

[…]

Cuando, en particular, el proyecto de reglamento técnico tenga por objeto limitar la comercialización o la utilización de una sustancia, un preparado o un producto químico, por motivos de salud pública o de protección de los consumidores o del medio ambiente, los Estados miembros comunicarán asimismo bien un resumen, bien las referencias de todos los datos pertinentes relativos a la sustancia, al preparado o al producto de que se trate y los relativos a los productos de sustitución conocidos y disponibles, siempre y cuando se disponga de dicha información, así como los efectos esperados de la medida en lo que respecta a la salud pública, la protección del consumidor y el medio ambiente, con un análisis de riesgo realizado, en los casos adecuados, según los principios previstos en la parte

correspondiente del anexo XV, sección II.3, del Reglamento [REACH]. [4]

[…]»

15. El artículo 5, apartado 5, de la Directiva 2015/1535 se refiere a la relación con la comunicación de los reglamentos técnicos en virtud de otras normas de la Unión:

«Cuando un proyecto de reglamento técnico forme parte de una medida cuya comunicación, en la fase de proyecto, esté prevista por actos de la Unión, los Estados miembros podrán efectuar la comunicación mencionada en el apartado 1 con arreglo a ese otro acto, siempre que se indique formalmente que dicha comunicación vale también en virtud de la presente Directiva.

La falta de reacción de la Comisión en el marco de la presente Directiva sobre un proyecto de reglamento técnico no prejuzgará la decisión que pudiera tomarse en el marco de los demás actos de la Unión.»

16. El artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2015/1535 recoge excepciones al deber de notificación:

«Los artículos 5 y 6 no se aplicarán a las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de los Estados miembros o a los acuerdos voluntarios en virtud de los cuales los Estados miembros:

a) […]

b) […]

c) se acojan a cláusulas de salvaguardia previstas en actos vinculantes de la Unión;

d) […]».

B. Derecho francés

17. El apartado II del artículo L. 253-8 del Code rural et de la pêche maritime (Código Rural y de Pesca Marítima), en su redacción resultante del artículo 125 de la Loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (Ley de 8 de agosto de 2016 para la recuperación de la biodiversidad, la naturaleza y los paisajes), prohíbe el uso de neonicotinoides:

«A partir del 1 de septiembre de 2018 estará prohibida la utilización de productos fitofarmacéuticos que contengan una o varias de las sustancias activas de la familia de los neonicotinoides, así como de las semillas tratadas con estos productos.

[…]

Hasta el 1 de julio de 2020, mediante orden ministerial conjunta de los Ministros de Agricultura, Medio Ambiente y Sanidad, se podrán establecer excepciones a la prohibición que figura en los párrafos primero y segundo de este apartado II.

[…]»

4 Reglamento (CE) n.º 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH), por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos, se modifica la Directiva 1999/45/CE y se derogan el Reglamento (CEE) n.º 793/93 del Consejo y el Reglamento (CE) n.º 1488/94 de la Comisión, así como la Directiva 76/769/CEE del Consejo y las Directivas 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE y 2000/21/CE de la Comisión (DO 2006, L 396, p. 1).

18. Adoptado sobre la base del artículo L. 253-8, apartado II, del Código Rural y de Pesca Marítima, el Decreto n.º 2018-675, de 30 de julio de 2018, relativo a la definición de las sustancias activas de la familia de los neonicotinoides presentes en los productos fitosanitarios (en lo sucesivo, «Decreto controvertido»), incluyó en el Código Rural y de Pesca Marítima el artículo D. 253-46-1, que establece los neonicotinoides prohibidos:

«Las sustancias de la familia de los neonicotinoides que se mencionan en el artículo L. 253-8 son las siguientes: acetamiprid;/clotianidina;/imidacloprid;/tiacloprid;/tiametoxam.»

III. Hechos y petición de decisión prejudicial

19. Son varias las sustancias activas de la familia de los neonicotinoides que se utilizan como productos fitosanitarios. Entre 2004 y 2008, la Comisión autorizó con ese fin los neonicotinoides acetamiprid, tiacloprid, clotianidina, tiametoxam e imidacloprid. Al menos otros dos neonicotinoides, el dinotefurán y el nitenpiram, se utilizan también como productos fitosanitarios, pero aún no han sido registrados ni autorizados en la Unión. [5]

20. Debido a los riesgos para las abejas, la Comisión ya restringió el uso de la clotianidina, el tiametoxam y el imidacloprid mediante el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 485/2013, de 24 de mayo de 2013, [6] si bien continuó admitiendo algunos usos al aire libre. [7]

21. En 2016, Francia aprobó la mencionada Ley para la recuperación de la biodiversidad, la naturaleza y los paisajes, prohibiendo así, a partir del 1 de septiembre de 2018, la utilización de los productos fitosanitarios que contengan alguna de las sustancias activas de la familia de los neonicotinoides y de las semillas tratadas con tales productos.

22. El 2 de febrero de 2017, el Gobierno francés envió a la Comisión un proyecto del Decreto controvertido también mencionado anteriormente, basándose a tal efecto en el artículo 5 de la Directiva 2015/1535, [8] pero no en el artículo 71 del Reglamento n.º 1107/2009. En dicha notificación, el Gobierno francés justificó la prohibición de usar los productos fitosanitarios que contengan alguna de las sustancias activas de la familia de los neonicotinoides y de las semillas tratadas con tales productos remitiéndose a varios estudios científicos que apuntan a un «efecto significativo de los neonicotinoides […] en organismos no objetivo, como las abejas, los macroinvertebrados o incluso las aves». Además, el Gobierno francés se refirió a un estudio de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) que «detecta un riesgo para la salud humana (impacto sobre el desarrollo del sistema nervioso)».

23. En su contestación de 3 de agosto de 2017, la Comisión, remitiéndose al Reglamento n.º 1107/2009, manifestó «compartir las inquietudes manifestadas por Francia respecto a determinadas sustancias activas de la familia de los neonicotinoides y a los riesgos que estas sustancias entrañan para las abejas». También recordó que «la EFSA ha publicado sus conclusiones relativas a estas tres sustancias activas y ha señalado otros posibles riesgos, lo cual invita a la Comisión a reflexionar sobre la necesidad de aplicar otras restricciones». La Comisión se refirió a los procedimientos en curso en aquel momento de revisión de la aprobación de la clotianidina, el tiametoxam y el imidacloprid.

5 EU — Pesticides database (https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/eu-pesticides-database/public/?event=homepage&language=EN, consultada el 27 de mayo de 2020).

6 Reglamento de Ejecución de la Comisión por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 540/2011 en lo relativo a las condiciones de aprobación de las sustancias activas clotianidina, tiametoxam e imidacloprid, y se prohíben el uso y la venta de semillas tratadas con productos fitosanitarios que las contengan (DO 2013, L 139, p. 12).

7 La adopción de esta normativa es objeto de la sentencia del Tribunal General de 17 de mayo de 2018, Bayer CropScience y otros/Comisión (T-429/13 y T-451/13, EU:T:2018:280), y del correspondiente recurso de casación pendiente, Bayer CropScience y Bayer/Comisión (C-499/18 P, DO 2018, C 381, p. 12).

8 Procedimiento 2017/39/F (France).

24. Sin embargo, a principios de 2018, la Comisión volvió a aprobar el neonicotinoide acetamiprid por un período de quince años al amparo del artículo 20, apartado 1, del Reglamento n.º 1107/2009.[9] En los considerandos, la Comisión declaró lo siguiente:

«(10) Se ha determinado, con respecto a uno o más usos representativos de al menos un producto fitosanitario que contiene acetamiprid, que se cumplen los criterios de aprobación establecidos en el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1107/2009. Procede, pues, renovar la aprobación del acetamiprid.

(11) La evaluación del riesgo para la renovación de la aprobación del acetamiprid se basa en una cantidad limitada de usos representativos, lo que, no obstante, no restringe los usos para los que pueden ser autorizados los productos fitosanitarios que contengan esta sustancia. Procede, por tanto, eliminar la restricción a un uso exclusivo como insecticida.»

25. Posteriormente, la Comisión prorrogó la aprobación del tiacloprid en virtud del artículo 17, apartado 1, del Reglamento n.º 1107/2009, basándose en un procedimiento de renovación que estaba en curso, primero por un año[10] y más adelante por otro año,[11] antes de decidir recientemente no renovar la aprobación.[12]

26. Sin embargo, el 29 de mayo de 2018, pero con efectos a partir del 19 de diciembre de 2018, la Comisión, sobre la base de los artículos 21, apartado 3, 49, apartado 2, y 78, apartado 2, del Reglamento n.º 1107/2009, prohibió el uso de imidacloprid,[13] clotianidina[14] y tiametoxam,[15] con la excepción de los tratamientos aplicados a los cultivos en invernaderos permanentes de plantas que permanezcan durante todo su ciclo vital en el interior de tales invernaderos.

27. En el considerando 11 del Reglamento de ejecución pertinente, la Comisión llegó a la conclusión de que «no se podían descartar riesgos adicionales para las abejas sin imponer más restricciones. Teniendo presente la necesidad de garantizar un nivel de seguridad y de protección que sea coherente con el elevado nivel de protección de la salud animal que se persigue en la Unión, procede prohibir todos los usos en el exterior.»

9 Reglamento de Ejecución (UE) 2018/113 de la Comisión, de 24 de enero de 2018, por el que se renueva la aprobación de la sustancia activa acetamiprid con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios, y se modifica el anexo del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 540/2011 de la Comisión (DO 2018, L 20, p. 7).

10 Reglamento de Ejecución (UE) 2018/524 de la Comisión, de 28 de marzo de 2018, por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 540/2011 en lo que se refiere a la prórroga de los períodos de aprobación de las sustancias activas Bacillus subtilis (Cohn 1872), cepa QST 713, idéntica a la cepa AQ 713, ciprodinil, clodinafop, clopiralida, diclorprop-P, fosetil, mepanipirima, metconazol, metrafenona, pirimetanil, pirimicarb, Pseudomonas chlororaphis, cepa MA 342, quinoxifeno, rimsulfurona, spinosad, tiacloprid, tiametoxam, tiram, tolclofós-metilo, triclopir, trinexapac, triticonazol y ziram (DO 2018, L 88, p. 4).

11 Reglamento de Ejecución (UE) 2019/168 de la Comisión, de 31 de enero de 2019, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 540/2011 en lo relativo a la prórroga de los períodos de aprobación de las sustancias activas abamectina, Bacillus subtilis (Cohn 1872), cepa QST 713, Bacillus thuringiensis subsp. aizawai, Bacillus thuringiensis subsp. israeliensis, Bacillus thuringiensis subsp. kurstaki, Beauveria bassiana, benfluralina, ciprodinil, clodinafop, clopiralida, Cydia pomonella Granulovirus (CpGV), diclorprop-P, epoxiconazol, fenpiroximato, fluazinam, flutolanilo, fosetil, Lecanicillium muscarium, mepanipirima, mepicuat, Metarhizium anisopliae var. anisopliae, metconazol, metrafenona, Phlebiopsis gigantea, pirimetanil, pirimicarb, Pseudomonas chlororaphis, cepa MA 342, Pythium oligandrum, rimsulfurona, spinosad, Streptomyces K61, tiacloprid, tolclofós-metilo, Trichoderma asperellum, Trichoderma atroviride, Trichoderma gamsii, Trichoderma harzianum, triclopir, trinexapac, triticonazol, Verticillium alboatrum y ziram (DO 2019, L 33, p. 1).

12 Reglamento de Ejecución (UE) 2020/23 de la Comisión, de 13 de enero de 2020, por el que no se renueva la aprobación de la sustancia activa tiacloprid con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento (CE) n.º 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios, y se modifica el anexo del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 540/2011 de la Comisión (DO 2020, L 8, p. 8).

13 Reglamento de Ejecución (UE) 2018/783 de la Comisión, de 29 de mayo de 2018, por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 540/2011 en lo que respecta a las condiciones de aprobación de la sustancia activa imidacloprid (DO 2018, L 132, p. 31).

14 Reglamento de Ejecución (UE) 2018/784 de la Comisión, de 29 de mayo de 2018, por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 540/2011 en lo que respecta a las condiciones de aprobación de la sustancia activa clotianidina (DO 2018, L 132, p. 35).

15 Reglamento de Ejecución (UE) 2018/785 de la Comisión, de 29 de mayo de 2018, por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 540/2011 en lo que respecta a las condiciones de aprobación de la sustancia activa tiametoxam (DO 2018, L 132, p. 40).

28. Al parecer, desde entonces la aprobación de la clotianidina y la del tiametoxam han expirado. [16]

29. No obstante, el 30 de julio de 2018 Francia adoptó el Decreto controvertido, que tuvo por efecto prohibir, a partir del 1 de septiembre de 2018, toda utilización en su territorio de los cinco neonicotinoides que en esa fecha estaban autorizados en la Unión. En la base de datos de la Comisión para la aplicación de la Directiva 2015/1535 puede encontrarse el texto de este Decreto con fecha de 31 de agosto de 2018. [17]

30. Esta medida ha sido impugnada por la Union des industries de la protection des plantes (Unión de industrias de protección de las plantas) ante el Conseil d'État (Consejo de Estado, Francia). Argumenta, en particular, que el artículo L. 253-8 del Código Rural y de la Pesca Marítima, para cuya aplicación se aprobó el Decreto, es contrario a las disposiciones del Reglamento n.º 1107/2009.

31. En el marco de este asunto, el Conseil d'État (Consejo de Estado) plantea las siguientes cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia:

«1) Cuando un Estado miembro notifica formalmente a la Comisión, en virtud del artículo 5 de la Directiva 2015/1535, una medida nacional para restringir la utilización de sustancias activas y comunica, sin embargo, los datos que lo llevan a considerar que la sustancia en cuestión puede constituir un riesgo grave para la salud humana o animal o para el medio ambiente y que, a la luz de la normativa vigente, este riesgo únicamente puede controlarse de manera satisfactoria mediante la adopción de medidas por ese Estado miembro, y lo comunica de un modo suficientemente claro para que la Comisión no pueda incurrir en error al considerar que dicha notificación debería haberse efectuado en virtud del Reglamento n.º 1107/2009, ¿debe la Comisión Europea considerar que esta notificación ha sido presentada con arreglo al procedimiento establecido en los artículos 69 y 71 de dicho Reglamento y adoptar, en su caso, diligencias de prueba adicionales o medidas que, al tiempo que cumplan los requisitos establecidos por el mismo Reglamento, respondan a las inquietudes manifestadas por el Estado miembro en cuestión?

2) En caso de respuesta afirmativa a esta cuestión prejudicial: ¿deben considerarse los Reglamentos de Ejecución 2018/783, 2018/784 y 2018/785 por los que se prohíbe el uso de las sustancias tiametoxam, clotianidina e imidacloprid a partir del 19 de diciembre de 2018, excepción hecha de los tratamientos aplicados a los cultivos en invernaderos permanentes de plantas que permanezcan durante todo su ciclo vital en el interior de tales invernaderos, medidas adoptadas en respuesta a la solicitud presentada por Francia el 2 de febrero de 2017 para la prohibición general del uso de productos fitosanitarios que contengan una o varias de las sustancias de la familia de los neonicotinoides, así como de las semillas tratadas con estos productos?

3) En caso de respuesta afirmativa a la anterior cuestión prejudicial: ¿de qué recursos dispone el Estado miembro que ha solicitado a la Comisión, con arreglo al artículo 69 del Reglamento n.º 1107/2009, que adopte medidas para restringir o prohibir el uso de productos fitosanitarios que contengan una o varias sustancias de la familia de los neonicotinoides, así como de las semillas tratadas con estos productos, si dicha institución solo atiende parcialmente a su solicitud al restringir únicamente el uso de tres de las sustancias de la familia de los neonicotinoides y no de todas ellas?»

16 EU — Pesticides database (https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/eu-pesticides-database/public/?event=homepage&language=EN, consultada el 27 de mayo de 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.

32. La Union des industries de la protection des plantes (UIPP), la Union nationale de l'apiculture française (Unión nacional de la apicultura francesa), el Syndicat national de l'apiculture (Sindicato nacional de la apicultura), la República Francesa y la Comisión Europea han presentado observaciones por escrito acerca de estas cuestiones prejudiciales. Al considerar que estaba suficientemente informado en virtud de las observaciones presentadas, el Tribunal de Justicia prescindió de celebrar una vista.

IV. Apreciación jurídica

33. La petición de decisión prejudicial del Consejo de Estado debe ser interpretada antes de que pueda abordarse la calificación jurídica de la comunicación de Francia de 2 de febrero de 2017 y la relevancia de las diversas medidas de la Comisión de principios de 2018.

A. Interpretación y admisibilidad de la petición de decisión prejudicial

34. Las dos primeras cuestiones prejudiciales se refieren a las obligaciones y las medidas de la Comisión, mientras que la tercera cuestión prejudicial versa sobre las opciones de actuación de un Estado miembro tras las medidas de la Comisión. Sin embargo, ninguno de estos puntos es objeto del procedimiento ante el Consejo de Estado. En dicho procedimiento se plantea más bien si son válidas las exhaustivas prohibiciones que Francia impuso a los productos fitosanitarios basados en los neonicotinoides y a las semillas tratadas con esos productos. Por consiguiente, es necesario determinar el núcleo de las cuestiones prejudiciales pertinente para el procedimiento ante el Consejo de Estado. [18] Para ello, conviene exponer de inicio el marco normativo resultante del Reglamento n.º 1107/2009. A continuación, se podrán examinar las objeciones de la UIPP relativas a la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial.

1. Marco normativo de las medidas de protección adoptadas por los Estados miembros con respecto al uso de productos fitosanitarios

35. Con arreglo a los artículos 13 y 79 del Reglamento n.º 1107/2009, la Comisión, junto con un comité en el que están representados los Estados miembros, decide sobre la aprobación de sustancias activas. Cuando se adoptaron las prohibiciones controvertidas, las cinco sustancias activas neonicotinoides en cuestión seguían estando aprobadas, si bien tres de ellas estaban sujetas a considerables restricciones.

36. Dado que la Unión no fundamentó el Reglamento n.º 1107/2009 en la competencia medioambiental del artículo 192 TFUE, Francia no puede justificar las prohibiciones controvertidas como medidas de protección más estrictas con arreglo al artículo 193 TFUE.

37. Sin embargo, un producto fitosanitario basado en sustancias activas aprobadas sigue necesitando una autorización del Estado miembro de que se trate conforme a los artículos 28 y siguientes del Reglamento n.º 1107/2009 antes de poder ser comercializado y utilizado en su territorio. En ese marco, el artículo 36, apartado 3, del Reglamento n.º 1107/2009 permite a los Estados miembros, con el fin de mitigar riesgos, restringir la utilización de productos fitosanitarios en su territorio o denegar la autorización, en particular basándose en inquietudes relativas a la salud humana o animal o al medio ambiente.

18 Véase, por ejemplo, la sentencia de 2 de abril de 2020, I. N. (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262), apartado 43.

38. En la medida en que la normativa francesa prohíba los productos fitosanitarios que contienen neonicotinoides, podría tratarse, a primera vista, de una norma a los efectos del artículo 36, apartado 3, del Reglamento n.º 1107/2009. Sin embargo, dicha disposición no permite prohibir la comercialización de semillas tratadas con productos fitosanitarios autorizados en otros Estados miembros. También se desprende de las alegaciones de la UIPP que la autoridad francesa de autorización sigue adaptando las autorizaciones de productos fitosanitarios basados en neonicotinoides a la luz de las disposiciones del Derecho de la Unión y solo informa adicionalmente a las empresas afectadas sobre la prohibición nacional de su utilización. El significado de esta práctica a la luz de la primacía del Derecho de la Unión no está claro.

39. Posiblemente por esta razón, el Consejo de Estado solo plantea cuestiones prejudiciales acerca del artículo 71, apartado 1, del Reglamento n.º 1107/2009. Conforme a dicha disposición, un Estado miembro puede adoptar medidas de protección provisionales, después de haber informado oficialmente a la Comisión de la necesidad de adoptar medidas de emergencia y siempre que la propia Comisión no haya adoptado ninguna con arreglo a los artículos 69 o 70. En tal caso, lo comunicará de inmediato a los demás Estados miembros y a la Comisión.

40. Para ese supuesto, el artículo 71, apartado 2, del Reglamento n.º 1107/2009 establece que la Comisión, en un plazo de treinta días hábiles, planteará el asunto al comité de reglamentación competente con vistas a la prórroga, modificación o derogación de las medidas de protección provisionales nacionales.

41. Finalmente, el artículo 71, apartado 3, del Reglamento n.º 1107/2009 permite al Estado miembro mantener sus medidas de protección provisionales nacionales hasta que se hayan adoptado las medidas de la Unión.

42. Por tanto, el artículo 71 del Reglamento n.º 1107/2009 prevé varios pasos. Si un Estado miembro ve la necesidad de actuar, debe ponerse en contacto primero con la Comisión y darle la oportunidad de remediar sus inquietudes. Solo en caso de que la Comisión no actúe, podrá tomar medidas él mismo y deberá informar de ello a la Comisión y a todos los demás Estados miembros. A continuación, a iniciativa de la Comisión, estos deberán decidir conjuntamente y de forma vinculante en un comité si las medidas del Estado miembro están justificadas. [19]

43. Por lo demás, la referencia en la primera frase del artículo 71, apartado 1, del Reglamento n.º 1107/2009 a las medidas previstas en su artículo 69 muestra que la necesidad de medidas de emergencia del Estado miembro debe fundamentarse en los requisitos de aplicación de esta segunda disposición, según la cual la Comisión puede adoptar medidas cuando esté claro que una sustancia activa aprobada puede probablemente constituir un riesgo grave para la salud humana o animal o para el medio ambiente y que dicho riesgo no puede ser controlado satisfactoriamente con las medidas adoptadas por el o los Estados miembros afectados [en el marco de la autorización de los productos fitosanitarios]. Por consiguiente, también el Estado miembro puede adoptar medidas de protección provisionales solo si se cumplen estos requisitos. [20] Sin embargo, la petición de decisión prejudicial no afecta a estos requisitos, sino que se limita a cuestiones de procedimiento. No obstante, el Consejo de Estado, tras obtener la respuesta a su petición, posiblemente aún tendrá que examinar los requisitos jurídicos materiales de las medidas nacionales. [21]

19 Véanse las sentencias de 8 de septiembre de 2011, Monsanto y otros (C-58/10 a C-68/10, EU:C:2011:553), apartado 80, y de 13 de septiembre de 2017, Fidenato y otros (C-111/16, EU:C:2017:676), apartado 41.

20 Véanse al respecto las sentencias de 9 de septiembre de 2003, Monsanto Agricoltura Italia y otros (C-236/01, EU:C:2003:431), apartados 106 y ss.; de 8 de septiembre de 2011, Monsanto y otros (C-58/10 a C-68/10, EU:C:2011:553), apartados 76 y 77, y de 13 de septiembre de 2017, Fidenato y otros (C-111/16, EU:C:2017:676), apartados 51 a 53.

21 Véanse las sentencias de 8 de septiembre de 2011, Monsanto y otros (C-58/10 a C-68/10, EU:C:2011:553), apartado 79, y de 13 de septiembre de 2017, Fidenato y otros (C-111/16, EU:C:2017:676), apartado 38.

2. Interpretación de las cuestiones prejudiciales planteadas por el Consejo de Estado

44. En este contexto, el Consejo de Estado trata de determinar, mediante su primera cuestión prejudicial, si la comunicación francesa del proyecto para prohibir los neonicotinoides cumple los requisitos de procedimiento que el artículo 71, apartado 1, primera frase, del Reglamento n.º 1107/2009 establece en materia de información (véase el epígrafe B).

45. La segunda cuestión prejudicial tiene por objeto esclarecer si los Reglamentos de Ejecución que la Comisión adoptó en relación con los distintos neonicotinoides son medidas de la Unión en el sentido del artículo 71, apartado 1, primera frase, que impiden el establecimiento de las medidas de protección nacionales comunicadas. Por último, la tercera cuestión prejudicial profundiza en la segunda y pregunta si algunas *partes* de las medidas de protección nacionales pueden seguir aplicándose si las medidas de la Comisión solo responden parcialmente a las inquietudes del Estado miembro al restringir la utilización de solo tres de las cinco sustancias activas (ambas cuestiones prejudiciales en el epígrafe C).

3. Admisibilidad de la petición de decisión prejudicial

46. La UIPP expresa sus dudas sobre la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial por el hecho de que la normativa francesa no es una medida de protección provisional, sino que tiene vocación de permanencia. Alega que, además, la normativa manifiestamente no era urgente, ya que la prohibición no entró en vigor hasta dos años después de la promulgación de la Ley. Entiende que, por lo tanto, se excluye la aplicación del artículo 71, apartado 1, primera frase, del Reglamento n.º 1107/2009.

47. Este argumento se reduce a la afirmación de que las cuestiones prejudiciales son manifiestamente hipotéticas y, por lo tanto, inadmisibles, ya que, según se afirma, no cabe en absoluto calificar la prohibición de medida de protección provisional a los efectos del artículo 71, apartado 1, primera frase, del Reglamento n.º 1107/2009. Sin embargo, esta objeción no resulta convincente.

48. El concepto de medida de protección provisional del artículo 71, apartado 1, primera frase, del Reglamento n.º 1107/2009 no limita la forma de la medida adoptada, sino que el carácter provisional de la medida de protección nacional reside principalmente en el hecho de que debe ser revisada inmediatamente por la Comisión en virtud del artículo 71, apartado 2, y, posiblemente, sustituida por una medida de la Unión en virtud del artículo 71, apartado 3.

49. Tampoco se desprende del artículo 71, apartado 1, primera frase, del Reglamento n.º 1107/2009 que esta competencia no sea aplicable debido al retraso en la adopción de medidas de protección. Aunque la versión francesa, en particular, utiliza el concepto de urgencia («mesures d'urgence») y también el término alemán «Notfallmaβnahmen» [medida de emergencia] o la expresión inglesa «emergency measures» implican también cierto grado de urgencia, las medidas adoptadas tardíamente no son inadmisibles, incluso cuando se requiere una acción urgente, por el mero hecho de que posiblemente debieran haber sido adoptadas antes.

50. Por tanto, la petición de decisión prejudicial es admisible.

B. Requisitos de procedimiento para que un Estado miembro pueda acogerse al artículo 71 del Reglamento n.º 1107/2009

51. La primera cuestión prejudicial tiene por objeto determinar si Francia ha seguido los pasos procedimentales necesarios para acogerse al artículo 71 del Reglamento n.º 1107/2009, es decir, en particular, si Francia ha informado oficialmente a la Comisión.

1. Concepto de información oficial con arreglo al artículo 71, apartado 1, primera frase, del Reglamento n.º 1107/2009

52. El artículo 71, apartado 1, primera frase, del Reglamento n.º 1107/2009 exige antes de nada que el Estado miembro informe oficialmente a la Comisión de la necesidad de adoptar medidas de emergencia. Es cierto que hay algunos argumentos a favor de que la comunicación del Estado miembro tenga que referirse, en su forma externa, a una medida de emergencia con arreglo la disposición mencionada. Sin embargo, a continuación se demostrará que, teniendo en cuenta el principio de cooperación leal, lo decisivo es si las partes implicadas pueden asumir que sus interlocutores comprenden correctamente el contenido de las respectivas comunicaciones.

53. Aunque Francia se dirigió a la Comisión el 2 de febrero de 2017 con un proyecto de prohibición, cursó su comunicación por el procedimiento previsto en la Directiva 2015/1535.

54. La Comisión considera que dicha comunicación solo puede considerarse información en el sentido del artículo 71, apartado 1, del Reglamento n.º 1107/2009 si el Estado miembro se refiere expresamente a esas disposiciones o, al menos, intenta acreditar que se cumplen los requisitos de una medida de emergencia europea. Además, afirma que la comunicación debe contener la advertencia explícita de que el Estado miembro actuará unilateralmente si no se toma ninguna medida europea. Sostiene que la comunicación francesa no cumple estos requisitos.

55. Si bien la Comisión no justifica cómo ha deducido estas exigencias tan elevadas, que van más allá de la mera notificación, en las normativas pertinentes se pueden encontrar varios elementos indicativos al respecto.

56. En primer lugar, el artículo 71, apartado 1, primera frase, del Reglamento n.º 1107/2009 exige una información «oficial».

57. En segundo lugar, el artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva 2015/1535 establece que la obligación de notificación prevista en el artículo 5 no se aplica a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que se acojan a cláusulas de salvaguardia previstas en actos vinculantes de la Unión.

58. Es cierto que el artículo 71 del Reglamento n.º 1107/2009, a diferencia de algunas disposiciones comparables, no lleva por título la expresión «cláusula de salvaguardia», pero el contenido de esta disposición se corresponde con la definición de las cláusulas de salvaguardia del artículo 114 TFUE, apartado 10. Por ello, debe considerarse una cláusula de salvaguardia también a los efectos del artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva 2015/1535.

59. Por consiguiente, esta disposición podría interpretarse en el sentido de que los Estados miembros, a los efectos del artículo 71, apartado 1, primera frase, del Reglamento n.º 1107/2009, no pueden informar a la Comisión simplemente bajo la forma de una comunicación con arreglo a la Directiva 2015/1535.

60. En tercer lugar, en virtud del artículo 5, apartado 5, de la Directiva 2015/1535, una comunicación en el marco de dicha Directiva también puede sustituirse por la transmisión de un proyecto en virtud de una obligación de información con arreglo a otro acto de la Unión. Por tanto, si se aplica una interpretación restrictiva, una notificación no podría sustituir a la otra comunicación, es decir, en este caso, a la información prevista en el artículo 71, apartado 1, primera frase, del Reglamento n.º 1107/2009. Solamente a la inversa: la información en virtud del Reglamento podría sustituir a la notificación en virtud de la Directiva.

61. Por último, a favor de una interpretación tan restrictiva de las disposiciones mencionadas se puede aducir principalmente que las medidas de protección unilaterales previstas en el artículo 71 del Reglamento n.º 1107/2009 afectan negativamente al mercado interior. Por lo tanto, es necesario evitar en la medida de lo posible los malentendidos al invocar las cláusulas de salvaguardia. Como señala acertadamente la UIPP, por ese motivo el Tribunal de Justicia subraya regularmente que el recurso a las cláusulas de salvaguardia presupone el cumplimiento del procedimiento establecido a tal efecto. [22]

62. Sin embargo, en el fondo estas consideraciones no pueden prosperar.

63. El punto de partida para la interpretación de la característica de la información oficial debe ser que ni el artículo 71 ni las demás disposiciones del Reglamento n.º 1107/2009 contienen normas de procedimiento específicas relativas a la información a la Comisión.

64. En cambio, el artículo 71 del Reglamento n.º 1107/2009 es una concreción, en el ámbito de la realización de los intereses legítimos en relación con los productos fitosanitarios, del principio de cooperación leal consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 3. [23] Por lo tanto, el artículo 71 debe interpretarse también a la luz de este principio.

65. El artículo 4 TUE, apartado 3, párrafo primero, dispone expresamente que, conforme al principio de cooperación leal, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán *mutuamente* en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados. Aunque el Tribunal de Justicia suele hacer hincapié en las obligaciones de cooperación leal de los Estados miembros, [24] estas también se aplican a las instituciones de la Unión. [25]

66. Por lo tanto, por un lado, los Estados miembros deben cooperar lealmente con la Comisión al utilizar este procedimiento, pero, por otro lado, lo mismo se aplica también a la Comisión (y a los demás Estados miembros). Esto significa a su vez que los requisitos formales que deben exigirse a ambas partes solo pueden ir tan lejos como sea necesario para una cooperación efectiva.

67. En consecuencia, lo decisivo para la aplicación procedimental del artículo 71 del Reglamento n.º 1107/2009 no es la forma externa de la comunicación, sino si las partes interesadas pueden suponer que sus interlocutores comprenden correctamente su contenido.

68. Es en ese sentido en el que deben interpretarse también las disposiciones de la Directiva 2015/1535. Atendiendo a la propia finalidad normativa de la Directiva, queda claro que no se persigue establecer requisitos para la información oficial prevista en el artículo 71, apartado 1, primera frase, del Reglamento n.º 1107/2009. Por el contrario, el artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva 2015/1535 significa simplemente que la información en el sentido del artículo 71, apartado 1, primera frase, del Reglamento n.º 1107/2009 no *tiene* que ser comunicada con arreglo a la Directiva. No obstante, una comunicación con arreglo a la Directiva puede ser una información con arreglo al Reglamento. Y el artículo 5, apartado 5, de la Directiva 2015/1535 confirma la interpretación a la luz del deber de cooperación leal. Dicha disposición tiene como principal objetivo aclarar que las comunicaciones múltiples son innecesarias siempre que todas las partes interesadas sean conscientes de las funciones de una comunicación.

22 Véanse, entre otras, las sentencias de 25 de marzo de 1999, Comisión/Italia (C-112/97, EU:C:1999:168), apartado 62; de 22 de octubre de 2002, National Farmers' Union (C-241/01, EU:C:2002:604), apartado 60; de 10 de marzo de 2005, Tempelman y van Schaijk (C-96/03 y C-97/03, EU:C:2005:145), apartado 50; de 17 de abril de 2007, AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213), apartados 62 y ss.; de 8 de septiembre de 2011, Monsanto y otros (C-58/10 a C-68/10, EU:C:2011:553), apartado 69, y de 13 de septiembre de 2017, Fidenato y otros (C-111/16, EU:C:2017:676), apartado 32.

23 Véase la sentencia de 8 de enero de 2002, van den Bor (C-428/99, EU:C:2002:3), apartado 47.

24 Véanse, entre otras, las sentencias de 16 de junio de 2005, Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386), apartado 42, y de 31 de octubre de 2019, Comisión/Países Bajos (C-395/17, EU:C:2019:918), apartado 102.

25 Auto de 13 de julio de 1990, Zwartveld y otros (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315), apartado 17, y sentencias de 22 de octubre de 2002, Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603), apartado 93; de 21 de octubre de 2008, Marra (C-200/07 y C-201/07, EU:C:2008:579), apartado 41, y de 5 de diciembre de 2017, Alemania/Consejo (C-600/14, EU:C:2017:935), apartado 106.

69. En consecuencia, si surge alguna duda, es responsabilidad de todas las partes interesadas resolverlas mediante aclaraciones o solicitando información adicional.

70. Por lo tanto, si no hacen las preguntas pertinentes, la Comisión y los demás Estados miembros no pueden alegar que pueden seguir quedando dudas residuales.

71. Es en cualquier caso el Estado miembro que invoca el artículo 71, apartado 1, del Reglamento n.º 1107/2009 quien debe intervenir para aclarar la situación si hay indicios de que las demás partes interesadas están juzgando erróneamente su voluntad de actuar o sus motivos para hacerlo. Si omite esa aclaración en tal situación, no estará informando oficialmente.

72. Por consiguiente, la comunicación de una medida con arreglo al artículo 5 de la Directiva 2015/1535 debe equipararse a la información oficial con arreglo al artículo 71, apartado 1, primera frase, del Reglamento n.º 1107/2009 si el Estado miembro puede suponer que la Comisión la ha comprendido en ese sentido.

2. Sobre las circunstancias del presente asunto

73. Para que el Tribunal de Justicia pudiera precisar más estos criterios en el presente asunto habría sido útil que el Consejo de Estado o, por lo menos, Francia y la Comisión hubieran proporcionado datos más precisos sobre sus comunicaciones en el presente procedimiento. Habría sido conveniente, en particular, presentar el texto completo de la comunicación de Francia de 2 de febrero de 2017 y de la respuesta de la Comisión de 3 de agosto de 2017. También habría sido interesante saber si Francia dejó claro en los procedimientos que condujeron a la adopción de las normas de la Comisión del año 2018 que consideraba que las restricciones previstas eran insuficientes y que, por lo tanto, adoptaría restricciones de mayor alcance.

74. Como el Tribunal de Justicia no dispone de estos datos, deberá ser el Consejo de Estado quien esclarezca estas cuestiones más ampliamente y quien examine a la luz de ellas si Francia podía interpretar la conducta de la Comisión, en particular su respuesta de 3 de agosto de 2017, en el sentido de que consideraba la comunicación de Francia una información oficial a los efectos del artículo 71, apartado 1, primera frase, del Reglamento n.º 1107/2009. Si quedaban dudas al respecto, Francia debería haberlas resuelto frente a la Comisión antes de adoptar medidas en virtud de la disposición citada sobre la base de su comunicación.

75. No obstante, los datos de que dispone el Tribunal de Justicia dan lugar a las siguientes reflexiones.

76. En la medida en que la petición de decisión prejudicial refleja la respuesta de la Comisión de 3 de agosto de 2017, es evidente que la Comisión comprendió muy bien las inquietudes de Francia y las encuadró en el Reglamento n.º 1107/2009. También debió entender el envío de un proyecto de norma que haría aplicable una prohibición nacional preexistente de los neonicotinoides en el sentido de que Francia quería realmente adoptar una normativa en ese sentido.

77. Sin embargo, los datos disponibles no aportan ningún elemento que permita concluir que la Comisión asumió que se trataba de aplicar el artículo 71 del Reglamento n.º 1107/2009. En particular, no hay elementos que indiquen que se examinaron las medidas francesas conforme al artículo 71, apartado 2, aunque la entrada en la base de datos relativa a la Directiva 2015/1535 indica que se informó a la Comisión después de la adopción de la prohibición, pero posiblemente antes de su entrada en vigor.

78. En este contexto también puede ser significativa la alegación de UIPP y de la Comisión de que Francia no expuso con claridad frente a la Comisión la urgencia de las medidas. Si esto fuera cierto, para la Comisión no habría sido necesariamente lógico interpretar la comunicación de Francia como una información sobre la necesidad de adoptar medidas de emergencia.

79. Además, la Comisión objeta que, en su comunicación, Francia no analizó las restricciones existentes y futuras para la utilización de tres de los neonicotinoides. Dado que el artículo 71, apartado 1, primera frase, del Reglamento n.º 1107/2009 exige que el Estado miembro informe a la Comisión de la *necesidad* de adoptar medidas de emergencia, cabría esperar que expusiera por qué no son suficientes las correspondientes medidas de la Unión.

80. No obstante, también en esta materia los requisitos que deben exigirse a la información deben ser apropiados. Debería bastar con que el Estado miembro exponga el fundamento de sus inquietudes y las medidas de protección de mayor alcance que desea adoptar. En cambio, no es necesario analizar en detalle las posibles lagunas en las medidas existentes.

81. En esta etapa no es necesario, en particular, aportar ya una motivación exhaustiva capaz de resistir un examen conforme al artículo 71, apartado 2, del Reglamento n.º 1107/2009, pues en el momento de la información oficial la definición precisa de las medidas del Estado miembro y su revisión es algo aún pendiente, por lo que todavía hay ocasión de completar la motivación en el procedimiento ante el comité competente.

82. Sin embargo, sería acorde con el espíritu de la cooperación leal si la Comisión expresara ya en su respuesta a la información del Estado miembro todas sus posibles dudas. Una respuesta así debería normalmente conducir a un diálogo sobre la necesidad de las medidas de protección deseadas, lo que, aunque no esté previsto explícitamente en el artículo 71 del Reglamento n.º 1107/2009, puede ser útil para una acción coordinada.

3. Comunicación de las medidas de protección francesas

83. Además, cabe señalar que el artículo 71, apartado 1, segunda frase, del Reglamento n.º 1107/2009 también exige que el Estado miembro informe inmediatamente a los demás Estados miembros y a la Comisión cuando tome medidas. Esta comunicación es de una importancia fundamental, ya que pone en marcha el examen de la medida conforme al artículo 71, apartado 2. Por lo tanto, debe considerarse un requisito para la aplicación de las medidas de protección nacionales. [26]

84. Dado que la petición de decisión prejudicial no contiene ningún dato sobre este extremo, el Consejo de Estado deberá, en su caso, examinar si, en el marco de la Directiva 2015/1535, Francia informó suficientemente a la Comisión y a los Estados miembros de las medidas de protección adoptadas. [27]

26 Véase, en particular, la sentencia de 8 de septiembre de 2011, Monsanto y otros (C-58/10 a C-68/10, EU:C:2011:553), apartados 72 y 73, pero también las sentencias de 8 de enero de 2002, van den Bor (C-428/99, EU:C:2002:3), apartados 45 a 47; de 22 de octubre de 2002, National Farmers' Union (C-241/01, EU:C:2002:604), apartado 60; de 10 de marzo de 2005, Tempelman y van Schaijk (C-96/03 y C-97/03, EU:C:2005:145), apartado 50, y de 17 de abril de 2007, AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213), apartados 62 y 63.

27 Véase el punto 29 de las presentes conclusiones.

4. Conclusión parcial

85. En resumen, procede responder a la primera cuestión prejudicial que la comunicación de una medida con arreglo al artículo 5 de la Directiva 2015/1535 debe equipararse a la información oficial del artículo 71, apartado 1, primera frase, del Reglamento n.º 1107/2009, si el Estado miembro puede suponer que la Comisión la ha comprendido en ese sentido. El órgano jurisdiccional competente deberá determinar si cabe asumir que así ha ocurrido en el litigio principal, teniendo plenamente en cuenta las comunicaciones entre el Estado miembro y la Comisión.

C. Acerca de las medidas de la Comisión

86. Las cuestiones prejudiciales segunda y tercera tienen por objeto esclarecer si los Reglamentos de Ejecución que la Comisión adoptó en relación con los distintos neonicotinoides son medidas de la Unión en el sentido del artículo 71, apartado 1, primera frase, del Reglamento n.º 1107/2009 que impiden la introducción de las medidas de protección nacionales comunicadas.

87. Es cierto que estas cuestiones solo se plantean para el caso de que deba apreciarse que se informó oficialmente a la Comisión, pero, como se trata de una cuestión que debe aclarar todavía el Consejo de Estado, por prudencia resulta apropiado examinarlas.

88. Conforme a la disposición mencionada, el Estado miembro puede adoptar medidas de protección provisionales si la Comisión no ha actuado con arreglo a los artículos 69 o 70.

89. Es incontrovertido que la Comisión no ha tomado ninguna medida con arreglo a los artículos 69 o 70 del Reglamento n.º 1107/2009. Sin embargo, en el período comprendido entre la comunicación francesa de 2 de febrero de 2017 y la adopción del Decreto controvertido el 30 de julio de 2018, la Comisión, sobre la base de otras disposiciones del Reglamento n.º 1107/2009, restringió sustancialmente la utilización de tres de los neonicotinoides, aprobó uno de los neonicotinoides para otros quince años y prorrogó provisionalmente por un año la aprobación del neonicotinoide restante. [28]

90. Si se interpretara restrictivamente el artículo 71, apartado 1, primera frase, del Reglamento n.º 1107/2009, esas medidas no afectarían a las facultades que tiene Francia en virtud de esa disposición, pues en dicha disposición solo se mencionan las medidas de emergencia previstas en los artículos 69 y 70 por oposición a las medidas de protección de los Estados miembros.

91. Sin embargo, también en este aspecto debe interpretarse el artículo 71, apartado 1, primera frase, del Reglamento n.º 1107/2009 de conformidad con el principio de cooperación leal. Además, debe tenerse en cuenta el objetivo de armonización del Reglamento. Por lo tanto, no debería ser relevante la forma en que actúe la Comisión, sino solo si toma medidas para atender a las inquietudes del Estado miembro. En consecuencia, las medidas de la Unión a largo plazo que tengan por objeto el riesgo en cuestión excluyen con mayor razón las medidas nacionales.

92. En este sentido, las restricciones de uso del imidacloprid, la clotianidina y el tiametoxam deben ser reconocidas como medidas de la Comisión en el sentido del artículo 71, apartado 1, primera frase, del Reglamento n.º 1107/2009. En efecto, según el considerando 11 de cada uno de los tres Reglamentos de Ejecución, las restricciones se deben a reservas relativas a la seguridad de estas sustancias activas.

28 Véanse los puntos 24 y ss. de las presentes conclusiones.

93. En consecuencia, incluso si la comunicación francesa de 2 de febrero de 2017 debiera ser reconocida como una información en el sentido del artículo 71, apartado 1, primera frase, del Reglamento n.º 1107/2009, no podría justificar una desviación de las tres medidas adoptadas por la Comisión posteriormente.

94. Si Francia considera que ni siquiera esas restricciones son suficientes, deberá poner en marcha por segunda vez, mediante una nueva información oficial con arreglo al artículo 71, apartado 1, primera frase, del Reglamento n.º 1107/2009, el procedimiento previsto en dicha disposición. De este modo daría a la Comisión la oportunidad de evitar que el mercado interior se viera distorsionado por medidas unilaterales francesas, pudiendo endurecer sus propias medidas u oponerse a la postura francesa.

95. No se pueden oponer a este requisito consideraciones sobre la urgencia de las medidas francesas, ya que estas medidas no se adoptaron hasta julio de 2018, es decir, dos meses después de que se aprobasen las normas de la Comisión. Habría sido fácil informar oficialmente a la Comisión durante ese período.

96. En cambio, la prórroga definitiva de la aprobación del acetamiprid y la prórroga provisional de la aprobación del tiacloprid muestran que la Comisión no ha adoptado, respecto de esas sustancias activas, ninguna medida equivalente a las previstas en los artículos 69 y 70 del Reglamento n.º 1107/2009.

97. En lo que respecta al tiacloprid, la prórroga provisional de la aprobación no incluye afirmación alguna acerca de la evaluación de los riesgos de esta sustancia activa, lo que también es lógico, ya que la prórroga se concedió basándose en el procedimiento de renovación en curso, en cuyo marco se examinaron esos riesgos.

98. Y la aprobación renovada del acetamiprid se fundamenta, según el considerando 10 del Reglamento de Ejecución (UE) 2018/113, en la constatación de que se cumplen los criterios de aprobación establecidos en el artículo 4 del Reglamento n.º 1107/2009. En consecuencia, la Comisión considera que esta sustancia activa no tiene efectos nocivos en la salud humana ni efectos inaceptables en el medio ambiente. En cambio, esta resolución no aborda las inquietudes de Francia.

99. Por consiguiente, la respuesta a las cuestiones prejudiciales segunda y tercera debe ser que las medidas unilaterales adoptadas por los Estados miembros en virtud del artículo 71, apartado 1, primera frase, del Reglamento n.º 1107/2009 solo son admisibles en la medida en que la Comisión, tras ser informada oficialmente, no tome medidas para atender a las inquietudes del Estado miembro. En caso de que la comunicación de Francia de 2 de febrero de 2017 deba ser considerada una información oficial, las restricciones de uso de las sustancias activas imidacloprid, clotianidina y tiametoxam deben considerarse medidas de esas características. En cambio, carecerán de ese efecto la renovación de la aprobación del acetamiprid y la prórroga provisional de la aprobación del tiacloprid.

V. Conclusión

100. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que resuelva de la siguiente manera:

«1) La comunicación de una medida con arreglo al artículo 5 de la Directiva (UE) 2015/1535, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información, debe equipararse a la información oficial del artículo 71, apartado 1, primera frase, del Reglamento (CE) n.º 1107/2009, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios, si el Estado miembro puede suponer que la Comisión

la ha comprendido en ese sentido. El órgano jurisdiccional competente deberá determinar si cabe asumir que así ha ocurrido en el litigio principal, teniendo plenamente en cuenta las comunicaciones entre el Estado miembro y la Comisión.

2) Las medidas unilaterales adoptadas por los Estados miembros en virtud del artículo 71, apartado 1, primera frase, del Reglamento n.º 1107/2009 solo son admisibles en la medida en que la Comisión, tras ser informada oficialmente, no tome medidas para atender a las inquietudes del Estado miembro. En caso de que la comunicación de Francia de 2 de febrero de 2017 deba ser considerada una información oficial, las restricciones de uso de las sustancias activas imidacloprid, clotianidina y tiametoxam dispuestas en los Reglamentos de Ejecución (UE) 2018/783, 2018/784 y 2018/785 deben considerarse medidas de esas características. En cambio, carecerán de ese efecto la renovación de la aprobación del acetamiprid mediante el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/113 y la prórroga provisional de la aprobación del tiacloprid mediante el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/524.»