Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
JULIANE KOKOTT
od 4. lipnja 2020.[1]

Predmet C-514/19

Union des industries de la protection des plantes
protiv
Premier ministre i dr.

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Conseil d'État (Državno vijeće, Francuska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Poljoprivreda – Okoliš – Uredba (EU) br. 1107/2009 – Stavljanje na tržište sredstava za zaštitu bilja – Zakonitost hitne mjere koju je donijela država članica – Neonikotionidi – Zaštita pčela – Službeno priopćenje zabrinutosti – Direktiva (EU) 2015/1535 – Utvrđivanje postupka pružanja informacija u području tehničkih standarda i propisa te pravila o uslugama informacijskog društva – Lojalna suradnja – Komisijine zaštitne mjere"

I. Uvod

1. Uredbom o zaštiti bilja[2] usklađuje se odobravanje aktivnih tvari i sredstava za zaštitu bilja u Europskoj uniji. Međutim, države članice smiju donijeti jednostrane zaštitne mjere, ako su prethodno Komisiji izrazile zabrinutost u pogledu određene aktivne tvari i ako Komisija ne donese vlastite zaštitne mjere.

2. U predmetnom postupku valja pojasniti u kojem se slučaju zahtjev koji je upućen Komisiji može smatrati izrazom zabrinutosti. Francuska je Komisiji dostavila službenu obavijest u skladu s Direktivom o obavješćivanju[3], ali u kojoj se izričito ne poziva na zaštitnu klauzulu navedenu u Direktivi o zaštiti bilja. Osim toga valja ispitati koje zahtjeve moraju ispuniti Komisijine mjere kako bi se isključila primjena zaštitnih mjera država članica.

1 Izvorni jezik: njemački

2 Uredba (EZ) br. 1107/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o stavljanju na tržište sredstava za zaštitu bilja i stavljanju izvan snage direktiva Vijeća 79/117/EEZ i 91/414/EEZ (SL 2009., L 309, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 61., str. 52.) Izmjene koje su u međuvremenu izvršene nisu relevantne u pogledu zahtjeva za prethodnu odluku.

3 Direktiva (EU) 2015/1535 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. rujna 2015. o utvrđivanju postupka pružanja informacija u području tehničkih propisa i pravila o uslugama informacijskog društva (SL 2015., L 241, str. 1.)

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Uredba o zaštiti bilja

3. Uredba o zaštiti bilja donesena je na temelju članka 37. stavka 2., članka 95. i članka 152. stavka 4. točke (b) UEZ-a. Navedeno predstavlja pravne osnove zajedničke poljoprivredne i ribarstvene politike (sada članak 41. UFEU-a), unutarnjeg tržišta (sada članak 114. UFEU-a) i zaštitnih mjera u veterinarskom i fitosanitarnom području koje odstupaju od zajedničke poljoprivredne politike i kojima je neposredni cilj zaštita javnog zdravlja (sada članak 168. stavak 4. točka (b) UFEU-a).

4. Člankom 114. stavkom 10. UFEU-a predviđa se da odredbe koje se temelje na tom članku „u odgovarajućim slučajevima uključuju zaštitnu klauzulu kojom se državama članicama odobrava da iz jednog ili više razloga navedenih u članku 36., a koji nisu gospodarske naravi, poduzmu privremene mjere koje podliježu postupku nadzora Unije.”

5. U skladu s člancima 13. i 79. Uredbe o zaštiti bilja, *Komisija* zajedno s odborom koji zastupa države članice odlučuje o odobravanju *aktivnih tvari*.

6. Članak 4. Uredbe o zaštiti bilja sadržava mjerila za odobravanje aktivnih tvari kojima se među ostalim navodi to da aktivne tvari koje se mogu odobriti ne smiju imati štetno djelovanje na zdravlje ljudi niti neprihvatljive učinke na okoliš.

7. Člankom 6. Uredbe o zaštiti bilja predviđa se da odobrenje aktivnih tvari može imati uvjete i ograničenja. Člankom 14. i sljedećim člancima Uredbe o zaštiti bilja uređuje se produljenje odobrenja aktivne tvari, a člankom 21. uređuje se preispitivanje odobrenja.

8. U skladu s člankom 28. i sljedećim člancima Uredbe o zaštiti bilja, *države članice* odobravaju *sredstva za zaštitu bilja* na temelju odobrenih aktivnih tvari na svojem državnom području. Člankom 36. stavkom 3. Uredbe o zaštiti bilja omogućuje se državama članicama da u svrhu smanjenja rizika ograniče uporabu sredstava za zaštitu bilja ili odbiju dati odobrenje tih sredstava, osobito na temelju zabrinutosti u vezi sa zdravljem ljudi i životinja ili okoliša.

9. Članak 49. Uredbe o zaštiti bilja sadržava posebnu odredbu o stavljanju na tržište tretiranog sjemena. U skladu sa stavkom 1. tog članka, države članice ne zabranjuju stavljanje na tržište i uporabu sjemena tretiranog sredstvom za zaštitu bilja odobrenim za uporabu u najmanje jednoj državi članici. U slučaju opravdanih razloga Komisija može utvrditi odstupanja od navedenog stavka u postupku koji je u skladu s člankom 69. Međutim, u tom slučaju primjenjuju se i članci 70. i 71.

10. Neovisno o tom upućivanju, člancima 69. do 71. Uredbe o zaštiti bilja dopušta se da Komisija i države članice donesu hitne mjere.

11. Člankom 69. Uredbe o zaštiti bilja uređuje se Komisijino donošenje hitnih mjera:

„Ako se pokaže da bi neka odobrena aktivna tvar, safener, sinergist ili koformulant ili sredstvo za zaštitu bilja koji su odobreni u skladu s ovom Uredbom mogla predstavljati ozbiljnu opasnost za zdravlje ljudi ili životinja odnosno za okoliš, a ta se opasnost ne može na zadovoljavajući način obuzdati mjerama koje poduzima dotična država članica ili više njih, odmah se poduzimaju mjere u

skladu s regulacijskim postupkom iz članka 79. stavka 3. za ograničenje ili zabranu uporabe i/ili prodaje te tvari ili sredstva, bilo na inicijativu Komisije ili na zahtjev neke države članice. Prije poduzimanja takvih mjera Komisija će ispitati stanje stvari te može zatražiti mišljenje Agencije. Komisija može odrediti rok za davanje takvog mišljenja."

12. U skladu s člankom 70. Uredbe o zaštiti bilja, Komisija može u slučajevima krajnje hitnosti žurno poduzeti hitne mjere.

13. Članak 71. Uredbe o zaštiti bilja odnosi se na nadležnost država članica da donesu hitne mjere:

„1. Kad država članica službeno obavijesti Komisiju o potrebi poduzimanja hitnih mjera, a nisu poduzete mjere u skladu s člankom 69. ili 70., država članica može poduzeti privremene zaštitne mjere. U tom slučaju ona o tome odmah obavještava ostale države članice i Komisiju.

2. U roku 30 radnih dana Komisija predmet podnosi Odboru iz članka 79. stavka 1. u skladu s regulacijskim postupkom iz članka 79. stavka 3. a obzirom na produljenje, izmjenu ili ukidanje nacionalnih privremenih zaštitnih mjera.

3. Država članica smije zadržati svoje nacionalne privremene zaštitne mjere sve dok se ne donesu mjere Zajednice."

2. Direktiva o obavješćivanju

14. U članku 5. stavku 1. Direktive o obavješćivanju navodi se temeljna obveza o dostavljanju obavijesti u pogledu tehničkih propisa:

„Pridržavajući se članka 7., države članice Komisiji bez odlaganja dostavljaju sve nacrte tehničkih propisa […] one Komisiji istodobno dostavljaju obrazloženje u kojemu navode razloge za donošenje tehničkog propisa, ako ti razlozi već nisu pojašnjeni u nacrtu.

[…]

Ako se nacrtom tehničkih propisa posebno želi ograničiti prodaja odnosno uporaba kemijske tvari, pripravka ili proizvoda zbog javnog zdravlja odnosno zaštite potrošača ili okoliša, države članice također šalju sažetak svih relevantnih podataka o toj tvari, pripravku odnosno proizvodu te poznatim i raspoloživim nadomjescima odnosno upute na te podatke, ako su te informacije raspoložive, te priopćuju očekivane učinke mjere na javno zdravlje, zaštitu potrošača i okoliša, zajedno s analizom rizika koja se prema potrebi obavlja u skladu s općim načelima ocjene rizika kemijskih tvari, kako je navedeno u relevantnom dijelu odjeljka II.3 Priloga XV. Uredbi (EZ) br. 1907/2006 Europskog parlamenta i Vijeća[4].

[…]"

4 Uredba (EZ) br. 1907/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2006. o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničavanju kemikalija (REACH) i osnivanju Europske agencije za kemikalije te o izmjeni Direktive 1999/45/EZ i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 793/93 i Uredbe Komisije (EZ) br. 1488/94 kao i Direktive Vijeća 76/769/EEZ i direktiva Komisije 91/155/EEZ, 93/67/EEZ, 93/105/EZ i 2000/21/EZ (SL 2006., L 396 str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 23., str. 3. i ispravak SL 2017., L 135, str. 46.)

15. Članak 5. stavak 5. Direktive o obavješćivanju odnosi se na dostavu informacija o tehničkim propisima na temelju drugih odredbi Unije:

„Ako je nacrt tehničkog propisa sastavni dio mjera koje se Komisiji dostavljaju u fazi nacrta na temelju nekog drugog akta Unije, države članice informacije iz stavka 1. mogu dostaviti na temelju tog drugog akta, ali pritom moraju formalno naznačiti da ta dostava informacija također predstavlja i dostavu za potrebe ove Direktive.

Ako se Komisija ne očituje o nacrtu tehničkog propisa na temelju ove Direktive, to ne dovodi u pitanje odluke koje bi se mogle donijeti na temelju drugih akata Unije."

16. U članku 7. stavku 1. Uredbe o obavješćivanju navode se odstupanja od obveze obavješćivanja:

„Članci 5. i 6. ne primjenjuju se na zakone i druge propise država članica te dobrovoljne sporazume na osnovi kojih države članice:

(a) – (b) […]

(c) koriste zaštitne klauzule predviđene obvezujućim aktima Unije;

(d) […]"

B. Francusko pravo

17. Člankom L. 253-8 stavkom II. Code rural et de la pêche maritime (Zakonik o poljoprivredi i pomorskom ribolovu), u verziji izmijenjenoj člankom 125. Zakona od 8. kolovoza 2016. o obnovi bioraznolikosti, prirode i krajolika, zabranjuje se uporaba neonikotinoida:

„Od 1. rujna 2018. zabranjuje se uporaba sredstava za zaštitu bilja koja sadržavaju jednu ili više aktivnih tvari iz porodice neonikotinoida i sjemena obrađena tim sredstvima.

[…]

Odstupanja od zabrane navedene u ovom stavku II. prvom i drugom podstavku mogu se odobriti do 1. srpnja 2020. zajedničkom odlukom ministra nadležnih za poljoprivredu, okoliš i zdravlje.

[…]"

18. Uredbom br. 2018-675 od 30. srpnja 2018. o definiranju aktivnih tvari iz porodice neonikotinoida prisutnih u sredstvima za zaštitu bilja (u daljnjem tekstu: sporna uredba), koja je donesena na temelju članka L. 253-8 Code rural et de la pêche maritime (Zakonik o poljoprivredi i pomorskom ribolovu), u Zakonik o poljoprivredi i pomorskom ribolovu umeće se članak D. 253-46-1 kojim se utvrđuju zabranjeni neonikotinoidi:

„Tvari iz porodice neonikotinoida navedene u članku L. 253-8 jesu sljedeće: acetamiprid;/klotianidin;/imidakloprid;/tiakloprid;/tiametoksam."

III. Činjenice i zahtjev za prethodnu odluku

19. U zaštiti bilja upotrebljavaju se različite aktivne tvari iz porodice neonikotinoida. U tu svrhu, Komisija je između 2004. i 2008. odobrila neonikotinoide acetamiprid, tiakloprid, klotianidin, tiametoksam i imidakloprid. Još se najmanje dvije vrste neonikotionida, dinotefuran i nitenpiram, također koriste kao sredstva za zaštitu bilja, ali još nisu prijavljeni u Uniji niti ih je Unija odobrila [5].

20. Komisija je zbog rizika za pčele ograničila uporabu klotianidina, tiametoksama i imidakloprida već u Provedbenoj uredbi (EU) br. 485/2013 od 24. svibnja 2013. [6], iako su i dalje dopuštena određena korištenja na otvorenom prostoru [7].

21. Francuska je 2016. donijela gore navedeni Zakon o obnovi bioraznolikosti, prirode i krajolika te je time od 1. rujna 2018. zabranila uporabu sredstava za zaštitu bilja koja sadržavaju jednu ili više aktivnih tvari porodice neonikotinoida i sjemena tretiranog tim sredstvima.

22. Francuska vlada dostavila je Komisiji 2. veljače 2017. nacrt sporne uredbe, koja se također gore navodi, u kojem se pozvala na članak 5. Direktive o obavješćivanju [8], ali ne i na članak 71. Uredbe o zaštiti bilja. U toj je obavijesti francuska vlada opravdala zabranu uporabe sredstava za zaštitu bilja koja sadržavaju jednu ili više aktivnih tvari iz porodice neonikotinoida i sjemena tretiranog tim sredstvima, pozivajući se na nekoliko znanstvenih studija. Te studije „upućuju na to da neonikotinoidi imaju značajan utjecaj na neciljane organizme kao što su pčele, veliki beskralježnjaci ili pak ptice". Osim toga, francuska vlada pozvala se na studiju koju je provela Europska agencija za sigurnost hrane (u daljnjem tekstu: EFSA), kojom je „utvrđen rizik za ljudsko zdravlje (utjecaj na razvoj živčanog sustava)".

23. Pozivajući se na Uredbu o zaštiti bilja, Komisija je u svojem odgovoru od 3. kolovoza 2017. navela da „dijeli zabrinutost Francuske u pogledu određenih tvari iz porodice neonikotinoida i opasnosti koje te tvari predstavljaju za pčele". Podsjetila je i na to da je „EFSA objavila zaključke o tim trima tvarima i skrenula pozornost na druge moguće opasnosti te time potaknula Komisiju da razmotri je li potrebno uvesti druga ograničenja". Pritom je uputila na postupke preispitivanja odobrenja klotianidina, tiametoksama i imidakloprida, koji su tada bili u tijeku.

24. Međutim, u skladu s člankom 20. stavkom 1. Uredbe o zaštiti bilja, Komisija je početkom 2018. ponovno izdala odobrenje za neonikotinoid acetamiprid, na razdoblje od 15 godina [9]. U tom je pogledu Komisija u uvodnim izjavama utvrdila sljedeće:

„(10) Za jednu ili više reprezentativnih uporaba najmanje jednog sredstva za zaštitu bilja koje sadržava acetamiprid utvrđeno je da su mjerila za odobravanje predviđena člankom 4. Uredbe (EZ) br. 1107/2009 ispunjena. Stoga je primjereno produljiti odobrenje za acetamiprid.

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

6 Provedbena uredba Komisije o izmjeni Provedbene uredbe (EU) br. 540/2011 u pogledu uvjeta za odobravanje aktivnih tvari klotianidina, tiametoksama i imidakloprida i o zabrani uporabe i prodaje sjemena tretiranog sredstvima za zaštitu bilja koja sadrže te aktivne tvari (SL 2013., L 139, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 71., str. 238.)

7 Donošenje te uredbe predmet je presude Suda od 17. svibnja 2018., Bayer CropScience i dr./Komisija (T-429/13 i T-451/13, EU:T:2018:280) i u tom pogledu pripadajuće žalbe Bayer CropScience i Bayer/Komisija (C-499/18 P, SL 2018., C 381, str. 12.).

8 Postupak 2017/39/F (Francuska)

9 Provedbena uredba Komisije (EU) 2018/113 od 24. siječnja 2018. o produljenju odobrenja aktivne tvari acetamiprid u skladu s Uredbom (EZ) br. 1107/2009 Europskog parlamenta i Vijeća o stavljanju na tržište sredstava za zaštitu bilja i o izmjeni Priloga Provedbenoj uredbi Komisije (EU) br. 540/2011 (SL 2018., L 20, str. 7.)

(11) Procjena rizika za produljenje odobrenja aktivne tvari acetamiprid temelji se na ograničenom broju reprezentativnih uporaba, no time se ne ograničavaju uporabe za koje se mogu odobriti sredstva za zaštitu bilja koja sadržavaju acetamiprid. Stoga je primjereno ukloniti ograničenje za uporabu te tvari isključivo kao insekticida".

25. U skladu s člankom 17. stavkom 1. Uredbe o zaštiti bilja Komisija je zatim na temelju tekućeg postupka obnavljanja produljila odobrenje za tiakloprid najprije na godinu dana [10], a kasnije na još jednu godinu [11], te je tek nedavno odlučila da više neće obnavljati odobrenje [12].

26. Suprotno tomu, Komisija je 29. svibnja 2018., na temelju članka 21. stavka 3., članka 49. stavka 2. i članka 78. stavka 2. Uredbe o zaštiti bilja, zabranila uporabu imidakloprida, [13] klotianidina [14] i tiametoksama [15] s učinkom od 19. prosinca 2018., osim za tretiranje usjeva u trajnim staklenicima koji u takvim staklenicima ostaju tijekom cijelog svojeg životnog vijeka.

27. U uvodnoj izjavi 11. svake od gore navedenih provedbenih uredbi, Komisija je utvrdila da „nije moguće isključiti dodatni rizik za pčele ako se ne uvedu dodatna ograničenja. Uzimajući u obzir potrebu da se osigura razina sigurnosti i zaštite koja je u skladu s visokom razinom zaštite zdravlja životinja koja se zahtijeva u Uniji, primjereno je zabraniti sve uporabe na otvorenom."

28. Čini se da su odobrenja za klotianidin i tiametoksam u međuvremenu istekla [16].

29. Francuska je ipak 30. srpnja 2018. donijela spornu uredbu kojom se od 1. rujna 2018. zabranjuje svaka uporaba pet neonikotinoida koji su u to vrijeme bili odobreni na području Unije. Tekst te uredbe može se pronaći u Komisijinoj bazi podataka o provedbi Direktive o obavješćivanju pod datumom 31. kolovoza 2018. [17].

30. Union des industries de la protection des plantes protiv tih mjera podnosi žalbu Conseilu d'État (Državno vijeće, Francuska). Među ostalim tvrdi da članak L. 253-8 Code rural et de la pêche maritime (Zakonik o poljoprivredi i pomorskom ribolovu), radi čije je primjene donesena sporna uredba, povređuje odredbe Uredbe o zaštiti bilja.

10 Provedbena uredba Komisije (EU) 2018/524 od 28. ožujka 2018. o izmjeni Provedbene uredbe (EU) br. 540/2011 u pogledu produljenja roka važenja odobrenja aktivnih tvari Bacillus subtilis (Cohn 1872) soj QST 713, identičan soju AQ 713, klodinafop, klopiralid, ciprodinil, diklorprop-P, fosetil, mepanipirim, metkonazol, metrafenon, pirimikarb, pseudomonas chlororaphis soj: MA 342, pirimetanil, kvinoksifen, rimsulfuron, spinosad, tiakloprid, tiametoksam, tiram, tolklofos-metil, triklopir, trineksapak, tritikonazol i ziram (SL 2018., L 88, str. 4.)

11 Provedbena uredba Komisije (EU) 2019/168 od 31. siječnja 2019. o izmjeni Provedbene uredbe (EU) br. 540/2011 u pogledu produljenja roka važenja odobrenja aktivnih tvari abamektin, Bacillus subtilis (Cohn 1872) soj 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 soj 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 i ziram (SL 2019., L 33, str. 1.)

12 Provedbena uredba Komisije (EU) 2020/23 od 13. siječnja 2020. o neproduljenju odobrenja aktivne tvari tiakloprid u skladu s Uredbom (EZ) br. 1107/2009 Europskog parlamenta i Vijeća o stavljanju na tržište sredstava za zaštitu bilja te o izmjeni Priloga Provedbenoj uredbi Komisije (EU) br. 540/2011 (SL 2020., L 8. str. 8.)

13 Provedbena uredba Komisije (EU) 2018/783 od 29. svibnja 2018. o izmjeni Provedbene uredbe (EU) br. 540/2011 u pogledu uvjeta za odobrenje aktivne tvari imidakloprid (SL 2018., L 132, str. 31.)

14 Provedbena uredba Komisije (EU) 2018/784 od 29. svibnja 2018. o izmjeni Provedbene uredbe (EU) br. 540/2011 u pogledu uvjeta za odobrenje aktivne tvari klotianidin (SL 2018., L 132, str. 35.)

15 Provedbena uredba Komisije (EU) 2018/785 od 29. svibnja 2018. o izmjeni Provedbene uredbe (EU) br. 540/2011 u pogledu uvjeta za odobrenje aktivne tvari tiametoksam (SL 2018., L 132, str. 40.)

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

31. U okviru tog postupka, Conseil d'État (Državno vijeće) upućuje Sudu sljedeća pitanja:

1. Ako je nacionalna mjera čiji je cilj ograničiti uporabu aktivnih tvari službeno priopćena Komisiji na temelju članka 5. Direktive (EU) 2015/1535, ali su podneseni i elementi na temelju kojih država članica smatra da tvar može predstavljati ozbiljnu opasnost za zdravlje ljudi ili životinja odnosno za okoliš, a ta se opasnost prema postojećim propisima može na zadovoljavajući način obuzdati samo mjerama koje poduzima dotična država članica, te su ti elementi dovoljno jasni da Komisija ne može pogrešno smatrati da se to priopćenje trebalo temeljiti na Uredbi o zaštiti bilja, je li stoga na Europskoj komisiji da to priopćenje smatra podnesenim u okviru postupka predviđenog člancima 69. i 71. te uredbe i da prema potrebi poduzme dodatne mjere izvođenja dokaza ili mjere koje istodobno ispunjavaju zahtjeve iz tog propisa i odgovaraju na zabrinutosti koje je izrazila ta država članica?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na to pitanje, treba li provedbene uredbe 2018/783, 2018/784 i 2018/785 kojima se od 19. prosinca 2018. zabranjuje uporaba tvari tiametoksam, klotianidin i imidakloprid, osim za tretiranje usjeva u trajnim staklenicima koji u takvim staklenicima ostaju tijekom cijelog svojeg životnog vijeka, smatrati mjerama koje su poduzete kao odgovor na zahtjev Francuske od 2. veljače 2017. kojim se traži opća zabrana uporabe sredstava za zaštitu bilja koja sadržavaju jednu ili više tvari iz porodice neonikotinoida i sjemena tretiranog tim sredstvima?

3. U slučaju potvrdnog odgovora na potonje pitanje, što može poduzeti država članica koja je od Komisije na temelju članka 69. Uredbe o zaštiti bilja zatražila da poduzme mjere za ograničenje ili zabranu uporabe sredstava za zaštitu bilja koja sadržavaju jednu ili više tvari iz porodice neonikotinoida i sjemena tretiranog tim sredstvima ako Komisija samo djelomično prihvati njezin zahtjev i ne ograniči uporabu svih tvari iz porodice neonikotinoida, nego samo triju od tih tvari?

32. U pogledu tih pitanja, Union des industries de la protection des plantes (u daljnjem tekstu: UIPP), Union nationale de l'apiculture française (Udruga francuskih pčelara), Syndicat national de l'apiculture (Nacionalni sindikat pčelara), Francuska Republika i Europska komisija podnijeli su pisana očitovanja. Sud je odustao od rasprave jer je na taj način stekao dovoljnu količinu informacija.

IV. Pravna ocjena

33. Zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Conseil d'État (Državno vijeće) valja protumačiti prije nego li se razmotri pravna kvalifikacija obavijesti Francuske od 2. veljače 2017. i značenje različitih Komisijinih mjera s početka 2018.

A. Tumačenje i dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku

34. Prva dva pitanja odnose se na obveze i mjere Komisije, dok se treće pitanje odnosi na mogućnosti djelovanja države članice uslijed Komisijinih mjera. Međutim, niti jedno od tih pitanja nije predmet postupka pred Conseilom d'État (Državno vijeće). Naprotiv, u tom je postupku riječ o pitanju jesu li sveobuhvatne zabrane sredstava za zaštitu bilja na osnovi neonikotinoida i sjemena tretirana takvim sredstvima, koje je izrekla Francuska, valjane. Stoga je potrebno identificirati bit pitanja koja su relevantna za donošenje odluka u postupku pred Conseilom d'État (Državno vijeće) [18]. U tu je svrhu najprije potrebno prikazati normativni okvir koji proizlazi iz Uredbe o zaštiti bilja. U nastavku se mogu ocijeniti prigovori UIPP-a protiv dopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku.

18 Vidjet presudu od 2. travnja 2020., I. N. (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, t. 43.)

1. Normativni okvir za zaštitne mjere država članica u pogledu uporabe sredstava za zaštitu bilja

35. U skladu s člancima 13. i 79. Uredbe o zaštiti bilja, Komisija odlučuje o odobrenju aktivnih tvari zajedno s odborom koji zastupa države članice. U trenutku donošenja spornih zabrana pet aktivnih tvari koje sadržavaju neonikotionide i dalje je bilo dopušteno, iako su u pogledu triju od njih postojala značajna ograničenja.

36. Budući da Unije Uredbu o zaštiti bilja nije temeljila na nadležnosti članka 192. UFEU-a u području okoliša, Francuska ne može opravdati zabrane koje su predmet spora kao strože zaštitne mjere u skladu s člankom 193.

37. Međutim, sredstvo za zaštitu bilja koje se temelji na dopuštenim aktivnim tvarima treba odobriti i predmetna država članica u skladu s člankom 28. i sljedećim člancima Uredbe o zaštiti bilja, prije nego se to sredstvo može staviti u promet i upotrebljavati na području te države članice. Člankom 36. stavkom 3. u tom se okviru državama članicama omogućuje da ograniče uporabu sredstava za zaštitu bilja ili odbiju odobriti ta sredstva , osobito na temelju zabrinutosti u pogledu zdravlja ljudi i životinja ili u pogledu okoliša.

38. Budući da se francuskim odredbama zabranjuju sredstva za zaštitu bilja koja sadržavaju neonikotinoide, *prima facie* bi riječ mogla biti o odredbi u smislu članka 36. stavka 3. Uredbe o zaštiti bilja. Međutim, tom se odredbom ne dopušta zabrana stavljanja na tržište sjemena tretiranog sredstvima za zaštitu bilja koja su odobrena u ostalim državama članicama. Osim toga, iz argumenata UIPP-a proizlazi da francusko tijelo za izdavanje odobrenja nastavlja usklađivati odobrenja sredstva za zaštitu bilja koja se temelje na neonikotinoidima s obzirom na odredbe prava Unije te predmetnim poduzetnicima samo dodatno pruža informacije o nacionalnoj zabrani uporabe tih sredstava. Nije jasno značenje takve prakse s obzirom na nadređenost prava Unije.

39. Moguće je da Conseil d'État (Državno vijeće) iz tog razloga postavlja pitanja koja se odnose samo na članak 71. stavak 1. Uredbe o zaštiti bilja. U skladu s tim, država članica može poduzeti privremene zaštitne mjere nakon što Komisiju službeno obavijesti o potrebi poduzimanja hitnih mjera te ako sama Komisija nije poduzela takve mjere na temelju članka 69. ili članka 70. U tom slučaju, o tome bez odgode obavješćuje ostale države članice i Komisiju.

40. Člankom 71. stavkom 2. Uredbe o zaštiti bilja za taj se slučaj predviđa da Komisija u roku 30 radnih dana podnese predmet nadležnom regulatornom odboru s ciljem produljenja, izmjene ili ukidanja nacionalnih privremenih zaštitnih mjera.

41. Naposljetku, državama članicama se člankom 71. stavkom 3. Uredbe o zaštiti bilja dopušta da zadrže svoje nacionalne zaštitne mjere sve dok se ne donesu mjere Unije.

42. Stoga se člankom 71. Uredbe o zaštiti bilja predviđa nekoliko koraka. Ako država članica smatra da postoji potreba za djelovanjem, mora se najprije obratiti Komisiji i dati joj priliku da otkloni zabrinutosti te države članice. Država članica smije poduzeti mjere samo ako Komisija ne djeluje, a o poduzimanju tih mjera mora obavijestiti Komisiju i sve ostale države članice. One bi se trebale, na Komisijinu inicijativu, zatim udružiti u odbor te zajedno odlučiti jesu li mjere države članice opravdane [19].

43. Osim toga, navođenje u članku 71. stavku 1. prvoj rečenici Uredbe o zaštiti bilja mjera u skladu s člankom 69. upućuje na to da se potreba za hitnim mjerama države članice mora temeljiti na uvjetima za primjenu prvonavedene odredbe. Nakon toga Komisija smije donijeti mjere, ako se može pretpostaviti da odobrena aktivna tvar vjerojatno predstavlja ozbiljnu opasnost za zdravlje ljudi ili

19 Vidjeti presudu od 8. rujna 2011., Monsanto i dr. (C-58/10 do C-68/10, EU:C:2011:553, t. 80.) i presudu od 13. rujna 2017., Fidenato i dr. (C-111/16, EU:C:2017:676, t. 41.).

životinja odnosno za okoliš, a ta se opasnost prema postojećim propisima ne može na zadovoljavajući način obuzdati mjerama koje poduzima dotična država članica odnosno koje poduzimaju dotične države članice (u okviru odobravanja sredstva za zaštitu bilja). U skladu s time i država članica smije poduzeti privremene zaštitne mjere samo ako ispuni te zahtjeve [20]. Međutim, zahtjev za prethodnu odluku ne odnosi se na te uvjete, nego se ograničava na postupovna pitanja. K tomu, nakon što dobije odgovor na upućeni zahtjev, Conseil d'État (Državno vijeće) eventualno još treba ispitati navedene materijalnopravne zahtjeve u pogledu nacionalnih mjera [21].

2. Tumačenje pitanja koja je uputio Conseil d'État (Državno vijeće)

44. U tom kontekstu, Conseil d'État (Državno vijeće) prvim pitanjem želi saznati ispunjava li francuska obavijest o nacrtu zabrane neonikotinida postupovne uvjete u pogledu obavještavanja u skladu s člankom 71. stavkom 1. prvom rečenicom Uredbe o zaštiti bilja (vidjeti odjeljak B).

45. Drugim se pitanjem želi pojasniti treba li Komisijine provedbenu uredbe o različitim neonikotinoidima tumačiti kao mjere Unije u smislu članka 71. stavka 1. prve rečenice kojima se isključuje uvođenje priopćenih nacionalnih zaštitnih mjera. Naposljetku, drugo se pitanje proširuje trećim pitanjem na način da se njime pokušava saznati mogu li se *dijelovi* nacionalnih zaštitnih mjera i dalje primjenjivati ako Komisijine mjere samo djelomično otklanjaju zabrinutost države članice na način da ograničavaju uporabu samo triju od pet aktivnih tvari (vidjeti odjeljak C za oba pitanja).

3. Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku

46. UIPP izražava dvojbe u pogledu dopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku jer francuski propis nije privremena zaštitna mjera, nego trajna zaštitna mjera. Također, čini se da uvođenje propisa očito nije hitno jer je zabrana stupila na snagu tek dvije godine nakon što je zakon donesen. Stoga se isključuje primjena članka 71. stavka 1. prve rečenice Uredbe o zaštiti bilja.

47. Ta se tvrdnja svodi na to da su pitanja očito hipotetska te stoga i nedopuštena jer se kvalifikacija zabrane kao privremene zaštitne mjere ni u kojem slučaju ne dovodi u pitanje u članku 71. stavku 1. prvoj rečenici Uredbe o zaštiti bilja. Međutim, taj prigovor nije uvjerljiv.

48. Pojmom privremene zaštitne mjere navedenom u članku 71. stavku 1. prvoj rečenici Uredbe o zaštiti bilja ne ograničava se oblik donesene mjere. Naprotiv, privremenost nacionalne zaštite mjere temelji se na činjenici da Komisija u skladu s člankom 71. stavkom 2.tu mjeru treba odmah ispitati i, u skladu s člankom 71. stavkom 3., eventualno je zamijeniti mjerom Unije.

49. Isto tako, iz članka 71. stavka 1. prve rečenice Uredbe o zaštiti bilja ne može se zaključiti da se ta nadležnost ne može primijeniti zbog kašnjenja u donošenju zaštitnih mjera. Točno je da se među ostalim u francuskoj jezičnoj verziji upotrebljava pojam kojim se izražava hitnost („mesures d'urgence") i da se njemačkim pojmom „Notfallmaßnahmen" i engleskim „emergency measures" također implicira određeni zahtjev za hitnošću, ali i u slučaju potrebe za hitnim djelovanjem kasnije donesene mjere nisu nedopuštene samo zato što ih se možda trebalo donijeti ranije.

50. Stoga je zahtjev za prethodnu odluku dopušten.

20 Vidjeti u tom pogledu presude od 9. rujna 2003., Monsanto Agricoltura Italia i dr. (C-236/01, EU:C:2003:431, t. 106. i sljedeće) od 8. rujna 2011., Monsanto i dr. (C-58/10 do C-68/10, EU:C:2011:553, t. 76. i 77.) i od 13. rujna 2017., Fidenato i dr. (C-111/16, EU:C:2017:676, t. 51. do 53.).

21 Vidjeti presudu od 8. rujna 2011., Monsanto i dr. (C-58/10 do C-68/10, EU:C:2011:553, t. 79.) i presudu od 13. rujna 2017., Fidenato i dr. (C-111/16, EU:C:2017:676, t. 38.).

B. Postupovni zahtjevi kojima se od države članice traži da uzme u obzir članak 71. Uredbe o zaštiti bilja

51. Prvim pitanjem želi se pojasniti je li Francuska poduzela nužne postupovne korake kako bi uzela u obzir članak 71. Uredbe o zaštiti bilja, a osobito, je li Francuska o tome službeno obavijestila Komisiju.

1. Pojam službene obavijesti u skladu s člankom 71. stavkom 1. prvom rečenicom Uredbe o zaštiti bilja

52. Člankom 71. stavkom 1. prvom rečenicom Uredbe o zaštiti bilja najprije se zahtijeva da država članica službeno obavijesti Komisiju o potrebi poduzimanja hitnih mjera. Točno je da neki argumenti govore u prilog tome da se obavijest države članice svojom vanjskim oblikom mora odnositi na hitnu mjeru u skladu s navedenom odredbom. Međutim, u nastavku će se pojasniti da je s obzirom na načelo lojalne suradnje odlučujuće pitanje trebaju li stranke polaziti od pretpostavke da njihovi partneri u komunikaciji pravilno shvaćaju sadržaj svake obavijesti.

53. Točno je da se Francuska 2. veljače 2017. obratila Komisiji s nacrtom zabrane, ali je obavijest o tom nacrtu poslala u okviru postupka predviđenog Direktivom o obavješćivanju.

54. Komisija smatra da se takva obavijest može tumačiti kao obavijest u smislu članka 71. stavka 1. Uredbe o zaštiti bilja, samo ako se država članica izričito poziva na te odredbe ili ako barem nastoji tu odredbu tumačiti na način da postoje uvjeti za poduzimanje europske hitne mjere. Osim toga, u obavijesti se mora izričito zaprijetiti time da će država članica samostalno djelovati ako se ne poduzme europska mjera. Obavijest koju je podnijela Francuska ne ispunjava te uvjete.

55. Točno je da Komisija ne daje obrazloženje u pogledu pitanja kako je odredila te visoke zahtjeve koji nadilaze jednostavno obavještavanje. Međutim, može se zaključiti da u tom pogledu postoji nekoliko elemenata koji proizlaze iz predmetnih regulatornih dokumenata.

56. Kao prvo, u skladu s člankom 71. stavkom 1. prvom rečenicom potrebna je „službena” obavijest.

57. Kao drugo, člankom 7. stavkom 1. točkom (c) Direktive o obavješćivanju predviđa se da se obveza obavješćivanja, u skladu s člankom 5., ne primjenjuje na zakone i druge propise država članica koje koriste zaštitne klauzule predviđene obvezujućim aktima Unije.

58. Točno je da članak 71. Uredbe o zaštiti bilja za razliku od nekih drugih usporedivih propisa ne sadrži naslov „Zaštitna klauzula”, ali ta odredba sadržajem odgovara definiciji zaštitne klauzule iz članka 114. stavka 10. UFEU-a. Stoga se ta odredba može smatrati zaštitnom klauzulom i za potrebe članka 7. stavka 1. točke (c) Direktive o obavješćivanju.

59. Posljedično, ta se odredba može tumačiti na način da države članice, u skladu s člankom 71. stavkom 1. prvom rečenicom Uredbe o zaštiti bilja, Komisiju ne mogu obavijestiti u obliku obične obavijesti navedene u Direktivi o obavješćivanju.

60. Kao treće, u skladu s člankom 5. stavkom 5. Direktive o obavješćivanju, umjesto obavijesti u skladu s tom direktivom može se dostaviti i nacrt u okviru obveze obavještavanja koja se temelji na nekom drugom propisu Unije. Stoga u skladu s užim tumačenjem, obavješćivanje ne može zamijeniti druge dostave informacija, odnosno u ovom slučaju, obavijesti u skladu s člankom 71. stavkom 1. prvom rečenicom Uredbe o zaštiti bilja. Samo u obrnutom slučaju, obavijest u skladu s Uredbom mogla bi zamijeniti obavješćivanje u skladu s Direktivom.

61. Naposljetku, u prilog tako strogom tumačenju navedenih odredbi prije svega govori činjenica da jednostrane zaštitne mjere u skladu s člankom 71. Uredbe o zaštiti bilja utječu na unutarnje tržište. Posljedično se preporučuje izbjegavanje nesporazuma u pogledu uzimanja u obzir zaštitne klauzule kada je god to moguće. Stoga, kao što UIPP u tom pogledu pravilno navodi, Sud redovito naglašava da pozivanje na zaštitne klauzule pretpostavlja poštovanje postupka predviđenog u tom pogledu [22].

62. Međutim, ta razmatranja u konačnici nisu prihvatljiva.

63. Polazna točka tumačenja obilježja službene obavijesti mora biti činjenica da ni članak 71. ni ostale odredbe Uredbe o zaštiti bilja ne sadržavaju posebna postupovna pravila za obavještavanje Komisije.

64. Naprotiv, člankom 71. Uredbe o zaštiti bilja konkretizira se načelo lojalne suradnje utvrđeno u članku 4. stavku 3. UEU-a u pogledu ostvarivanja legitimnih interesa u vezi sa sredstvima za zaštitu bilja [23]. Stoga se članak 71. treba tumačiti s obzirom na to načelo.

65. Valja podsjetiti da se u članku 4. stavku 3. prvoj rečenici UEU-a u tom pogledu izričito navodi da si, na temelju načela lojalne suradnje i uz puno uzajamno poštovanje, Unija i države članice *međusobno* pomažu pri obavljanju zadaća koje proizlaze iz Ugovorâ. Točno je da Sud često ističe obveze država članica u pogledu lojalne suradnje [24], no te obveze vrijede i za institucije Unije [25].

66. S jedne strane, države članice stoga moraju lojalno surađivati s Komisijom, ako primjenjuju taj postupak, ali s druge strane, to vrijedi i za Komisiju (i za ostale države članice). To istodobno znači da formalni zahtjevi prema objema stranama smiju ići samo onoliko daleko koliko je potrebno za uspješnu suradnju.

67. Stoga za postupovnu primjenu članka 71. Uredbe o zaštiti bilja nije odlučujući vanjski oblik obavijesti, nego pitanje smiju li zainteresirane stranke polaziti od pretpostavke da njihovi partneri u komunikaciji pravilno shvaćaju njezin sadržaj.

68. U skladu s tim treba tumačiti i odredbe Direktive o obavješćivanju. Te odredbe već prema regulatornim ciljevima te direktive nisu usmjerene na utvrđivanje zahtjeva u pogledu službene obavijesti u skladu s člankom 71. stavak 1. prvom rečenicom Uredbe o zaštiti bilja. Naprotiv, članak 7. stavak 1. točka (c) Direktive o obavješćivanju znači da se obavijest u smislu članka 71. stavka 1. prve rečenice Uredbe o zaštiti bilja ne *mora* dostaviti u skladu s Direktivom. Unatoč tomu, informacije u skladu s Direktivom mogu biti obavijesti u skladu s Uredbom. K tomu, članak 5. stavak 5. Direktive o obavješćivanju potvrđuje to tumačenje u skladu s obavezom lojalne suradnje. Tom se odredbom prvenstveno želi pojasniti da su višestruke obavijesti suvišne, sve dok su sve zainteresirane stranke svjesne toga koju funkciju ima obavijest.

69. Stoga, ako se pritom pojave nedoumice, na svim je zainteresiranim strankama da te nedoumice otklone pojašnjenjima i naknadnim upitima.

70. Točno je da se stoga Komisija i ostale države članice ne mogu pozvati na činjenicu da su preostale eventualno nedoumice, ako ne postave odgovarajuća pitanja.

22 Vidjeti presude od 25. ožujka 1999., Komisija/Italija (C-112/97, EU:C:1999:168, t. 62.), od 22. listopada 2002., National Farmers' Union (C-241/01, EU:C:2002:604, t. 60.), od 10. ožujka 2005., Tempelman i van Schaijk (C-96/03 i C-97/03, EU:C:2005:145, t. 50.), od 17. travnja 2007., AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, t. 62. i 63.), od 8. rujna 2011., Monsanto i dr. (C-58/10 do C-68/10, EU:C:2011:553, t. 69.) i od 13. rujna 2017., Fidenato i dr. (C-111/16, EU:C:2017:676, t. 32.).

23 Vidjeti presudu od 8. siječnja 2002., van den Bor (C-428/99, EU:C:2002:3, t. 47.).

24 Vidjeti na primjer presude od 16. lipnja 2005., Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386, t. 42.) i od 31. listopada 2019., Komisija/Nizozemska (C-395/17, EU:C:2019:918, t. 102.).

25 Rješenje od 13. srpnja 1990., Zwartveld i dr. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, t. 17.) i presude od 22. listopada 2002., Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, t. 93.), od 21. listopada 2008., Marra (C-200/07 i C-201/07, EU:C:2008:579, t. 41.) i od 5. prosinca 2017., Njemačka/Vijeće (C-600/14, EU:C:2017:935, t. 106.)

71. Međutim, država članica koja se poziva na članak 71. stavak 1. Uredbe o zaštiti bilja prije svega mora pružiti pojašnjenje, ako postoje naznake za to da ostale zainteresirane stranke pogrešno ocjenjuju namjeru ili razloge za djelovanje te države članice. Ako u tom slučaju država članica propusti pružiti takvo pojašnjenje, nedostaje službena obavijest.

72. Stoga, dostavu informacija u skladu s člankom 5. Direktive o obavješćivanju treba smatrati obaviješću u skladu s člankom 71. stavkom 1. prvom rečenicom Uredbe o zaštiti bilja, ako država članica može pretpostaviti da je Komisija tu obavijest protumačila u tom smislu.

2. Okolnosti predmetnog slučaja

73. Bilo bi korisno da su u predmetnom slučaju, kako bi Sud mogao konkretizirati te kriterije u pogledu predmetnog slučaja, Conseil d'État (Državno vijeće) ili barem Francuska i Komisija pružile preciznije podatke o komunikaciji. U tom bi slučaju bilo očigledno da treba priložiti cjeloviti tekst, posebice, obavijesti Francuske od 2. veljače 2017. i Komisijin odgovor od 3. kolovoza 2017. Također bi bilo zanimljivo saznati je li Francuska u postupku za donošenje Komisijinih propisa iz 2018. pojasnila da smatra da predviđena ograničenja nisu dovoljna te da će iz tog razloga donijeti opsežnija ograničenja.

74. Budući da Sud ne raspolaže takvim informacijama, Conseil d'État (Državno vijeće) mora dodatno pojasniti ta pitanja i u tom pogledu ispitati je li Francuska smjela tumačiti postupanje Komisije, među ostalim odgovor od 3. kolovoza 2017., na način da je Komisija shvatila obavijest Francuske kao službenu obavijest u smislu članka 71. stavka 1. prve rečenice Uredbe o zaštiti bilja. U slučaju da su u tom pogledu i dalje postojale nedoumice, Francuska je trebala otkloniti svoje nedoumice u pogledu Komisije prije nego je na temelju vlastite obavijesti poduzela mjere na temelju navedene odredbe.

75. Međutim, informacije kojima raspolaže Sud dovode do sljedećih razmatranja.

76. Iz prikaza Komisijina odgovora od 3. kolovoza 2017. u zahtjevu za prethodnu odluku, jasno je da je Komisija itekako razumjela zabrinutost Francuske, te da je istu povezala s Uredbom o zaštiti bilja. Isto je tako dostavu nacrta propisa kojim bi se ostvarila primjena postojeće nacionalne zabrane neonikotinoida trebala tumačiti na način da je Francuska zaista htjela donijeti odgovarajući propis.

77. Međutim, dostupne informacije ne sadržavaju naznaku toga da je Komisija pretpostavila primjenu članka 71. Uredbe o zaštiti bilja. Među ostalim, nema naznake da su se izvršila preispitivanja francuskih mjera u skladu s člankom 71. stavkom 2., usprkos činjenici da se iz unosa u bazi podataka Direktive o obavješćivanju može zaključiti da je Komisija o tome obavještena nakon donošenja zabrane, ali eventualno i prije stupanja na snagu te zabrane.

78. U tom su pogledu značajni i argumenti UIPP-a i Komisije prema kojima Francuska nije na jasan način prikazala Komisiji hitnost mjera. Ako je to točno, Komisija vjerojatno nije obavijest Francuske shvatila kao obavijest o potrebi poduzimanja hitnih mjera.

79. Nadalje, Komisija ističe da Francuska u svojoj obavijesti nije razmotrila postojeća i predstojeća ograničenja uporabe triju neonikotinoida. Budući da država članica mora obavijestiti Komisiju o *potrebi* poduzimanja hitnih mjera u skladu s člankom 71. stavkom 1 prvom rečenicom Uredbe o zaštiti bilja, moglo bi se očekivati da ta država članica navede razlog zašto odgovarajuće mjere Unije nisu dovoljne.

80. Međutim, i u tom slučaju vrijedi da zahtjevi koji se odnose na obavijest moraju biti odgovarajući. Dovoljno je da država članica navede osnove svoje zabrinutosti i strože zaštitne mjere koje želi poduzeti. Suprotnu tomu, nije potrebno provoditi detaljnu raspravu o mogućim nedostacima postojećih mjera.

81. Među ostalim nije potrebno da se već u ovoj fazi dostavi sveobuhvatno obrazloženje koje bi prošlo preispitivanje u skladu s člankom 71. stavkom 2. Uredbe o zaštiti bilja. Naime, u trenutku dostave službene obavijesti još treba precizno utvrditi i preispitati mjere država članica tako da i dalje postoji mogućnost da se obrazloženja upotpune u postupku pred nadležnim odborom.

82. Međutim, bilo bi u duhu lojalne suradnje kad bi Komisija eventualne nedoumice izrazila već u svojem odgovoru na obavijest države članice. Takvim se odgovorom načelno treba započeti dijalog o potrebi poduzimanja željenih zaštitnih mjera, koji, istina, nije izričito predviđen člankom 71. Uredbe o zaštiti bilja, ali koji može samo pridonijeti koordiniranom djelovanju.

3. Dostavljanje obavijesti o francuskim zaštitnim mjerama

83. Valja dodati da se člankom 71. stavkom 1. drugom rečenicom Uredbe o zaštiti bilja zahtijeva da država članica, ako poduzima mjere, odmah o tome obavijesti ostale države članice i Komisiju. Ta je obavijest ključna jer se njome pokreće preispitivanje mjere u skladu s člankom 71. stavkom 2. Stoga se može zaključiti da obavijest predstavlja preduvjet za primjenu nacionalnih zaštitnih mjera[26].

84. Budući da zahtjev za prethodnu odluku ne sadržava podatke o tome, Conseil d'État (Državno vijeće) treba po potrebi ispitati je li Francuska u okviru Direktive o obavješćivanju u dovoljnoj mjeri obavijestila Komisiju i države članice o poduzetim zaštitnim mjerama[27].

4. Međuzaključak

85. Zaključno, na prvo pitanje treba odgovoriti na način da dostavu obavijesti o mjeri u skladu s člankom 5. Direktive o obavješćivanju treba izjednačiti sa službenom obavijesti u skladu s člankom 71. stavkom 1. prvom rečenicom Uredbe o zaštiti bilja, ako država članica smije pretpostaviti da je Komisija tu obavijest protumačila u tom smislu. Nadležni sud mora pojasniti treba li uzeti da je o tome riječ u glavnom postupku, pri čemu treba uzeti u obzir ukupnu komunikaciju između države članice i Komisije.

C. Komisijine mjere

86. Drugim i trećim pitanjem želi se pojasniti treba li Komisijine provedbene uredbe o različitim neonikotinoidima tumačiti kao mjere Unije u smislu članka 71. stavka 1. prve rečenice Uredbe o zaštiti bilja kojima se isključuje uvođenje priopćenih nacionalnih zaštitnih mjera.

87. Točno je da se ta pitanja postavljaju samo u slučaju kad treba pretpostaviti da postoji službena obavijest upućena Komisiji. Međutim, budući da je na Conseilu d'État (Državno vijeće) da još razjasni ta pitanja, čini se smislenim da se ta pitanja ispitaju radi potpunosti.

88. U skladu s navedenom odredbom, država članica može poduzeti privremene zaštitne mjere ako Komisija nije postupila u skladu s člankom 69. ili člankom 70.

26 Vidjeti osobito presudu od 8. rujna 2011., Monsanto i dr. (C-58/10 do C-68/10, EU:C:2011:553, t. 72. i 73.), ali i presude od 8. siječnja 2002., van den Bor (C-428/99, EU:C:2002:3, t. 45. do 47.), od 22. listopada 2002., National Farmers' Union (C-241/01, EU:C:2002:604, t. 60.), od 10. ožujka 2005., Tempelman i van Schaijk (C-96/03 i C-97/03, EU:C:2005:145, t. 50.) i od 17. travnja 2007., AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, t. 62. i 63.).

27 Vidjeti točku 29. ovog mišljenja.

89. Nesporno je da Komisija nije poduzela mjere na temelju članka 69. ili članka 70. Uredbe o zaštiti bilja. Međutim, u razdoblju od obavijesti Francuske od 2. veljače 2017. do donošenja sporne uredbe od 30. srpnja 2018. Komisija je na temelju drugih odredbi Uredbe o zaštiti bilja znatno ograničila uporabu triju neonikotinoida, produljila odobrenje za jedan neonkotinoid na dodatnih 15 godina, a odobrenje za ostatak neokotinoida privremeno na godinu dana [28].

90. Kad bi se članak 71. stavak 1. prva rečenica Uredbe o zaštiti bilja usko tumačio, te mjere, u skladu s tom odredbom, ne bi bile važne za ovlasti Francuske jer se u skladu s navedenom odredbom samo hitne mjere navode kao suprotne zaštitnim mjerama država članica navedenim u člancima 69. i 70.

91. Unatoč tomu, članak 71. stavak 1. prvu rečenicu Uredbe o zaštiti bilja treba i po tom pitanju tumačiti u skladu s načelom lojalne suradnje. Nadalje, treba uzeti u obzir i cilj usklađivanja Uredbe. Stoga, odlučujuće ne može biti pitanje u kojem obliku Komisija djeluje, nego samo poduzimaju li se mjere kojima se uvažava zabrinutost države članice. Stoga dugoročne mjere Unije koje se odnose na predmetni rizik još više sprječavaju donošenje nacionalnih mjera.

92. S obzirom na to treba priznati ograničenja uporabe imidakloprida, klotianidina i tiametoksama kao Komisijine mjere u smislu članka 71. stavka 1. prve rečenice Uredbe o zaštiti bilja. Naime, ograničenja se u skladu s uvodnim izjavama 11. svake od triju provedbenih uredbi temelje na zabrinutosti u pogledu sigurnosti tih aktivnih tvari.

93. Posljedično, čak i ako ju se prizna kao obavijest u smislu članka 71. stavka 1. prve rečenice Uredbe o zaštiti bilja, francuska obavijest od 2. veljače 2017. nije mogla opravdati odstupanje od triju navedenih mjera koje je Komisija naknadno donijela.

94. U slučaju da Francuska smatra da ta ograničenja nisu dovoljna, ta država članica mora novom službenom obaviješću, u skladu s člankom 71. stavkom 1. prvom rečenicom Uredbe o zaštiti bilja, još jednom pokrenuti postupak predviđen tom odredbom. Komisija na taj način ima priliku spriječiti Francusku da svojim jednostranim mjerama utječe na unutarnje tržište tako što će dodatno postrožiti svoje mjere ili osporiti francuske zaključke.

95. Tom se zahtjevu ne mogu suprotstaviti razmatranja o hitnosti mjera koje je poduzela Francuska, jer su one donesene tek u srpnju 2018. i time dva mjeseca nakon donošenja Komisijinih propisa. U tom je razdoblju bilo jednostavno dostaviti službenu obavijest Komisiji.

96. Suprotno tomu, Komisija je konačnim produljenjem odobrenja acetamiprida i privremenim produljenjem odobrenja tiakloprida pokazala da, u pogledu tih aktivnih tvari, nije poduzela mjere izjednačene s onima iz članaka 69. i 70. Uredbe o zaštiti bilja.

97. Što se tiče tiakloprida, privremeno produljenje odobrenja ne govori ništa o procjeni rizika u vezi s tom aktivnom tvari. To je i logično jer se produljenje izdaje na temelju tekućeg postupka obnavljanja u okviru kojeg se ti rizici istražuju.

98. Također, u skladu s uvodnom izjavom 10. Provedbene uredbe (EU) 2018/113, produljeno odobrenje acetamiprida temelji se na utvrđenju da postoje uvjeti za davanje odobrenja navedenih u članku 4. Uredbe o zaštiti bilja. Komisija dakle smatra da te aktivne tvari nemaju ni štetno djelovanje na zdravlje ljudi niti neprihvatljive učinke na okoliš. Nasuprot tome, u toj uredbi ne osvrće se na zabrinutost Francuske.

28 Vidjeti točku 24. i sljedeće točke ovog mišljenja.

99. Stoga na drugo i treće pitanje treba odgovoriti na način da su jednostrane mjere koje su države članice poduzele u skladu s člankom 71. stavkom 1. prvom rečenicom Uredbe o zaštiti bilja dopuštene samo ako Komisija, nakon primitka obavijesti, ne poduzme mjere kojima odgovara na zabrinutost države članice. Ako se obavijest Francuske od 2. veljače 2017. treba smatrati službenom obavijesti, ograničenja uporabe aktivnih tvari imidakloprida, klotianidina i tiametoksama treba smatrati takvim mjerama. Suprotno tomu, takav se učinak produljenja odobrenja nemaju ni produljenje odobrenja acetamiprida ni privremeno produljenje odobrenja tiakloprida.

V. Zaključak

100. Stoga predlažem Sudu da odluči kako slijedi:

1. Dostavu obavijesti o mjeri u skladu s člankom 5. Direktive (EU) 2015/1535 o utvrđivanju postupka pružanja informacija u području tehničkih propisa i pravila o uslugama informacijskog društva, treba izjednačiti sa službenom obavijesti u skladu s člankom 71. stavkom 1. prvom rečenicom Uredbe (EU) br. 1107/2009 o stavljanju na tržište sredstava za zaštitu bilja, ako država članica smije pretpostaviti da je Komisija tu obavijest protumačila u tom smislu. Nadležni sud mora pojasniti treba li uzeti da je o tome riječ u glavnom postupku, pri čemu treba uzeti u obzir ukupnu komunikaciju između države članice i Komisije.

2. Jednostrane mjere koje su države članice poduzele u skladu s člankom 71. stavkom 1. prvom rečenicom Uredbe (EZ) br. 1107/2009 dopuštene su samo ako Komisija, nakon primitka obavijesti, ne poduzme mjere kojima odgovara na zabrinutost države članice. Ako se obavijest Francuske od 2. veljače 2017. treba smatrati službenom obavijesti, ograničenja uporabe aktivnih tvari imidakloprida, klotianidina i tiametoksama Provedbenim uredbama (EU) 2018/783, 2018/784 i 2018/785 treba smatrati takvim mjerama. Suprotno tomu, takav se učinak produljenja odobrenja nemaju ni produljenje odobrenja acetamiprida Provedbenom uredbom (EU) 2018/113 ni privremeno produljenje odobrenja tiakloprida Provedbenom uredbom (EU) 2018/524.