Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 4. června 2020 [1]

Věc C-514/19

Union des industries de la protection des plantes
proti
Premier ministre a další

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Conseil d'État (Státní rada, Francie)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Zemědělství – Životní prostředí – Nařízení (EU) č. 1107/2009 – Uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh – Legalita nouzového opatření členského státu – Neonikotinoidy – Ochrana včel – Oficiální oznámení obav – Směrnice (EU) 2015/1535 – Postup při poskytování informací v oblasti technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti – Loajální spolupráce – Ochranná opatření Komise"

I. Úvod

1. Nařízení o ochraně rostlin [2] harmonizuje povolování účinných látek a přípravků na ochranu rostlin v Evropské unii. Členské státy však přesto mohou přijmout jednostranná ochranná opatření, pokud nejprve sdělí Komisi obavy týkající se určité účinné látky a Komise nepřijme žádná vlastní ochranná opatření.

2. Dotčené řízení má vyjasnit otázku, kdy je nutno považovat oznámení adresované Komisi v tomto smyslu za vyjádření obav. Francie v projednávané věci zaslala Komisi oznámení, které je svou formou sdělením podle směrnice (EU) [3], nedovolávala se však výslovně ochranné doložky podle nařízení o ochraně rostlin. Kromě toho je nutno posoudit, jaké požadavky musí splňovat opatření Komise, aby bylo možno vyloučit ochranná opatření členských států.

1 – Původní jazyk: němčina.

2 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009 ze dne 21. října 2009 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh a o zrušení směrnic Rady 79/117/EHS a 91/414/EHS (Úř. věst. 2009, L 309, s. 1). Změny, ke kterým došlo v mezidobí, nejsou pro žádost o rozhodnutí o předběžné otázce relevantní.

3 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1535 ze dne 9. září 2015 o postupu při poskytování informací v oblasti technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti (Úř. věst. 2015, L 241, s. 1).

II. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Nařízení o ochraně rostlin

3. Nařízení o ochraně rostlin bylo přijato na základě čl. 37 odst. 2, článku 95 a čl. 152 odst. 4 písm. b) ES. Tato ustanovení představují právní základ pro společnou zemědělskou a rybářskou politiku (nyní článek 41 SFEU), vnitřní trh (nyní článek 114 SFEU) a pro opatření ve veterinární oblasti a v oblasti ochrany rostlin, která se odchylují od agrární politiky a jejichž bezprostředním cílem je ochrana zdraví obyvatelstva [nyní čl. 168 odst. 4 písm. b) SFEU].

4. Článek 114 odst. 10 SFEU stanoví, že ustanovení založená na tomto článku „zahrnují ve vhodných případech ochrannou doložku, která zmocňuje členské státy přijmout z jednoho nebo více důvodů neekonomické povahy uvedených v článku 36 prozatímní opatření, která podléhají kontrolnímu postupu Unie“.

5. Podle článků 13 a 79 nařízení o ochraně rostlin rozhoduje *Komise* společně s výborem, v němž jsou zastoupeny členské státy, o schválení *účinných látek*.

6. Článek 4 nařízení o ochraně rostlin stanoví kritéria pro schválení účinných látek, které směřují zejména k tomu, že schvalované látky nesmí mít škodlivé účinky na lidské zdraví ani nepřijatelné účinky na životní prostředí.

7. Článek 6 nařízení o ochraně rostlin stanoví, že schválení účinných látek může podléhat podmínkám a omezením. Článek 14 a následující nařízení o ochraně rostlin upravuje obnovení schválení účinné látky a článek 21 jeho přezkum.

8. Podle článku 28 a následujících nařízení o ochraně rostlin povolují *členské státy prostředky na ochranu rostlin* na základě schválených účinných látek pro svůj stát. Článek 36 odst. 3 umožňuje členským státům, aby ke snížení rizika omezily používání prostředků na ochranu rostlin a odmítly jejich povolení, zejména z důvodu obav týkajících se zdraví lidí a zvířat nebo životního prostředí.

9. Článek 49 nařízení o ochraně rostlin obsahuje zvláštní ustanovení týkající se uvádění ošetřeného osiva na trh. Podle odstavce 1 nezakáží členské státy uvádění na trh a používání osiva ošetřeného přípravky na ochranu rostlin, které byly pro toto použití povoleny alespoň v jednom členském státě. V případě vážných obav může Komise stanovit odchylky od tohoto ustanovení postupem upraveným v článku 69. Vedle toho však platí také články 70 a 71.

10. Nezávisle na tomto odkazu umožňují články 69 až 71 nařízení o ochraně rostlin, aby Komise a členské státy přijaly mimořádná opatření.

11. Článek 69 nařízení o ochraně rostlin upravuje přijetí mimořádných opatření Komisí:

„Pokud je zřejmé, že schválená účinná látka, safener, synergent, formulační přísada nebo přípravek na ochranu rostlin, jenž byl povolen v souladu s tímto nařízením, může představovat vážné riziko pro zdraví lidí nebo zvířat anebo pro životní prostředí a že tomuto riziku nelze uspokojivě zabránit prostřednictvím opatření přijatých dotyčným členským státem nebo státy, neprodleně se regulativním postupem podle čl. 79 odst. 3 přijmou opatření omezující nebo zakazující používání nebo prodej této látky či přípravku, a to buď z podnětu Komise, nebo na žádost členského státu. Před přijetím těchto opatření Komise přezkoumá důkazy a může požádat úřad o stanovisko. Komise může stanovit lhůtu, v níž má být toto stanovisko vydáno.“

12. Podle článku 70 nařízení o ochraně rostlin může Komise v krajně naléhavých případech urychleně přijmout mimořádná opatření.

13. Článek 71 nařízení o ochraně rostlin se týká kompetencí členských států přijmout mimořádná opatření:

„(1) Jestliže členský stát oficiálně informuje Komisi o nutnosti přijmout mimořádná opatření a žádné opatření podle článků 69 nebo 70 není přijato, může členský stát přijmout dočasná ochranná opatření. V tom případě o tom neprodleně uvědomí ostatní členské státy a Komisi.

(2) Do 30 pracovních dnů předloží Komise tuto záležitost regulativním postupem podle čl. 79 odst. 3 výboru uvedenému v čl. 79 odst. 1 s cílem prodloužit, změnit nebo zrušit dočasná vnitrostátní ochranná opatření.

(3) Členský stát může zachovat svá dočasná vnitrostátní ochranná opatření do doby, než budou přijata opatření Společenství.“

2. Směrnice (EU) 2015/1535

14. Článek 5 odst. 1 směrnice (EU) stanoví zásadní oznamovací povinnost pro technické předpisy:

„S výhradou článku 7 sdělí členské státy neprodleně Komisi každý návrh technického předpisu, […] členské státy současně Komisi sdělí důvody, pro které je nezbytné takový technický předpis přijmout, pokud již nebyly uvedeny v samotném návrhu.

[…]

Pokud návrh technického předpisu směřuje k omezení uvádění chemické látky, přípravku nebo výrobku na trh nebo jejich používání z důvodu ochrany veřejného zdraví, spotřebitelů nebo životního prostředí, předají členské státy rovněž buď přehled všech příslušných údajů o příslušné látce, přípravku nebo výrobku a o známých a dostupných náhražkách, nebo odkazy na ně, jsou-li takové údaje dostupné, a sdělí předpokládané účinky opatření na veřejné zdraví a ochranu spotřebitele a životního prostředí společně s analýzou rizik provedenou odpovídajícím způsobem v souladu se zásadami stanovenými v příslušné části oddílu II.3 přílohy XV nařízení REACH [4].

[…]“

15. Článek 5 odst. 5 směrnice (EU) 2015/1535 se týká vztahu k oznamování technických předpisů na základě jiných aktů Unie:

„Jsou-li navrhované technické předpisy součástí opatření, jejichž sdělení Komisi ve stadiu návrhu vyžaduje jiný akt Unie, mohou členské státy provést sdělení ve smyslu odstavce 1 podle tohoto jiného aktu, pokud výslovně uvedou, že uvedené sdělení je rovněž sdělením pro účely této směrnice.

Nečinnost Komise ve věci návrhu technického předpisu podle této směrnice nemá vliv na žádné rozhodnutí, které by mohlo být přijato podle jiných aktů Unie.“

4 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 ze dne 18. prosince 2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek, o zřízení Evropské agentury pro chemické látky, o změně směrnice 1999/45/ES a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 793/93, nařízení Komise (ES) č. 1488/94, směrnice Rady 76/769/EHS a směrnic Komise 91/155/EHS, 93/67/EHS, 93/105/ES a 2000/21/ES (Úř. věst. 2006, L 396, s. 1).

16. Článek 7 odst. 1 směrnice (EU) 2015/1535 upravuje výjimky z oznamovací povinnosti:

„Články 5 a 6 se nepoužijí pro právní a správní předpisy členských států nebo dobrovolné dohody, jimiž členské státy:

a) […]

b) […]

c) využívají ochranných doložek obsažených v závazných aktech Unie;

d) […]“

B. Francouzské právo

17. Odstavec II článku L. 253-8 code rural et de la pêche maritime (zákoník zemědělství a mořského rybolovu) ve svém znění pozměněném článkem 125 zákona ze dne 8. srpna 2016 na obnovu biodiverzity, přírody a krajiny zakazuje používání neonikotinoidů:

„Používání přípravků na ochranu rostlin, které obsahují jeden nebo více účinných látek ze skupiny neonikotinoidů, a osiva ošetřeného těmito přípravky je od 1. září 2018 zakázáno.

[…]

Výjimky ze zákazu uvedeného v první a druhém pododstavci odstavce II mohou být do 1. července 2020 poskytnuty společným rozhodnutím ministrů zemědělství, životního prostředí a zdraví.

[…]“

18. Nařízením č. 2018-675 ze dne 30. července 2018 o definici účinků skupiny neonikotinoidů v přípravcích na ochranu rostlin vydaným na základě odstavce II článku L. 253-8 code rural et de la pêche maritime (zákoník zemědělství a mořského rybolovu) (dále jen „sporné nařízení“) byl do code rural et de la pêche maritime doplněn článek D. 253-46-1, který stanoví zakázané neonikotinoidy:

„Účinnými látkami ze skupiny neonikotinoidů uvedenými v článku L. 253-8 jsou: acetamiprid;/klothianidin;/imidakloprid;/thiakloprid;/thiamethoxam“.

III. Skutkový stav a žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

19. V ochraně rostlin jsou používány různé účinné látky skupiny neonikotinoidů. Mezi lety 2004 a 2008 schválila Komise za tímto účelem neonikotinoidy acetamiprid, thiacloprid, klothianidin, thiamethoxam a imidakloprid. Minimálně dva další neonikotinoidy, dinotefuran a nitenpyram, jsou také používány jako prostředky na ochranu rostlin, v Unii však dosud nebyly přihlášeny a schváleny [5].

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

20. Vzhledem k rizikům pro včely omezila Komise používání klothianidinu, thiamethoxamu a imidaklopridu již prováděcím nařízením (EU) č. 485/2013 ze dne 24. května 2013[6], ačkoliv ve volné krajině bylo možné je k určitým účelům i nadále používat[7].

21. V roce 2016 přijala Francie výše uvedený zákon k obnově biodiverzity, přírody a krajiny a zakázala jím od 1. září 2018 používání prostředků na ochranu rostlin, které obsahují jednu nebo několik účinných látek ze skupiny neonikotinoidů, a osivo ošetřené některým z těchto přípravků.

22. Dne 2. února 2017 předala francouzská vláda Komisi návrh výše uvedeného sporného nařízení a odvolávala se přitom na článek 5 směrnice (EU) 2015/1535[8], nikoliv však na článek 71 nařízení na ochranu rostlin. Francouzská vláda v tomto oznámení odůvodňovala zákaz používání přípravků na ochranu rostlin, které obsahují jednu nebo několik účinných látek skupiny neonikotinoidů, a osiva ošetřeného některým z těchto přípravků s odvoláním na několik vědeckých studií. Tyto studie „poukazovaly na závažné dopady neonikotinoidů […] na organismy, proti nimž není jejich účinek namířen, jako jsou včely, bezobratlí živočichové nebo dokonce ptáci“. Dále se francouzská vláda odvolávala na studii Evropského úřadu pro bezpečnost potravin (EFSA), která „identifikuje riziko pro lidské zdraví (dopady na vývoj nervového systému)“.

23. Komise ve své odpovědi ze dne 3. srpna 2017 s odvoláním na nařízení o ochraně rostlin uvedla, že „obavy Francie v souvislosti s některými účinnými látkami skupiny neonikotinoidů a s nebezpečím, které tyto účinné látky představují pro včely, sdílí“. Také upozornila na to, že „EFSA zveřejnila závěry týkající se těchto tří účinných látek, upozornila na další možná rizika a přiměla Komisi k tomu, aby přezkoumala nezbytnost přijetí dalších omezení“. Odvolávala se přitom na aktuálně probíhající přezkumné řízení týkající se schválení klothianidinu, thiamethoxamu a imidaklopridu.

24. Na začátku roku 2018 však Komise obnovila schválení neonikotinoidu acetamipridu podle čl. 20 odst. 1 nařízení o ochraně rostlin na dalších 15 let[9]. Ve svém odůvodnění k tomu Komise konstatovala:

„(10) Bylo zjištěno, že v případě jednoho či více reprezentativních použití alespoň jednoho přípravku na ochranu rostlin obsahujícího acetamiprid jsou kritéria pro schválení stanovená v článku 4 [nařízení o ochraně rostlin] splněna. Proto je vhodné schválení acetamipridu obnovit.

(11) Posouzení rizik pro účely obnovení schválení acetamipridu vychází z omezeného počtu reprezentativních použití, která však neomezují použití, pro něž mohou být přípravky na ochranu rostlin obsahující acetamiprid povoleny. Proto je vhodné zrušit omezení použití pouze jako insekticid.“

6 – Prováděcí nařízení Komise, kterým se mění prováděcí nařízení (EU) č. 540/2011, pokud jde o podmínky schválení účinných látek klothianidin, thiamethoxam a imidakloprid, a kterým se zakazuje použití a prodej osiva ošetřeného přípravky na ochranu rostlin obsahujícími uvedené účinné látky (Úř. věst. 2013, L 139, s. 12).

7 – Přijetí tohoto nařízení je předmětem rozsudku Tribunálu ze dne 17. května 2018, Bayer CropScience a další v. Komise (T-429/13 a T-451/13, EU:T:2018:280), jakož i dosud projednávaného kasačního opravného prostředku Bayer CropScience a Bayer v. Komise (C-499/18 P, Úř. věst. 2018, C 381, s. 12).

8 – Řízení 2017/39/F (France).

9 – Prováděcí nařízení Komise (EU) 2018/113 ze dne 24. ledna 2018, kterým se v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh obnovuje schválení účinné látky acetamiprid a mění příloha prováděcího nařízení Komise (EU) č. 540/2011 (Úř. věst. 2018, L 20, s. 7)

25. Následně Komise prodloužila schválení thiaklopridu podle čl. 17 odst. 1 nařízení o ochraně rostlin na základě řízení o obnovení schválení nejprve o jeden rok [10], později o další rok [11], přičemž nedávno rozhodla o tom, že schválení již obnoveno nebude [12].

26. Naproti tomu Komise dne 29. května 2018 na základě čl. 21 odst. 3, čl. 49 odst. 2 a čl. 78 odst. 2 nařízení o ochraně rostlin s účinností k 19. prosinci 2018 zakázala používání imidaklopridu [13], klothianidinu [14] a thiamethoxamu [15], s výjimkou použití na plodiny ve stálých sklenících, které po celý svůj životní cyklus zůstávají v takovémto skleníku.

27. V bodě 11 odůvodnění příslušného prováděcího nařízení Komise konstatovala, že „bez uložení dalších omezení nelze vyloučit další rizika pro včely. S ohledem na potřebu zajistit takovou úroveň bezpečnosti a ochrany, jež bude v souladu s vysokou úrovní ochrany zdraví zvířat, o niž je v Unii usilováno, je vhodné zakázat všechna venkovní použití“.

28. Platnost schválení pro klothianidin a thiamethoxam již zjevně v mezidobí vypršela [16].

29. Francie však přesto přijala dne 30. července 2018 sporné nařízení, v jehož důsledku bylo od 1. září 2018 na jejím území zakázáno jakékoliv používání pěti neonikotinoidů, které byly tou dobou v Unii schváleny. V databázi Komise k provádění směrnice (EU) 2015/1535 je text tohoto nařízení uložen k datu 31. srpna 2018 [17].

30. Toto opatření napadá Union des industries de la protection des plantes (Svaz podniků působících v odvětví ochrany rostlin) u Conseil d'État (Státní rada, Francie). Toto sdružení zejména tvrdí, že článek L. 253-8 code rural et de la pêche maritime (zákoník zemědělství a mořského rybolovu), k jehož provedení bylo sporné nařízení přijato, je v rozporu s ustanoveními nařízení o ochraně rostlin.

31. V rámci tohoto řízení pokládá Státní rada Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Bylo-li Komisi podle článku 5 směrnice 2015/1535 formálně oznámeno vnitrostátní opatření, kterým se omezuje používání účinných látek, avšak na jeho podporu byly uvedeny důvody, na jejichž základě se členský stát domnívá, že daná látka může představovat vážné riziko pro zdraví lidí nebo zvířat anebo pro životní prostředí a že tomuto riziku nelze s ohledem na stávající právní úpravu uspokojivě zabránit jinak než prostřednictvím opatření přijatých dotyčným členským

10 – Prováděcí nařízení Komise (EU) 2018/524 ze dne 28. března 2018, kterým se mění prováděcí nařízení (EU) č. 540/2011, pokud jde o prodloužení doby platnosti schválení účinných látek Bacillus subtilis (Cohn 1872) kmen QST 713, identického s kmenem AQ 713, klodinafopu, klopyralidu, cyprodinilu, dichlorpropu-P, fosetilu, mepanipyrimu, metkonazolu, metrafenonu, pirimikarbu, Pseudomonas chlororaphis kmen: MA 342, pyrimethanilu, quinoxyfenu, rimsulfuronu, spinosadu, thiaklopridu, thiamethoxamu, thiramu, tolclofos-methylu, triklopyru, trinexapaku, tritikonazolu a ziramu (Úř. věst. 2018, L 88, S. 4).

11 – Prováděcí nařízení Komise (EU) 2019/168 ze dne 31. ledna 2019, kterým se mění prováděcí nařízení č. 540/2011, pokud jde o prodloužení doby platnosti schválení účinných látek abamektin, Bacillus subtilis (Cohn 1872) kmen QST 713, Bacillus thuringensis subsp. Aizawai, Bacillus thuringiensis subsp. israeliensis, Bacillus thuringiensis subsp. kurstaki, Beauveria bassiana, benfluralin, klodinafop, klopyralid, Cydia pomonella Granulovirus (CpGV), cyprodinil, dichlorprop-P, epoxykonazol, fenpyroximát, fluazinam, flutolanil, fosetyl, Lecanicillium muscarium, mepanipyrim, mepikvat, Metarhizium anisopliae var. Anisopliae, metconazol, metrafenon, Phlebiopsis gigantea, pirimikarb, Pseudomonas chlororaphis kmen: MA 342, pyrimethanil, Pythium oligandrum, rimsulfuron, spinosad, Streptomyces K61, thiakloprid, tolklofos-methyl, Trichoderma asperellum, Trichoderma atroviride, Trichoderma gamsii, Trichoderma harzianum, triklopyr, trinexapak, tritikonazol, Verticillium albo-atrum a ziram (Úř. věst. 2019, L 33, s. 1)

12 – Prováděcí nařízení Komise (EU) 2020/23 ze dne 13. ledna 2020, kterým se v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh neobnovuje schválení účinné látky thiakloprid a kterým se mění příloha prováděcího nařízení Komise (EU) č. 540/2011 (Úř. věst. 2020, L 8, s. 8)

13 – Prováděcí nařízení Komise (EU) 2018/783 ze dne 29. května 2018, kterým se mění prováděcí nařízení (EU) č. 540/2011, pokud jde o podmínky schválení účinné látky imidakloprid (Úř. věst. 2018, L 132, s. 31).

14 – Prováděcí nařízení Komise (EU) 2018/784 ze dne 29. května 2018, kterým se mění prováděcí nařízení (EU) č. 540/2011, pokud jde o podmínky schválení účinné látky klothianidinu (Úř. věst. 2018, L 132, s. 35).

15 – Prováděcí nařízení Komise (EU) 2018/785 ze dne 29. května 2018, kterým se mění prováděcí nařízení (EU) č. 540/2011, pokud jde o podmínky schválení účinné látky thiamethoxamu (Úř. věst. 2018, L 132, s. 40).

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

státem, přičemž toto vysvětlení je natolik jasné, že se Komise nemůže zmýlit, pokud jako právní základ tohoto oznámení určí nařízení na ochranu rostlin, je Evropská komise v takovém případě oprávněna považovat takové oznámení za oznámení podané v rámci postupu upraveného v článcích 69 a 71 uvedeného nařízení a případně přijmout další procesní opatření nebo opatření odpovídající jak požadavkům stanoveným v tomto nařízení, tak obavám vyjádřeným dotyčným členským státem?

2) V případě kladné odpovědi na tuto otázku: Mají být prováděcí nařízení 2018/783, 2018/784 a 2018/785, kterými se stanoví zákaz používání thiamethoxamu, klothianidinu a imidaklopridu s účinností ode dne 19. prosince 2018, s výjimkou ošetření osiva, které má být použito pouze ve stálých sklenících, kdy výsledná plodina zůstane po celý svůj životní cyklus ve stálém skleníku, považována za opatření přijatá v reakci na žádost podanou Francií dne 2. února 2017, ve které uvedený členský stát požadoval všeobecný zákaz používání přípravků na ochranu rostlin obsahujících jednu nebo více látek ze skupiny neonikotinoidů a osiv ošetřených těmito přípravky?

3) V případě kladné odpovědi na poslední otázku: Jak může postupovat členský stát, který na základě článku 69 nařízení o ochraně rostlin požádal Komisi, aby přijala opatření k omezení nebo zákazu používání přípravků na ochranu rostlin obsahujících jednu nebo více látek ze skupiny neonikotinoidů a osiv ošetřených těmito přípravky, pokud Komise vyhověla jeho žádosti jen částečně a neomezila používání všech látek ze skupiny neonikotinoidů, ale pouze tří z těchto látek?“

32. Své písemné vyjádření k těmto otázkám předložily Union des industries de la protection des plantes (UIPP), Union nationale de l’apiculture française (Národní unie francouzských včelařů), Syndicat national de l’apiculture (Národní včelařský svaz), Francouzská republika a Evropská komise. Soudní dvůr rozhodl, že ústní jednání nebude konáno, neboť je na základě těchto písemných vyjádření s věcí dostatečně obeznámen.

IV. Právní analýza

33. Předtím, než se budu věnovat právní kvalifikaci oznámení Francie ze dne 2. února 2017 a významu různých opatření přijatých Komisí na začátku roku 2018, je zapotřebí nejprve provést výklad žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané Státní radou.

A. Výklad a přípustnost žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

34. První dvě otázky se týkají povinností a opatření Komise, zatímco třetí otázka se týká možností dalšího postupu členského státu v souvislosti s opatřeními přijatými Komisí. Žádný z těchto bodů však není předmětem řízení vedeného u Státní rady. V tomto řízení se spíše jedná o to, zda jsou obsáhlé zákazy přípravků na ochranu rostlin na bázi neonikotinoidů a osiva ošetřeného takovými přípravky, které přijala Francie, platné. Vzhledem k tomu je nezbytné identifikovat jádro otázek, které je relevantní pro rozhodnutí v řízení vedeného u Státní rady [18]. K tomu je vhodné představit nejprve normativní rámec, který vyplývá z nařízení o ochraně rostlin. Následně lze posoudit námitky UIPP proti přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

18 – Viz například rozsudek ze dne 2. dubna 2020, I. N. (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, bod 43).

1. Normativní rámec ochranných opatření členských států týkajících se používání přípravků na ochranu rostlin

35. Podle článků 13 a 79 nařízení o ochraně rostlin rozhoduje o schválení účinných látek Komise společně s výborem, v němž jsou zastoupeny členské státy. Při přijetí sporných zákazů bylo všech pět dotčených účinných látek ze skupiny neonikotionoidů dosud povoleno, tři z nich však se značnými omezeními.

36. Vzhledem k tomu, že Unie neopřela nařízení o ochraně rostlin o pravomoc v oblasti životního prostředí zakotvenou v článku 192 SFEU, nemůže Francie odůvodnit sporné zákazy jako přísnější ochranná opatření podle článku 193.

37. Přípravek na ochranu rostlin na bázi schválených účinných látek však musí mít ještě jedno povolení příslušného členského státu podle článku 28 a následujících nařízení o ochraně rostlin, až poté smí být na jeho území uveden na trh a používán. V tomto rámci umožňuje čl. 36 odst. 3 členským státům, aby ke snížení rizika omezily na svém území používání prostředků na ochranu rostlin a odmítly jejich povolení, zejména na základě obav týkajících se zdraví lidí a zvířat nebo životního prostředí.

38. Zakazuje-li francouzská právní úprava přípravky na ochranu rostlin, které obsahují neonikotinoidy, mohlo by se *prima facie* jednat o právní úpravu ve smyslu čl. 36 odst. 3 nařízení o ochraně rostlin. Toto ustanovení však neumožňuje zakázat uvedení na trh osiva, které bylo ošetřeno přípravkem na ochranu rostlin schváleným v jiném členském státě. Kromě toho z argumentace UIPP vyplývá, že francouzský schvalovací orgán i nadále upravuje schválení přípravků na ochranu rostlin na bázi neonikotinoidů ve světle ustanovení unijního práva a dotčené podniky pouze dodatečně informuje o vnitrostátním zákazu jejich používání. Jaký význam má tato praxe ve světle přednosti unijního práva, zůstává nejasné.

39. Je možné, že právě proto Státní rada pokládá pouze otázky týkající se čl. 71 odst. 1 nařízení o ochraně rostlin. Podle tohoto ustanovení může členský stát přijmout dočasná ochranná opatření poté, co Komisi oficiálně informuje o nutnosti přijmout mimořádné opatření a žádné opatření podle článků 69 nebo 70 není přijato. V tom případě o tom neprodleně uvědomí ostatní členské státy a Komisi.

40. Článek 71 odst. 2 nařízení o ochraně rostlin pro tento případ stanoví, že Komise do 30 dnů předloží tuto záležitost příslušnému výboru s cílem prodloužit, změnit nebo zrušit dočasná vnitrostátní ochranná opatření.

41. A konečně čl. 71 odst. 3 nařízení o ochraně rostlin umožňuje členskému státu, aby ponechal svá dočasná vnitrostátní ochranná opatření v platnosti do doby, než budou přijata unijní opatření.

42. Článek 71 nařízení o ochraně rostlin tedy stanoví několik kroků. Má-li členský stát za to, že je zapotřebí jednat, musí se nejprve obrátit na Komisi a dát jí možnost jeho obavy odstranit. Pouze v případě, že Komise nejedná, smí přijmout vlastní opatření a informovat o tom Komisi i všechny ostatní členské státy. Ty musí z podnětu Komise společně ve výboru závazně rozhodnout, zda jsou opatření členského státu odůvodněná [19].

43. V ostatním napovídá odkaz na opatření podle článku 69 nařízení o ochraně rostlin v čl. 71 odst. 1 první větě, že se nezbytnost mimořádných opatření členského státu musí opírat o podmínky použití prvně uvedeného ustanovení. To stanoví, že Komise může přijmout opatření, lze-li vycházet z toho, že schválená účinná látka může představovat vážné riziko pro zdraví lidí nebo zvířat anebo pro životní prostředí a že tomuto riziku nelze uspokojivě zabránit prostřednictvím opatření přijatých dotyčným

19 – Viz rozsudky ze dne 8. září 2011, Monsanto a další (C-58/10 až C-68/10, EU:C:2011:553, bod 80), a ze dne 13. září 2017, Fidenato a další (C-111/16, EU:C:2017:676, bod 41).

členským státem nebo státy (v rámci schválení přípravků na ochranu rostlin). Členský stát tedy smí dočasná ochranná opatření přijmout pouze v případě, jsou-li splněny tyto podmínky[20]. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se však těchto podmínek netýká, nýbrž se omezuje na procesní otázky. Státní rada nicméně musí po zodpovězení svých otázek případně posoudit ještě uvedené hmotně právní požadavky na vnitrostátní opatření[21].

2. Výklad otázek Státní rady

44. V této souvislosti se Státní rada první otázkou táže, zda francouzské oznámení návrhu zákazu neonikotinoidů splňuje procesně právní podmínky informování podle čl. 71 odst. 1 první věty nařízení o ochraně rostlin (viz část B).

45. Podstatou druhé otázky je objasnit, zda jsou prováděcí nařízení Komise týkající se různých neonikotinoidů opatřeními Unie ve smyslu čl. 71 odst. 1 první věty, která vylučují zavedení dotčených vnitrostátních ochranných opatření. A konečně třetí otázka prohlubuje druhou otázku v tom smyslu, zda mohou *části* vnitrostátních ochranných opatření zůstat v platnosti, pokud opatření Komise odstraní obavy členského státu jen částečně tím, že omezí používání pouze tří z pěti účinných látek (k oběma otázkám viz část C).

3. Přípustnost žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

46. UIPP vyjadřuje pochybnosti o přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, neboť francouzská právní úprava není dočasným, nýbrž trvalým ochranným opatřením. Dále tato právní úprava zjevně není naléhavá, neboť zákaz nabyl účinnosti až dva roky po přijetí zákona. Uplatnění čl. 71 odst. 1 první věty nařízení o ochraně rostlin je proto vyloučeno.

47. Tato argumentace směřuje k tomu, že otázky jsou zjevně hypotetické, a proto nepřípustné, neboť zákaz nelze v žádném případě kvalifikovat jako dočasné ochranné opatření podle čl. 71 odst. 1 první věty nařízení o ochraně rostlin. Tato námitka však není přesvědčivá.

48. Pojem dočasného ochranného opatření použitý v čl. 71 odst. 1 první větě nařízení o ochraně rostlin neomezuje formu přijatého opatření. Dočasnost vnitrostátního ochranného opatření spočívá především v tom, že má být neprodleně posouzeno Komisí podle čl. 71 odst. 2 a případně podle čl. 71 odst. 3 nahrazeno unijním opatřením.

49. Stejně tak z čl. 71 odst. 1 první věty nařízení o ochraně rostlin nevyplývá, že tuto kompetenci nelze uplatnit z důvodu prodlení při přijetí ochranných opatření. Je pravda, že zejména ve francouzském znění je používán pojem naléhavosti („mesures d'urgence“) a také německý pojem „Notfallmaßnahmen“ (naléhavá opatření) nebo anglický pojem „emergency measures“ implikují jistou naléhavost, avšak i v případě naléhavé potřeby jednat nejsou později přijatá opatření nepřípustná pouze z toho důvodu, že možná měla být přijata dříve.

50. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je proto přípustná.

20 – Viz rozsudky ze dne 9. září 2003, Monsanto Agricoltura Italia a další (C-236/01, EU:C:2003:431, bod 106 a násl.), ze dne 8. září 2011, Monsanto a další (C-58/10 až C-68/10, EU:C:2011:553, bod 76 a 77), a ze dne 13. září 2017, Fidenato a další (C-111/16, EU:C:2017:676, bod 51 až 53).

21 – Viz rozsudky ze dne 8. září 2011, Monsanto a další (C-58/10 až C-68/10, EU:C:2011:553, bod 79), a ze dne 13. září 2017, Fidenato a další (C-111/16, EU:C:2017:676, bod 38).

B. K procesně právním požadavků na využití článku 71 nařízení o ochraně rostlin členským státem

51. První otázka má vyjasnit, zda Francie podnikla procesní kroky nezbytné k tomu, aby mohla využít ustanovení článku 71 nařízení o ochraně rostlin, zejména zda Francie Komisi oficiálně informovala.

1. Pojem oficiálního informování podle čl. 71 odst. 1 první věty nařízení o ochraně rostlin

52. Článek 71 odst. 1 první věta nařízení o ochraně rostlin předně stanoví, že členský stát musí Komisi oficiálně informovat o nutnosti přijmout mimořádná opatření. Některé argumenty hovoří proto, že sdělení členského státu se svou vnější formou musí odkazovat na mimořádné opatření v souladu s uvedeným ustanovením. V následujícím však vyložím, že s přihlédnutím k zásadě loajální spolupráce je rozhodující, zda účastníci mohou vycházet z toho, že jejich komunikační partner správně chápe obsah příslušných sdělení.

53. Je pravda, že se Francie dne 2. února 2017 obrátila na Komisi s návrhem právní úpravy zákazu, své oznámení však předala postupem podle směrnice (EU) 2015/1535.

54. Komise má za to, že takovéto oznámení je možno považovat za informování ve smyslu čl. 71 odst. 1 nařízení o ochraně rostlin pouze v případě, že členský stát se výslovně odkazuje na tato ustanovení nebo se alespoň snaží vyložit, že jsou splněny podmínky pro evropské mimořádné opatření. Mimoto musí takovéto oznámení výslovně sdělovat, že členský stát bude jednat jednostranně, nebude-li přijato žádné evropské opatření. Francouzské oznámení tyto podmínky nesplňuje.

55. Je pravda, že Komise neodůvodňuje, jak dospěla k těmto vysokým požadavkům, které překračují rámec pouhého oznámení. Avšak z dotčených právních úprav lze odvodit několik důvodů.

56. Zaprvé je podle čl. 71 odst. 1 první věty nařízení o ochraně rostlin zapotřebí „oficiální“ informace.

57. Zadruhé čl. 7 odst. 1 písm. c) směrnice (EU) 2015/1535 stanoví, že oznamovací povinnost podle článku 5 neplatí pro právní a správní předpisy členských států, jimiž členské státy využívají ochranných doložek obsažených v závazných aktech Unie.

58. Článek 71 nařízení o ochraně rostlin sice na rozdíl od některých srovnatelných právních úprav nenese nadpis „Ochranná doložka“, obsahově však toto ustanovení odpovídá definici ochranných doložek podle čl. 114 odst. 10 SFEU. Vzhledem k tomu je nutno jej také pro účely čl. 7 odst. 1 písm. c) nařízení (EU) 2015/1535 považovat za ochrannou doložku.

59. Toto ustanovení lze proto chápat v tom smyslu, že členské státy mohou Komisi podle čl. 71 odst. 1 první věty nařízení o ochraně rostlin informovat nejen formou oznámení podle směrnice (EU) 2015/1535.

60. Zatřetí může být podle čl. 5 odst. 5 směrnice (EU) 2015/1535 oznámení podle této směrnice provedeno předložením návrhu v rámci oznamovací povinnosti na základě jiného aktu Unie. Při úzkém výkladu by tedy oznámení [podle směrnice (EU) 2015/1535] nemohlo nahradit jiné sdělení, v projednávané věci informování podle čl. 71 odst. 1 první věty nařízení o ochraně rostlin. Pouze obráceně by spíše informování podle nařízení mohlo nahradit sdělení podle směrnice.

61. A konečně pro takto přísný výklad uvedených ustanovení hovoří skutečnost, že jednostranná ochranná opatření podle článku 71 nařízení o ochraně rostlin omezují vnitřní trh. Při využívání ochranných klausulí je tedy zapotřebí pokud možno předcházet nedorozuměním. Jak správně tvrdí UIPP, Soudní dvůr proto pravidelně zdůrazňuje, že podmínkou pro dovolávání se ochranných doložek

je dodržování příslušného stanoveného postupu [22].

62. V konečném důsledku však tyto úvahy neplatí.

63. Výklad kritéria oficiálního informování musí vycházet z toho, že článek 71 ani ostatní ustanovení nařízení o ochraně rostlin neobsahují žádná konkrétní procesní pravidla pro informování Komise.

64. Článek 71 nařízení o ochraně rostlin je spíše konkretizací zásady loajální spolupráce zakotvené v čl. 4 odst. 3 SEU při naplňování legitimních zájmů v souvislosti s přípravky na ochranu rostlin [23]. Je tedy zapotřebí vykládat článek 71 také ve světle této zásady.

65. Článek 4 odst. 3 první věta SEU stanoví, že podle zásady loajální spolupráce se Unie a členské státy *navzájem* respektují a pomáhají si při plnění úkolů vyplývajících ze Smluv. Soudní dvůr sice často zdůrazňuje povinnost loajální spolupráce pro členské státy [24], ta však platí také pro unijní instituce [25].

66. Na jedné straně tedy členské státy musí loajálně spolupracovat s Komisí, jestliže využívají tohoto postupu, avšak na druhé straně to platí také pro Komisi (a jiné členské státy). To současně znamená, že formální požadavky na obě strany lze klást pouze do té míry, do jaké jsou nezbytné pro účinnou spolupráci.

67. Pro procesně právní použití článku 71 nařízení o ochraně rostlin proto není rozhodující vnější forma sdělení, nýbrž zda mohou účastníci vycházet z toho, že jejich komunikační partneři správně porozumí jejich obsahu.

68. V tomto smyslu je také nutno vykládat ustanovení směrnice (EU) 2015/1535. Jak vyplývá již z cíle této směrnice, nemají tato ustanovení stanovit požadavky na oficiální informování podle čl. 71 odst. 1 první věty nařízení o ochraně rostlin. Článek 7 odst. 1 písm. c) směrnice (EU) 2015/1535 spíše znamená, že informování ve smyslu čl. 71 odst. 1 první věty nařízení o ochraně rostlin *nemusí* být učiněno podle směrnice. Přesto však může být sdělení podle směrnice informováním podle nařízení. A článek 5 odst. 5 směrnice (EU) 2015/1535 potvrzuje výklad ve světle povinnosti loajální spolupráce. Toto ustanovení má zejména vyjasnit, že není zapotřebí více sdělení, jsou-li si všichni účastníci vědomi toho, jaké funkce sdělení má.

69. Vyskytnou-li se přitom pochybnosti, pak nesou všichni účastníci odpovědnost za jejich odstranění formou vyjasnění nebo doplňkových dotazů.

70. Komise a jiné členské státy z toho sice nemohou zpětně dovozovat, že pokud nepoloží odpovídající otázky, mohou přetrvávat pochybnosti.

71. V první řadě však musí členský stát, který se dovolává čl. 71 odst. 1 nařízení o ochraně rostlin, usilovat o vyjasnění, existují-li důvody se domnívat, že ostatní účastníci jím zamýšlené jednání nebo důvody tohoto jednání posuzují nesprávně. Pokud v tomto případě pochybnosti takto nevyjasní, nejedná se o oficiální informování.

22 – Viz například rozsudky ze dne 25. března 1999, Komise v. Itálie (C-112/97, EU:C:1999:168, bod 62), ze dne 22. října 2002, National Farmers' Union (C-241/01, EU:C:2002:604, bod 60), ze dne 10. března 2005, Tempelmann a van Schaijk (C-96/03 a C-97/03, EU:C:2005:145, bod 50), ze dne 17. dubna 2007, AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, bod 62 a 63.), ze dne 8. září 2011, Monsanto a další (C-58/10 až C-68/10, EU:C:2011:553, bod 69), a ze dne 13. září 2017, Fidenato a další (C-111/16, EU:C:2017:676, bod 32).

23 – Viz rozsudek ze dne 8. ledna 2002, van den Bor (C-428/99, EU:C:2002:3, bod 47).

24 – Viz například rozsudky ze dne 16. června 2005, Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386, bod 42), a ze dne 31. října 2019, Komise v. Nizozemsko (C-395/17, EU:C:2019:918, bod 102).

25 – Rozhodnutí ze dne 13. července 1990, Zwartveld a další (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, bod 17), a rozsudky ze dne 22. října 2002, Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, bod 93), ze dne 21. října 2008, Marra (C-200/07 a C-201/07, EU:C:2008:579, bod 41), a ze dne 5. prosince 2017, Německo v. Rada (C-600/14, EU:C:2017:935, bod. 106).

72. Sdělení opatření podle článku 5 směrnice (EU) 2015/1535 lze tedy považovat za rovnocenné oficiálnímu informování podle čl. 71 odst. 1 první věty nařízení o ochraně rostlin, pokud může členský stát vycházet z toho, že mu Komise v tomto smyslu porozuměla.

2. K okolnostem projednávané věci

73. Pro další konkretizaci těchto kritérií Soudním dvorem s ohledem na projednávanou věc by bylo bývalo vhodné, pokud by Státní rada nebo alespoň Francie a Komise v dotčeném řízení uvedly přesnější informace o své komunikaci. Bylo by nasnadě předložit zejména kompletní text oznámení Francie ze dne 2. února 2017 a odpověď Komise ze dne 3. srpna 2017. Také by bývalo bylo zajímavé zjistit, zda Francie v řízení o přijetí nařízení Komise z roku 2018 vyjasnila, že plánovaná omezení považuje za nedostatečná, a proto přijme širší omezení.

74. Vzhledem k tomu, že Soudní dvůr tyto informace nemá k dispozici, musí tyto otázky dále vyjasnit Státní rada a v jejich světle posoudit, zda Francie mohla jednání Komise, zejména její odpověď z 3. srpna 2017 chápat v tom smyslu, že sdělení Francie považovala za oficiální informování ve smyslu čl. 71 odst. 1 první věty nařízení o ochraně rostlin. Pokud v tomto ohledu zůstaly pochybnosti, Francie je měla vůči Komisi odstranit a teprve poté mohla na základě svého oznámení přijmout opatření podle uvedeného ustanovení.

75. Informace, které má Soudní dvůr k dispozici, však dávají podnět k následujícím úvahám.

76. Z odpovědi Komise ze dne 3. srpna 2017, jak je prezentována v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, je zjevné, že obavám vyjádřeným Francii porozuměla a přiřadila je nařízení o ochraně rostlin. Také musela zaslání návrhu právní úpravy, jejímž důsledkem by byla použitelnost již existujícího vnitrostátního zákazu neonikotinoidů, chápat v tom smyslu, že Francie skutečně chce přijmout příslušnou úpravu.

77. Dostupné informace však neobsahují žádný důvod se domnívat, že Komise vycházela z použití článku 71 nařízení o ochraně rostlin. Zejména nejsou dostupné informace o posouzení francouzských opatření v souladu s čl. 71 odst. 2, ačkoliv ze záznamu v databázi ke směrnici (EU) 2015/1535 vyplývá, že Komise byla informována po přijetí zákazu, avšak pravděpodobně ještě před jeho vstupem v platnost.

78. V této souvislosti může mít význam argumentace UIPP a Komise, že Francie Komisi dostatečně nevyložila naléhavost opatření. Je-li tomu to, pak pro Komisi spíše nebylo nasnadě chápat sdělení Francie jako informování o nezbytnosti mimořádných opatření.

79. Komise mimoto vytýká, že Francie se ve svém sdělení nezabývala stávajícími a nadcházejícími omezeními pro používání tři neonikotinoidů. Vzhledem k tomu, že podle čl. 71 odst. 1 první věty nařízení o ochraně rostlin členský stát informuje Komisi o *nutnosti* přijmout mimořádná opatření, bylo by možno očekávat, že objasní, proč odpovídající unijní opatření nepostačují.

80. Avšak i tady platí, že požadavky na informování musí být přiměřené. Mělo by postačovat, pokud členský stát objasní důvody svých obav a požadovaná přísnější ochranná opatření. Naopak není zapotřebí se podrobně zabývat případnými mezerami stávajících opatření.

81. Zejména není nezbytné předkládat již v tomto stupni obsáhlé odůvodnění, které by obstálo v přezkumu podle čl. 71 odst. 2. V okamžiku, kdy členský stát oficiálně informuje o svých opatřeních, bude jejich přesné vymezení a přezkum teprve následovat, což bude příležitostí k doplnění důvodů v řízení před příslušným výborem.

82. Duchu loajální spolupráce by však odpovídalo, pokud by Komise již ve své reakci na informování členským státem vyjádřila případné pochybnosti. Takováto reakce by zpravidla měla přejít v dialog o nutnosti požadovaného ochranného opatření, který sice v článku 71 nařízení o ochraně rostlin není výslovně stanoven, avšak pro koordinovaný postup může být užitečný.

3. Oznámení francouzských ochranných opatření

83. Pro doplnění je třeba podotknout, že čl. 71 odst. 1 druhá věta nařízení o ochraně rostlin kromě toho požaduje, aby členský stát neprodleně uvědomil ostatní členské státy a Komisi, jakmile přijme opatření. Toto oznámení má zásadní význam, neboť je důvodem pro přezkum opatření podle čl. 71 odst. 2. Proto je zapotřebí vycházet z toho, že je podmínkou pro uplatnění vnitrostátního ochranného opatření [26].

84. Vzhledem k tomu, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce v tomto ohledu neobsahuje žádné informace, musí Státní rada případně přezkoumat, zda Francie v rámci směrnice (EU) 2015/1535 dostatečně informovala Komisi a členské státy o přijatých ochranných opatřeních [27].

4. Dílčí závěry

85. V souhrnu lze na první otázku odpovědět, že oznámení opatření podle článku 5 směrnice (EU) 2015/1535 lze tedy považovat za rovnocenné oficiálnímu informování podle čl. 71 odst. 1 první věty nařízení o ochraně rostlin, pokud může členský stát vycházet z toho, že mu Komise v tomto smyslu porozuměla. Zda tomu tak v původní věci je, musí vyjasnit příslušný soud a velkou měrou přitom přihlédnout ke komunikaci mezi členským státem a Komisí.

C. K opatřením Komise

86. Podstatou druhé a třetí otázky je objasnit, zda jsou prováděcí nařízení Komise týkající se různých neonikotinoidů opatřeními Unie ve smyslu čl. 71 odst. 1 první věty nařízení o ochraně rostlin, která vylučují zavedení dotčených vnitrostátních ochranných opatření.

87. Tyto otázky jsou sice pokládány pouze pro případ, že lze vycházet z toho, že Komise byla oficiálně informována. Vzhledem k tomu, že to však musí Státní rada ještě vyjasnit, jeví se jako rozumné se těmito otázkami pro jistotu zabývat.

88. Podle uvedeného ustanovení může členský stát přijmout předběžná ochranná opatření, jestliže Komise nejednala podle článků 69 nebo 70.

89. Není sporu o tom, že Komise nepřijala žádná opatření na základě článků 69 a 70 nařízení o ochraně rostlin. Avšak v období mezi francouzským oznámením ze dne 2. února 2017 a přijetím sporného nařízení dne 30. července 2018 na základě jiných ustanovení nařízení o ochraně rostlin podstatně omezila používání tří neonikotinoidů, obnovila schválení jednoho neonikotinoidu na dalších 15 let a schválení zbývajícího neonikotinoidu dočasně o rok prodloužila [28].

26 – Viz zejména rozsudek ze dne 8. září 2011, Monsanto a další (C-58/10 až C-68/10, EU:C:2011:553, bod 72 a 73), ale také rozsudky ze dne 8. ledna 2002, van den Bor (C-428/99, EU:C:2002:3, bod 45 až 47), ze dne 22. října 2002, National Farmers' Union (C-241/01, EU:C:2002:604, bod 60), ze dne 10. března 2005, Tempelmann a van Schaijk (C-96/03 a C-97/03, EU:C:2005:145, bod 50), a ze dne 17. dubna 2007, AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, body 62 a 63).

27 – Viz výše, bod 29 tohoto stanoviska.

28 – Viz bod 24 a násl. výše.

90. Při restriktivním výkladu čl. 71 odst. 1 první věty nařízení o ochraně rostlin by tato opatření neměla na pravomoci Francie podle tohoto ustanovení žádný vliv, neboť tam jsou jako ochranná opatření členských států jmenována pouze mimořádná opatření podle článků 69 a 70.

91. Článek 71 odst. 1 první větu nařízení o ochraně rostlin je však i v tomto ohledu nutno vykládat podle zásady loajální spolupráce. Kromě toho je zapotřebí přihlédnout k harmonizačnímu cíli směrnice. Nemůže být proto relevantní to, jakým způsobem Komise jedná, nýbrž to, zda přijme opatření, která budou zohledňovat obavy členského státu. Dlouhodobá opatření Unie, jejichž předmětem je sporné riziko, proto tím spíše brání vnitrostátním opatřením.

92. V tomto světle je nutno považovat omezení používání imidaklopridu, klothianidinu a thiamethoxamu za opatření Komise ve smyslu čl. 71 odst. 1 první věty nařízení o ochraně rostlin. Podle bodu 11 odůvodnění uvedených tří prováděcích nařízení se totiž omezení zakládají na obavách týkajících se bezpečnosti těchto účinných látek.

93. Z toho vyplývá, že francouzské oznámení ze dne 2. února 2017 nemohlo, dokonce ani v případě, že by bylo nutno jej považovat za informování ve smyslu čl. 71 odst. 1 první věty nařízení o ochraně rostlin, odůvodňovat odchýlení se od uvedených tří následně přijatých opatření Komise.

94. Má-li Francie za to, že ani tato omezení nepostačují, musí tento členský stát novým oficiálním informováním podle čl. 71 odst. 1 první věty nařízení o ochraně rostlin znovu iniciovat stanovený postup. Komise by tímto způsobem získala příležitost zamezit omezením vnitřního trhu jednostrannými francouzskými opatření tím, že by dále zpřísnila vlastní opatření nebo oponovala názoru Francie.

95. Tomuto požadavku nelze oponovat úvahami týkajícími se naléhavosti francouzských opatření, neboť tato opatření byla přijata až v červenci 2018, tedy dva měsíce po přijetí právních úprav Komisí. V tomto mezidobí mohla být Komise snadno oficiálně informována.

96. Konečné prodloužení schválení acetamipridu a dočasné prodloužení schválení thiaklopridu naopak ukazují, že ohledně těchto účinných látek Komise nepřijala žádná opatření, která odpovídají opatřením podle článků 69 a 70.

97. Co se týče thiaklopridu, neobsahuje dočasné prodloužení schválení žádné hodnocení rizik spojených s touto účinnou látkou. To je také správně, neboť schválení bylo prodlouženo na základě probíhajícího postupu obnovení schválení, v jehož rámci jsou tato rizika posuzována.

98. A obnovené schválení acetamipridu se podle bodu 10 odůvodnění prováděcího nařízení (EU) 2018/113 zakládá na zjištění, že jsou splněna kritéria pro schválení stanovená v článku 4 nařízení o ochraně rostlin. Komise má tedy za to, že tato účinná látka nemá škodlivé účinky na lidské zdraví ani nepřijatelné účinky na životní prostředí. Toto rozhodnutí se však k pochybnostem Francie nevyjadřuje.

99. Odpověď na druhou a třetí otázku tedy musí znít, že jednostranná opatření členských států podle čl. 71 odst. 1 první věty nařízení o ochraně rostlin jsou přípustná pouze v případě, že Komise poté, co je oficiálně informována, nepřijme žádná opatření, jimiž reaguje na obavy členského státu. Je-li nutno považovat oznámení Francie ze dne 2. února 2017 za oficiální informování, pak je omezení používání účinných látek imidaklopridu, klothianidinu a thiamethoxamu nutno považovat za právě taková opatření. Obnovené schválení acetamipridu a dočasné prodloužení schválení thiaklopridu naproti tomu takovýto účinek nemá.

V. Závěry

100. Navrhuji tedy, aby Soudní dvůr rozhodl takto:

„1) Oznámení opatření podle článku 5 směrnice (EU) 2015/1535 o postupu při poskytování informací v oblasti technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti je nutno považovat za oficiální informování podle čl. 71 odst. 1 první věty nařízení (ES) č. 1107/2009 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh, pokud členský stát může vycházet z toho, že Komise oznámení v tomto smyslu porozuměla. Zda tomu tak v původní věci je, musí vyjasnit příslušný soud a velkou měrou přitom přihlédnout ke komunikaci mezi členským státem a Komisí.

2) Jednostranná opatření členských států podle čl. 71 odst. 1 první věty nařízení (ES) č. 1107/2009 jsou přípustná pouze tehdy, pokud Komise poté, co je oficiálně informována, nepřijme žádná opatření, jimiž reaguje na obavy členského státu. Je-li nutno považovat oznámení Francie ze dne 2. února 2017 za oficiální informování, pak je omezení používání účinných látek imidaklopridu, klothianidinu a thiamethoxamu prováděcími nařízeními (EU) 2018/783, 2018/784 a 2018/785 nutno považovat za právě taková opatření. Obnovené schválení acetamipridu prováděcím nařízením (EU) 2018/113 a dočasné prodloužení schválení thiaklopridu prováděcím nařízením (EU) 2018/524 naproti tomu takovýto účinek nemá.“