Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIK GENERALNEJ
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 4 czerwca 2020 r.[1]

Sprawa C-514/19

Union des industries de la protection des plantes
przeciwko
Premier ministre i in.

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Conseil d'État (radę stanu, Francja)]

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – Rolnictwo – Środowisko naturalne – Rozporządzenie (UE) nr 1107/2009 – Wprowadzanie do obrotu środków ochrony roślin – Zgodność z prawem środka nadzwyczajnego przyjętego przez państwo członkowskie – Neonikotynoidy – Ochrona pszczół – Oficjalne poinformowanie o obawach – Dyrektywa (UE) 2015/1535 – Procedura udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego – Lojalna współpraca – Środki ochronne Komisji

I. Wprowadzenie

1. Na mocy rozporządzenia w sprawie ochrony roślin[2] dokonano harmonizacji wydawania zezwoleń dla substancji czynnych i środków ochrony roślin w Unii Europejskiej. Mimo to państwa członkowskie mogą podejmować jednostronne środki ochronne, jeżeli wcześniej zgłosiły Komisji obawy w odniesieniu do danej substancji czynnej, a Komisja nie przyjmuje własnych środków ochronnych.

2. W niniejszym postępowaniu należy wyjaśnić, kiedy skierowane do Komisji zgłoszenie powinno się uznać w tym sensie za wyrażenie obaw. Formalnie Francja skierowała w tej sprawie do Komisji komunikat zgodnie z dyrektywą w sprawie zgłoszeń[3], ale nie powołała się wyraźnie na klauzulę ochronną zawartą w rozporządzeniu w sprawie ochrony roślin. Ponadto konieczne będzie zbadanie, jakie wymogi muszą spełniać środki Komisji, aby wykluczyć podejmowanie środków ochronnych przez państwa członkowskie.

1 Język oryginału: niemiecki.

2 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczące wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylające dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG (Dz.U. 2009, L 309, s. 1). Wprowadzone w późniejszym czasie zmiany nie mają znaczenia dla niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

3 Dyrektywa (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz.U. 2015, L 241, s. 1).

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Rozporządzenie w sprawie ochrony roślin

3. Rozporządzenie w sprawie ochrony roślin przyjęto na podstawie art. 37 ust. 2, art. 95 i art. 152 ust. 4 lit. b) WE. Są to podstawy prawne wspólnej polityki rolnej i rybołówstwa (obecnie art. 41 TFUE), rynku wewnętrznego (obecnie art. 114 TFUE) oraz środków w dziedzinach weterynaryjnej i fitosanitarnej, stanowiących odstępstwo od wspólnej polityki rolnej i mających bezpośrednio na celu ochronę zdrowia publicznego [obecnie art. 168 ust. 4 lit. b) TFUE].

4. Artykuł 114 ust. 10 TFUE przewiduje, że uregulowania przyjmowane na podstawie tego artykułu „obejmują, w odpowiednich przypadkach, klauzulę ochronną upoważniającą państwa członkowskie do podjęcia, z jednego lub więcej powodów pozagospodarczych, o których mowa w artykule 36, środków tymczasowych poddanych unijnej procedurze kontrolnej".

5. Zgodnie z art. 13 i 79 rozporządzenia w sprawie ochrony roślin *Komisja*, wraz z komitetem, w którym reprezentowane są państwa członkowskie, podejmuje decyzję o zatwierdzeniu *substancji czynnych*.

6. Artykuł 4 rozporządzenia w sprawie ochrony roślin zawiera kryteria zatwierdzania substancji czynnych, które sprowadzają się w szczególności do tego, że substancje czynne, które mogą zostać zatwierdzone, nie mogą mieć szkodliwego wpływu na zdrowie ludzi ani niedopuszczalnego wpływu na środowisko.

7. Artykuł 6 rozporządzenia w sprawie ochrony roślin stanowi, że zatwierdzenie substancji czynnych może podlegać warunkom i ograniczeniom. Artykuł 14 i nast. rozporządzenia w sprawie ochrony roślin regulują przedłużenie zatwierdzenia substancji czynnej, a art. 21 – jego przegląd.

8. Zgodnie z art. 28 i nast. rozporządzenia w sprawie ochrony roślin *państwa członkowskie* udzielają zezwoleń dla *środków ochrony roślin* na swoim terytorium na podstawie zatwierdzonych substancji czynnych. Artykuł 36 ust. 3 rozporządzenia w sprawie ochrony roślin pozwala państwom członkowskim na ograniczenie stosowania środków ochrony roślin lub na odmówienie udzielenia zezwolenia na wprowadzanie środka ochrony roślin do obrotu w celu zmniejszenia ryzyka, w szczególności ze względu na obawy dotyczące zdrowia ludzi lub zwierząt lub środowiska.

9. Artykuł 49 rozporządzenia w sprawie ochrony roślin zawiera uregulowanie szczególne dotyczące wprowadzania zaprawionych nasion do obrotu. Zgodnie z ust. 1 państwa członkowskie nie zakazują wprowadzania do obrotu i stosowania nasion zaprawionych środkami ochrony roślin, które uzyskały zezwolenie na takie zastosowanie w przynajmniej jednym państwie członkowskim. W przypadku poważnych wątpliwości Komisja może ustalić odstępstwa od tej zasady w ramach procedury zgodnej z art. 69. Ponadto zastosowanie mają jednak również art. 70 i 71.

10. Niezależnie od tego odesłania art. 69–71 rozporządzenia w sprawie ochrony roślin pozwalają Komisji i państwom członkowskim na przyjmowanie środków nadzwyczajnych.

11. Artykuł 69 rozporządzenia w sprawie ochrony roślin reguluje przyjmowanie środków nadzwyczajnych przez Komisję:

„W przypadku gdy jest oczywiste, że zatwierdzona substancja czynna, sejfner, synergetyk lub składnik obojętny lub środek ochrony roślin, który uzyskał zezwolenie zgodnie z niniejszym rozporządzeniem, może stanowić poważne zagrożenie dla zdrowia ludzi lub zwierząt lub dla środowiska, i zagrożenia takiego nie można opanować w stopniu zadowalającym środkami podejmowanymi przez dane państwo(-a) członkowskie, natychmiast podejmowane są środki mające na celu ograniczenie lub zakaz stosowania lub sprzedaży takiej substancji lub środka, zgodnie z procedurą regulacyjną, o której mowa w art. 79 ust. 3, z inicjatywy własnej Komisji lub na wniosek państwa członkowskiego. Przed podjęciem takich środków Komisja bada materiał dowodowy i może zwrócić się do Urzędu o opinię. Komisja może ustalić termin dostarczenia takiej opinii".

12. Na mocy art. 70 rozporządzenia w sprawie ochrony roślin Komisja może, w przypadkach wymagających natychmiastowego działania, przyjmować środki nadzwyczajne w ramach procedury przyśpieszonej.

13. Artykuł 71 rozporządzenia w sprawie ochrony roślin dotyczy kompetencji państw członkowskich w zakresie przyjmowania środków nadzwyczajnych:

„1. W przypadku gdy państwo członkowskie oficjalnie poinformuje Komisję o potrzebie podjęcia środków nadzwyczajnych oraz jeżeli nie zostały podjęte działania zgodnie z art. 69 lub 70, państwo członkowskie może przyjąć przejściowe środki ochronne. W takim przypadku natychmiast informuje o tym pozostałe państwa członkowskie oraz Komisję.

2. W terminie 30 dni roboczych Komisja przedstawia sprawę komitetowi, o którym mowa w art. 79 ust. 1, zgodnie z procedurą regulacyjną, o której mowa w art. 79 ust. 3, w celu przedłużenia, zmiany lub uchylenia przejściowego krajowego środka ochronnego.

3. Państwo członkowskie może utrzymać przejściowe krajowe środki ochronne do czasu przyjęcia środków wspólnotowych".

2. Dyrektywa w sprawie zgłoszeń

14. Artykuł 5 ust. 1 dyrektywy w sprawie zgłoszeń przewiduje zasadniczy obowiązek zgłaszania przepisów technicznych.

„Z zastrzeżeniem art. 7 państwa członkowskie niezwłocznie przekazują Komisji wszelkie projekty przepisów technicznych, […] przekazują Komisji także uzasadnienie konieczności przyjęcia takich przepisów technicznych, jeżeli uzasadnienie to nie zostało wyraźnie ujęte w projekcie.

[…]

W przypadku gdy projekt przepisów technicznych stara się w szczególności ograniczyć obrót lub stosowanie substancji chemicznej, preparatu lub produktu w interesie zdrowia publicznego, ochrony konsumenta lub środowiska, państwa członkowskie przekazują również streszczenie albo odniesienia wszelkich ważnych danych odnoszących się do danej substancji, preparatu lub produktu oraz do znanych i dostępnych środków zastępczych, gdzie taka informacja może być dostępna, i przekazują informację o przewidywanych skutkach na [dla] zdrowi[a] publiczne[go], ochron[y] konsumenta i środowisk[a], wraz z analizą ryzyka, sporządzoną zgodnie z zasadami przewidzianymi w odpowiedniej

części sekcji II.3 załącznika XV do rozporządzenia [REACH] [4].

[…]”.

15. Artykuł 5 ust. 5 dyrektywy w sprawie zgłoszeń dotyczy stosunku do zgłaszania przepisów technicznych na mocy innych uregulowań prawa Unii:

„W przypadku gdy projekt przepisów technicznych stanowi część środków, które należy przekazać Komisji jako projekt na mocy innego aktu prawnego Unii, państwa członkowskie mogą skierować komunikat w rozumieniu ust. 1 na mocy tego innego aktu prawnego, pod warunkiem że formalnie wskażą, iż wspomniany komunikat jest także komunikatem do celów niniejszej dyrektywy.

Brak reakcji ze strony Komisji na mocy niniejszej dyrektywy w zakresie projektów przepisów technicznych pozostaje bez uszczerbku dla decyzji, które mogą zostać podjęte na mocy innych aktów Unii”.

16. Artykuł 7 ust. 1 dyrektywy w sprawie zgłoszeń przewiduje wyjątki od obowiązku zgłaszania:

„Artykuł 5 i 6 nie stosuje się do tych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich lub dobrowolnych porozumień, dzięki którym państwa członkowskie:

a) […]

b) […]

c) stosują klauzule bezpieczeństwa wprowadzone przez wiążące akty prawne Unii;

d) […]”.

B. Prawo francuskie

17. Artykuł L. 253-8 ust. II code rural et de la pêche maritime (kodeksu rolnictwa i rybołówstwa morskiego), w brzmieniu wprowadzonym przez art. 125 loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (ustawy z dnia 8 sierpnia 2016 r. dotyczącej odnowy różnorodności biologicznej, przyrody i krajobrazów, Francja), zakazuje stosowania neonikotynoidów:

„Stosowanie środków ochrony roślin zawierających co najmniej jedną substancję czynną z rodziny neonikotynoidów, jak również nasion zaprawionych tymi środkami jest zakazane, począwszy od dnia 1 września 2018 r.

[…]

Odstępstwa od zakazu, o którym mowa w akapitach pierwszym i drugim niniejszego ust. II, mogą zostać wprowadzone do dnia 1 lipca 2020 r. rozporządzeniem wydanym wspólnie przez ministrów do spraw rolnictwa, środowiska i zdrowia.

[…]”.

4 Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) i utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniające dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE (Dz.U. 2006, L 396, s. 1).

18. Décret nº 2018-675 du 30 juillet 2018 relatif à la définition des substances actives de la famille des néonicotinoïdes présentes dans les produits phytopharmaceutiques (dekret nr 2018-675 z dnia 30 lipca 2018 r. w sprawie definicji substancji czynnych z rodziny neonikotynoidów występujących w środkach ochrony roślin, Francja; zwany dalej „spornym dekretem"), który przyjęto na podstawie wspomnianego art. L. 253-8 ust. II code rural et de la pêche maritime (kodeksu rolnictwa i rybołówstwa morskiego), wprowadził do tego kodeksu art. D. 253-46-1, który określa zakazane neonikotynoidy:

„Substancjami z rodziny neonikotynoidów, o których mowa w art. L. 253-8, są: Acetamipryd; / Klotianidyna; / Imidachlopryd; / Tiaklopryd; / Tiametoksam".

III. Stan faktyczny i wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

19. W ochronie roślin stosuje się różne substancje czynne z rodziny neonikotynoidów. W latach 2004–2008 Komisja wydawała w tym celu zezwolenia dla neonikotynoidów takich jak acetamipryd, tiaklopryd, klotianidyna, tiametoksam i imidachlopryd. Jako środki ochrony roślin stosuje się jeszcze przynajmniej dwa inne neonikotynoidy – dinotefuran i nitenpyram, ale dotychczas ani nie zostały one w Unii zgłoszone, ani nie wydano dla nich zezwolenia [5].

20. Ze względu na zagrożenia dla pszczół Komisja ograniczyła stosowanie klotianidyny, tiametoksamu i imidachloprydu już na mocy rozporządzenia wykonawczego (UE) nr 485/2013 z dnia 24 maja 2013 r. [6], chociaż niektóre zastosowania na zewnątrz nadal pozostały możliwe [7].

21. W 2016 r. Francja przyjęła wspomnianą wyżej ustawę dotyczącą odnowy różnorodności biologicznej, przyrody i krajobrazów, zakazując tym samym od dnia 1 września 2018 r. stosowania środków ochrony roślin, zawierających co najmniej jedną substancję czynną z rodziny neonikotynoidów, jak również nasion zaprawionych tymi środkami.

22. W dniu 2 lutego 2017 r. rząd francuski przekazał Komisji projekt również wspomnianego powyżej spornego dekretu, opierając się przy tym na art. 5 dyrektywy w sprawie zgłoszeń [8], ale nie na art. 71 rozporządzenia w sprawie ochrony roślin. W zgłoszeniu tym rząd francuski uzasadniał zakaz stosowania środków ochrony roślin zawierających jedną lub kilka substancji z rodziny neonikotynoidów oraz nasion zaprawionych tymi środkami, odwołując się do licznych badań naukowych. Badania te miały wskazywać „na znaczący wpływ neonikotynoidów na […] organizmy niebędące przedmiotem zwalczania, takie jak pszczoły, makrobezkręgowce czy też ptaki". Ponadto rząd francuski powołał się na badanie Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA), w którym „stwierdzono ryzyko dla zdrowia ludzkiego (wpływ na rozwój systemu nerwowego)".

23. W odpowiedzi z dnia 3 sierpnia 2017 r. Komisja, powołując się na rozporządzenie w sprawie ochrony roślin, oświadczyła, że „podziela obawy Francji związane z niektórymi substancjami z rodziny neonikotynoidów oraz z ryzykiem, jakie substancje te stanowią dla pszczół". Wskazała ponadto, że „EFSA opublikowała wnioski dotyczące wspomnianych trzech substancji, zwracając uwagę na inne możliwe ryzyka i skłaniając tym samym Komisję do rozważenia konieczności wdrożenia innych ograniczeń". Odniosła się przy tym do toczących się wówczas procedur przeglądu zatwierdzeń klotianidyny, tiametoksamu i imidachloprydu.

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

6 Rozporządzenie wykonawcze Komisji zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 540/2011 w odniesieniu do warunków zatwierdzania substancji czynnych: klotianidyna, tiametoksam i imidachlopryd oraz zabraniające stosowania i sprzedaży nasion zaprawionych środkami ochrony roślin zawierającymi te substancje czynne (Dz.U. 2013, L 139, s. 12).

7 Przyjęcie tego uregulowania jest przedmiotem wyroku Sądu z dnia 17 maja 2018 r., Bayer CropScience i in./Komisja (T-429/13 i T-451/13, EU:T:2018:280) oraz zawisłego w tej sprawie odwołania Bayer CropScience i Bayer/Komisja (C-499/18 P, Dz.U. 2018, C 381, s. 12).

8 Postępowanie 2017/39/F (Francja).

24. Na początku 2018 r. Komisja zatwierdziła jednak neonikotynoid acetamipryd zgodnie z art. 20 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ochrony roślin ponownie na okres 15 lat [9]. W motywach stwierdziła w tej kwestii, co następuje:

„(10) W odniesieniu do jednego lub większej liczby reprezentatywnych zastosowań co najmniej jednego środka ochrony roślin zawierającego acetamipryd ustalono, że kryteria zatwierdzenia przewidziane w art. 4 [rozporządzenia w sprawie ochrony roślin] zostały spełnione. Należy zatem odnowić zatwierdzenie acetamiprydu.

(11) Ocena ryzyka dotycząca odnowienia zatwierdzenia acetamiprydu opiera się na ograniczonej liczbie reprezentatywnych zastosowań, co jednak nie ogranicza zastosowań, w odniesieniu do których mogą zostać dopuszczone środki ochrony roślin zawierające acetamipryd. Należy zatem znieść ograniczenie polegające na stosowaniu tej substancji wyłącznie w charakterze środka owadobójczego".

25. W konsekwencji Komisja przedłużyła zatwierdzenie tiakloprydu zgodnie z art. 17 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ochrony roślin, ze względu na trwającą procedurę przedłużenia, najpierw o rok [10], a potem o kolejny rok [11], a niedawno podjęła decyzji o tym, że zatwierdzenie nie będzie już przedłużane [12].

26. Natomiast w dniu 29 maja 2018 r., na podstawie art. 21 ust. 3, art. 49 ust. 2 i art. 78 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ochrony roślin, Komisja zakazała, począwszy od dnia 19 grudnia 2018 r., stosowania imidachloprydu [13], klotianidyny [14] i tiametoksamu [15], z wyjątkiem ich stosowania w szklarniach trwałych do uprawy roślin, które pozostają w takich szklarniach w ciągu całego cyklu życia.

27. W motywie jedenastym poszczególnych rozporządzeń wykonawczych Komisstwierdziła, że „bez nakładania kolejnych ograniczeń nie można wykluczyć dodatkowego ryzyka dla pszczół. Mając na uwadze potrzebę zapewnienia poziomu bezpieczeństwa i ochrony zgodnego z wysokim poziomem ochrony zdrowia zwierząt, do jakiego dąży się w Unii, należy zakazać wszystkich rodzajów zastosowania substancji na zewnątrz".

9 Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2018/113 z dnia 24 stycznia 2018 r. w sprawie odnowienia zatwierdzenia substancji czynnej acetamipryd, zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 dotyczącym wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin, oraz w sprawie zmiany załącznika do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 540/2011 (Dz.U. 2018, L 20, s. 7).

10 Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2018/524 z dnia 28 marca 2018 r. zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 540/2011 w odniesieniu do przedłużenia okresów zatwierdzenia substancji czynnych: Bacillus subtilis (Cohn 1872) szczep QST 713, identyczny ze szczepem AQ 713, klodinafop, klopyralid, cyprodynil, dichlorprop-P, fosetyl, mepanipirym, metkonazol, metrafenon, pirymikarb, Pseudomonas chlororaphis szczep: MA 342, pirymetanil, chinoksyfen, rimsulfuron, spinosad, tiakloprydy, tiametoksam, tiuram, tolchlofos metylu, trichlopyr, trineksapak, tritikonazol oraz ziram (Dz.U. 2018, L 88, s. 4).

11 Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2019/168 z dnia 31 stycznia 2019 r. zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 540/2011 w odniesieniu do przedłużenia okresów zatwierdzenia substancji czynnych: abamektyna, Bacillus subtilis (Cohn 1872) szczep QST 713, Bacillus thuringiensis subsp. aizawai, Bacillus thuringiensis subsp. israeliensis, Bacillus thuringiensis subsp. kurstaki, Beauveria bassiana, benfluralin, klodinafop, klopyralid, Cydia pomonella Granulovirus (CpGV), cyprodynil, dichlorprop-P, epoksykonazol, fenpiroksymat, fluazynam, flutolanil, fosetyl, Lecanicillium muscarium, mepanipirym, mepikwat, Metarhizium anisopliae var. anisopliae, metkonazol, metrafenon, Phlebiopsis gigantea, pirymikarb, Pseudomonas chlororaphis szczep: MA 342, pirymetanil, Pythium oligandrum, rimsulfuron, spinosad, Streptomyces K61, tiakloprydy, tolchlofos metylu, Trichoderma asperellum, Trichoderma atroviride, Trichoderma gamsii, Trichoderma harzianum, trichlopyr, trineksapak, tritikonazol, Verticillium albo-atrum oraz ziram (Dz.U. 2019, L 33, s. 1).

12 Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2020/23 z dnia 13 stycznia 2020 r. w sprawie nieodnowienia zatwierdzenia substancji czynnej tiakloprydy, zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 dotyczącym wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin, oraz w sprawie zmiany załącznika do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 540/2011 (Dz.U. 2020, L 8, s. 8).

13 Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2018/783 z dnia 29 maja 2018 r. zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 540/2011 w odniesieniu do warunków zatwierdzenia substancji czynnej imidachlopryd (Dz.U. 2018, L 132, s. 31).

14 Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2018/784 z dnia 29 maja 2018 r. zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 540/2011 w odniesieniu do warunków zatwierdzenia substancji czynnej klotianidyna (Dz.U. 2018, L 132, s. 35).

15 Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2018/785 z dnia 29 maja 2018 r. zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 540/2011 w odniesieniu do warunków zatwierdzenia substancji czynnej tiametoksam (Dz.U. 2018, L 132, s. 40).

28. Zatwierdzenia klotianidyny i tiametoksamu najwyraźniej w międzyczasie wygasły[16].

29. Niemniej jednak w dniu 30 lipca 2018 r. Francja wydała sporny dekret, który sprawił, że od dnia 1 września 2018 r. na jej terytorium zakazano wszelkiego stosowania pięciu zatwierdzonych w tym czasie w Unii neonikotynoidów. W bazie danych Komisji dotyczącej wykonywania dyrektywy w sprawie zgłoszeń tekst tego dekretu zamieszczono pod datą 31 sierpnia 2018 r.[17]

30. Przeciwko temu środkowi występuje do Conseil d'État (rady stanu) Union des industries de la protection des plantes. Podnosi ona w szczególności, że art. L. 253-8 code rural et de la pêche maritime (kodeksu rolnictwa i rybołówstwa morskiego), dla wykonania którego przyjęto wspomniany dekret, narusza przepisy rozporządzenia w sprawie ochrony roślin.

31. W ramach tego postępowania Conseil d'État (rada stanu) kieruje do Trybunału Sprawiedliwości następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy w przypadku, gdy środek krajowy mający na celu ograniczenie stosowania substancji czynnych zgłoszono formalnie Komisji na podstawie art. 5 [dyrektywy w sprawie zgłoszeń], przedstawiając jednak jednocześnie dane, które skłaniają państwo członkowskie do wniosku, że dana substancja może stanowić poważne ryzyko dla zdrowia ludzi lub zwierząt lub dla środowiska oraz że wspomnianemu ryzyku można zapobiec w sposób zadowalający w obecnym stanie prawnym jedynie na podstawie środków przyjętych przez państwo członkowskie, zaś rzeczone przedstawienie danych jest na tyle jasne, że Komisja nie może pomylić się, uznając, iż tego zgłoszenia dokonano na podstawie rozporządzenia nr 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r., Komisja Europejska powinna wówczas uznać, że owego zgłoszenia dokonano w ramach procedury przewidzianej w art. 69 i 71 wspomnianego rozporządzenia i przeprowadzić, w razie potrzeby, dodatkowe czynności dochodzeniowe lub czynności spełniające wymagania wynikające ze wspomnianych przepisów, jak i odpowiadające na obawy wyrażane przez dane państwo członkowskie?

2) Przy założeniu, że odpowiedź na wspomniane pytanie będzie twierdząca, czy rozporządzenia wykonawcze nr 2018/783, 2018/784 i 2018/785 z dnia 29 maja 2018 r. zakazujące stosowania substancji: tiametoksam, klotianidyna oraz imidachlopryd, począwszy od dnia 19 grudnia 2018 r. z wyjątkiem ich stosowania w szklarniach trwałych do upraw roślin, które pozostają w takich szklarniach w ciągu całego cyklu życia, powinno się uznać za środki przyjęte w odpowiedzi na wniosek sformułowany przez Francję w dniu 2 lutego 2017 r., zmierzający do wprowadzenia ogólnego zakazu stosowania środków ochrony roślin zawierających co najmniej jedną substancję z rodziny neonikotynoidów oraz nasion zaprawionych tymi środkami?

3) W przypadku udzielenia twierdzącej odpowiedzi na ostatnie pytanie – co może uczynić państwo członkowskie, które złożyło wniosek do Komisji, na podstawie art. 69 rozporządzenia nr 1107/2009, o podjęcie środków mających na celu ograniczenie lub zakazanie stosowania środków ochrony roślin zawierających co najmniej jedną substancję z rodziny neonikotynoidów i nasion zaprawionych wspomnianymi środkami, jeżeli Komisja uwzględni wniosek tego państwa jedynie częściowo, ograniczając stosowanie jedynie trzech substancji z rodziny neonikotynoidów, a nie wszystkich?".

32. Uwagi na piśmie w sprawie tych pytań przedstawiły Union des industries de la protection des plantes (UIPP), Union nationale de l'apiculture française (francuski związek pszczelarstwa), Syndicat national de l'apiculture (krajowy związek zawodowy pszczelarstwa), Republika Francuska i Komisja Europejska. Trybunał nie przeprowadził rozprawy, ponieważ w świetle przedstawionych dotąd argumentów uznał, że dysponuje wystarczającymi informacjami.

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

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

IV. Ocena prawna

33. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Conseil d'État (radę stanu) wymaga najpierw interpretacji, zanim przejdzie się do kwestii kwalifikacji prawnej komunikatu Francji z dnia 2 lutego 2017 r. oraz znaczenia różnych środków Komisji z początku 2018 r.

A. Interpretacja i dopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

34. Pierwsze dwa pytania dotyczą zobowiązań i środków podejmowanych przez Komisję, podczas gdy pytanie trzecie odnosi się do działań, jakie może podjąć państwo członkowskie w następstwie środków przyjętych przez Komisję. Żadna z tych kwestii nie jest jednak przedmiotem postępowania przed Conseil d'État (radą stanu). W postępowaniu tym chodzi raczej o to, czy nałożone przez Francję kompleksowe zakazy stosowania środków ochrony roślin opartych na neonikotynoidach i nasion zaprawionych takimi środkami są obowiązujące. W związku z tym konieczne jest ustalenie istoty pytań, która ma znaczenie dla rozstrzygnięcia postępowania toczącego się przed Conseil d'État (radą stanu) [18]. W tym względzie celowe będzie przedstawienie najpierw ram normatywnych, które wynikają z rozporządzenia w sprawie ochrony roślin. Na koniec będzie można ocenić zarzuty podnoszone przez UIPP w odniesieniu do dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

1. Ramy normatywne środków ochronnych podejmowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do stosowania środków ochrony roślin

35. Zgodnie z art. 13 i 79 rozporządzenia w sprawie ochrony roślin Komisja, wraz z komitetem, w którym reprezentowane są państwa członkowskie, podejmuje decyzję o zatwierdzeniu substancji czynnych. W chwili wprowadzenia spornych zakazów wszystkie pięć odnośnych substancji czynnych opartych na neonikotynoidach nadal było zatwierdzonych, jednak trzy z nich z istotnymi ograniczeniami.

36. Ponieważ Unia nie oparła rozporządzenia w sprawie ochrony roślin na kompetencji w zakresie prawa ochrony środowiska, o której mowa w art. 192 TFUE, Francja nie może uzasadnić zakazów będących przedmiotem sporu jako bardziej rygorystycznych środków ochronnych zgodnie z art. 193.

37. Środek ochrony roślin oparty na zatwierdzonych substancjach czynnych wymaga jednak jeszcze zezwolenia wydanego przez dane państwo członkowskie zgodnie z art. 28 i nast. rozporządzenia w sprawie ochrony roślin, zanim będzie mógł być wprowadzony do obrotu i stosowany na jego terytorium. W tych ramach art. 36 ust. 3 pozwala państwom członkowskim na ograniczenie stosowania środków ochrony roślin lub na odmówienie udzielenia zezwolenia na wprowadzanie środka ochrony roślin do obrotu w celu zmniejszenia ryzyka, w szczególności ze względu na obawy dotyczące zdrowia ludzi lub zwierząt lub środowiska.

38. W zakresie, w jakim francuskie uregulowanie zakazuje stosowania środków ochrony roślin zawierających neonikotynoidy, można by prima facie odnieść wrażenie, że chodzi o uregulowanie w rozumieniu art. 36 ust. 3 rozporządzenia w sprawie ochrony roślin. Przepis ten nie pozwala jednak na zakazanie wprowadzania do obrotu nasion zaprawionych środkami ochrony roślin, które uzyskały zezwolenie w innych państwach członkowskich. Poza tym z argumentacji UIPP wynika, że francuski organ wydający zezwolenia nadal dostosowuje zezwolenia wydawane dla środków ochrony roślin opartych na neonikotynoidach w świetle przepisów prawa Unii, jedynie dodatkowo informując zainteresowane przedsiębiorstwa o krajowym zakazie ich stosowania. Niejasne pozostaje to, jakie znaczenie ma ta praktyka w świetle pierwszeństwa prawa Unii.

18 Zobacz na przykład wyrok z dnia 2 kwietnia 2020 r., I.N. (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, pkt 43).

39. Być może z tego względu Conseil d'État (rada stanu) zadaje jedynie pytania dotyczące art. 71 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ochrony roślin. Przewiduje on, że państwo członkowskie może przyjąć przejściowe środki ochronne po tym, jak oficjalnie poinformowało Komisję o potrzebie podjęcia środków nadzwyczajnych, a Komisja nie podjęła sama takich środków na podstawie art. 69 lub 70. W takim przypadku natychmiast informuje o tym pozostałe państwa członkowskie oraz Komisję.

40. Artykuł 71 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ochrony roślin przewiduje w takim wypadku, że w terminie 30 dni roboczych Komisja przedstawia sprawę właściwemu komitetowi regulacyjnemu, w celu przedłużenia, zmiany lub uchylenia przejściowego krajowego środka ochronnego.

41. Wreszcie art. 71 ust. 3 rozporządzenia w sprawie ochrony roślin pozwala państwu członkowskiemu utrzymać przejściowe krajowe środki ochronne do czasu przyjęcia środków unijnych.

42. Artykuł 71 rozporządzenia w sprawie ochrony roślin przewiduje zatem szereg kroków. Jeżeli państwo członkowskie widzi potrzebę działania, musi najpierw zwrócić się do Komisji i dać jej możliwość odpowiedzenia na jego obawy. Tylko jeśli Komisja nie podejmie działań, może ono samo przyjąć środki, informując o tym Komisję oraz wszystkie pozostałe państwa członkowskie. Państwa członkowskie mają następnie z inicjatywy Komisji wspólnie rozstrzygnąć w ramach komitetu, czy środki państwa członkowskiego są uzasadnione [19].

43. Poza tym zawarte w art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze odesłanie do środków z art. 69 rozporządzenia w sprawie ochrony roślin świadczy o tym, że potrzeba podjęcia przez państwo członkowskie środków nadzwyczajnych musi opierać się na przesłankach zastosowania tego przepisu. Zgodnie z nim Komisja może podjąć środki w przypadku, gdy jest oczywiste, że zatwierdzona substancja czynna może stanowić poważne zagrożenie dla zdrowia ludzi lub zwierząt lub dla środowiska, i zagrożenia takiego nie można opanować w stopniu zadowalającym środkami podejmowanymi przez dane państwo(-a) członkowskie (w ramach wydawania zezwolenia dla środków ochrony roślin). W związku z tym państwo członkowskie może przyjąć przejściowe środki ochronne tylko wtedy, kiedy te przesłanki są spełnione [20]. We wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie podniesiono jednak kwestii tych przesłanek, ograniczając się do kwestii proceduralnych. Po udzieleniu odpowiedzi na wniosek Conseil d'État (rady stanu) będzie ona mimo to ewentualnie musiała zbadać jeszcze wskazane przesłanki materialnoprawne podejmowania środków przez poszczególne państwa [21].

2. Interpretacja pytań Conseil d'État (rady stanu)

44. W tym kontekście w ramach pytania pierwszego Conseil d'État (rada stanu) zmierza do ustalenia, czy francuski komunikat w sprawie projektu zakazu stosowania neonikotynoidów spełnia wymogi proceduralne dotyczące poinformowania, o którym mowa w art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia w sprawie ochrony roślin (zobacz w tej kwestii część B).

19 Zobacz wyroki: z dnia 8 września 2011 r., Monsanto i in. (od C-58/10 do C-68/10, EU:C:2011:553, pkt 80) oraz z dnia 13 września 2017 r., Fidenato i in. (C-111/16, EU:C:2017:676, pkt 41).

20 Zobacz w tej kwestii wyroki: z dnia 9 września 2003 r., Monsanto Agricoltura Italia i in. (C-236/01, EU:C:2003:431, pkt 106 i nast.), z dnia 8 września 2011 r., Monsanto i in. (od C-58/10 do C-68/10, EU:C:2011:553, pkt 76 i 77), oraz z dnia 13 września 2017 r., Fidenato i in. (C-111/16, EU:C:2017:676, pkt 51–53).

21 Zobacz wyroki: z dnia 8 września 2011 r., Monsanto i in. (od C-58/10 do C-68/10, EU:C:2011:553, pkt 79) oraz z dnia 13 września 2017 r., Fidenato i in. (C-111/16, EU:C:2017:676, pkt 38).

45. Pytanie drugie zmierza do wyjaśnienia, czy rozporządzenia wykonawcze Komisji dotyczące różnych neonikotynoidów stanowią środki unijne w rozumieniu art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze, które wykluczają wprowadzenie zgłoszonych krajowych środków ochronnych. Wreszcie pytanie trzecie uszczegóławia pytanie drugie w ten sposób, że zmierza do ustalenia, czy krajowe środki ochronne mogą dalej obowiązywać *w części*, jeżeli środki Komisji jedynie w części odpowiadają na obawy państwa członkowskiego, ograniczając stosowanie tylko trzech z pięciu substancji czynnych (zobacz w kwestii obu pytań część C).

3. Dopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

46. UIPP wyraża wątpliwości co do dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na tej podstawie, że francuskie uregulowanie nie stanowi przejściowego środka ochronnego, lecz ma charakter trwały. Uregulowanie to najwyraźniej nie jest też pilne, ponieważ zakaz wszedł w życie dopiero dwa lata po przyjęciu ustawy. W związku z tym zastosowanie art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia w sprawie ochrony roślin jest według niej wykluczone.

47. Argumentacja ta zmierza do tego, że zadane pytania są w oczywisty sposób hipotetyczne, a zatem niedopuszczalne, ponieważ w żadnym razie nie jest możliwe uznanie zakazu za przejściowy środek ochronny w rozumieniu art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia w sprawie ochrony roślin. Zarzut ten nie jest jednak przekonujący.

48. Pojęcie przejściowego środka ochronnego zawarte w art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia w sprawie ochrony roślin nie ogranicza formy podejmowanego środka. Przejściowy charakter środka ochronnego podejmowanego przez dane państwo polega przede wszystkim na tym, że musi on zostać niezwłocznie zbadany przez Komisję w trybie art. 71 ust. 2 i ewentualnie zastąpiony środkiem unijnym w myśl art. 71 ust. 3.

49. Z art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia w sprawie ochrony roślin nie wynika również, że kompetencja ta nie ma zastosowania w przypadku opóźnień w przyjęciu środków ochronnych. W szczególności w wersji francuskiej użyto, co prawda, pojęcia pilności („mesures d'urgence"), a pewien jej stopień implikują ponadto również niemieckie pojęcie „Notfallmaßnahmen" czy angielski termin „emergency measures", jednak również w razie pilnej potrzeby podjęcia działań środki przyjmowane z opóźnieniem nie są niedopuszczalne tylko dlatego, że być może należałoby je przyjąć wcześniej.

50. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest zatem dopuszczalny.

B. W przedmiocie wymogów proceduralnych dotyczących stosowania art. 71 rozporządzenia w sprawie ochrony roślin przez państwo członkowskie

51. Pytanie pierwsze ma na celu wyjaśnienie, czy Francja podjęła niezbędne kroki proceduralne, aby zastosować art. 71 rozporządzenia w sprawie ochrony roślin, a więc w szczególności, czy państwo to oficjalnie poinformowało Komisję.

1. Pojęcie oficjalnego poinformowania w rozumieniu art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia w sprawie ochrony roślin

52. Artykuł 71 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia w sprawie ochrony roślin wymaga najpierw, aby państwo członkowskie oficjalnie poinformowało Komisję o potrzebie podjęcia środków nadzwyczajnych. Niektóre argumenty przemawiają, co prawda, za tym, że informacja przekazywana przez państwo członkowskie musi formalnie zawierać odwołanie do środka nadzwyczajnego w myśl wskazanego przepisu. Poniżej zostanie jednak wykazane, że biorąc pod uwagę zasadę lojalnej współpracy, decydujące znaczenie ma to, czy zainteresowane strony mogą wyjść z założenia, że ich partnerzy, z którymi się komunikują, właściwie rozumieją treść poszczególnych komunikatów.

53. W dniu 2 lutego 2017 r. Francja zwróciła się, co prawda, do Komisji z projektem uregulowania przewidującego zakaz, ale przekazała tę informację w ramach procedury przewidzianej w dyrektywie w sprawie zgłoszeń.

54. Komisja jest zdania, że taki komunikat może zostać uznany za poinformowanie w rozumieniu art. 71 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ochrony roślin tylko wtedy, kiedy państwo członkowskie wyraźnie odwołuje się do tych przepisów lub przynajmniej próbuje wyjaśnić, że spełnione są przesłanki przyjęcia europejskiego środka nadzwyczajnego. Ponadto w komunikacie musi znaleźć się wyraźne ostrzeżenie, że państwo członkowskie podejmie jednostronne działania, jeżeli nie zostanie przyjęty środek europejski. Francuski komunikat nie spełnia tych przesłanek.

55. Komisja nie wyjaśnia, co prawda, na jakiej podstawie wnioskuje o tych rygorystycznych wymogach, które wykraczają poza dokonanie samego zgłoszenia. Kilka wskazówek w tej kwestii można jednak znaleźć w odnośnych przepisach.

56. Po pierwsze, zgodnie z art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia w sprawie ochrony roślin konieczne jest „oficjalne" poinformowanie.

57. Po drugie, art. 7 ust. 1 lit. c) dyrektywy w sprawie zgłoszeń przewiduje, że obowiązek zgłoszenia, o którym mowa w art. 5, nie stosuje się do tych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, które stosują klauzule bezpieczeństwa wprowadzone przez wiążące akty prawne Unii.

58. Artykuł 71 rozporządzenia w sprawie ochrony roślin, w przeciwieństwie do niektórych porównywalnych uregulowań, nie jest, co prawda, opatrzony tytułem „klauzula bezpieczeństwa", ale pod względem treści przepis ten spełnia definicję klauzul ochronnych zawartą w art. 114 ust. 10 TFUE. W związku z tym należy uznać ją za klauzulę bezpieczeństwa również dla celów stosowania art. 7 ust. 1 lit. c) dyrektywy w sprawie zgłoszeń.

59. Przepis ten można by zatem rozumieć w ten sposób, że państwa członkowskie mogą informować Komisję zgodnie z art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia w sprawie ochrony roślin nie tylko w formie komunikatu w rozumieniu dyrektywy w sprawie zgłoszeń.

60. Po trzecie, zgodnie z art. 5 ust. 5 dyrektywy w sprawie zgłoszeń komunikat w rozumieniu tej dyrektywy może zostać zastąpiony również przekazaniem projektu w ramach spełnienia obowiązku zgłoszenia na mocy innego uregulowania Unii. W przypadku zastosowania wykładni zawężającej zgłoszenie na podstawie dyrektywy nie mogłoby zatem zastąpić innego komunikatu, w tym przypadku poinformowania w myśl art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia w sprawie ochrony roślin. Jedynie w odwrotnym przypadku poinformowanie na podstawie rozporządzenia mogłoby zastąpić zgłoszenie na podstawie dyrektywy.

61. Za tak rygorystyczną wykładnią wskazanych przepisów przemawia wreszcie przede wszystkim to, że jednostronne środki ochronne podejmowane na podstawie art. 71 rozporządzenia w sprawie ochrony roślin mają negatywny wpływ na rynek wewnętrzny. W konsekwencji wskazane jest unikanie w miarę możliwości nieporozumień przy stosowaniu klauzul ochronnych. Jak słusznie zauważa UIPP, Trybunał regularnie podkreśla zatem, że warunkiem powołania się na klauzule ochronne jest przestrzeganie przewidzianej w tym zakresie procedury [22].

62. Ostatecznie argumentacja ta nie jest jednak przekonująca.

63. Punktem wyjścia dla wykładni przesłanki oficjalnego poinformowania musi być to, że ani art. 71, ani pozostałe przepisy rozporządzenia w sprawie ochrony roślin nie zawierają szczególnych zasad proceduralnych dotyczących informowania Komisji.

64. Artykuł 71 rozporządzenia w sprawie ochrony roślin konkretyzuje ustanowioną w art. 4 ust. 3 TUE zasadę lojalnej współpracy przy realizacji uzasadnionych interesów w związku ze środkami ochrony roślin [23]. Artykuł 71 należy zatem interpretować również w świetle tej zasady.

65. Artykuł 4 ust. 3 zdanie pierwsze TUE wyraźnie stanowi, że zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i państwa członkowskie *wzajemnie* się szanują i udzielają sobie *wzajemnego* wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów. Trybunał Sprawiedliwości często podkreśla, co prawda, obowiązek lojalnej współpracy spoczywający na państwach członkowskich [24], ale obowiązek ten odnosi się również do instytucji Unii [25].

66. Z jednej strony państwa członkowskie muszą więc lojalnie współpracować z Komisją, jeżeli stosują tę procedurę, ale z drugiej strony obowiązek ten dotyczy również Komisji (i pozostałych państw członkowskich). Oznacza to jednocześnie, że wymogi formalne, które muszą spełnić obie strony, mogą mieć tylko taki zakres, jaki jest konieczny dla zapewnienia skutecznej współpracy.

67. Decydujące znaczenie dla zastosowania art. 71 rozporządzenia w sprawie ochrony roślin pod względem proceduralnym ma zatem nie forma zgłoszenia, lecz to, czy zainteresowane strony mogą wyjść z założenia, że partnerzy, z którymi się komunikują, właściwie rozumieją jego treść.

68. Odpowiednio należy zatem interpretować także przepisy dyrektywy w sprawie zgłoszeń. Już ze względu na sam cel regulacyjny tej dyrektywy nie mają one na celu określenia wymogów dotyczących oficjalnego poinformowania w rozumieniu art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia w sprawie ochrony roślin. Artykuł 7 ust. 1 lit. c) dyrektywy w sprawie zgłoszeń oznacza jedynie, że poinformowanie w rozumieniu art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia w sprawie ochrony roślin nie *musi* zostać dokonane na podstawie dyrektywy. Komunikat w rozumieniu dyrektywy może jednak stanowić poinformowanie w rozumieniu rozporządzenia, a art. 5 ust. 5 dyrektywy w sprawie zgłoszeń potwierdza wykładnię w świetle obowiązku lojalnej współpracy. Uregulowanie to ma przede wszystkim wyjaśnić, że wielokrotne komunikaty są zbędne, jeżeli wszystkie zainteresowane strony mają świadomość, jakie są funkcje danego zgłoszenia.

22 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 25 marca 1999 r., Komisja/Włochy (C-112/97, EU:C:1999:168, pkt 62), z dnia 22 października 2002 r., National Farmers' Union (C-241/01, EU:C:2002:604, pkt 60), z dnia 10 marca 2005 r., Tempelman i van Schaijk (C-96/03 i C-97/03, EU:C:2005:145, pkt 50), z dnia 17 kwietnia 2007 r., AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, pkt 62 i 63), z dnia 8 września 2011 r., Monsanto i in. (od C-58/10 do C-68/10, EU:C:2011:553, pkt 69), oraz z dnia 13 września 2017 r., Fidenato i in. (C-111/16, EU:C:2017:676, pkt 32).

23 Zobacz wyrok z dnia 8 stycznia 2002 r., van den Bor (C-428/99, EU:C:2002:3, pkt 47).

24 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 16 czerwca 2005 r., Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386, pkt 42), oraz z dnia 31 października 2019 r., Komisja/Niderlandy (C-395/17, EU:C:2019:918, pkt 102).

25 Postanowienie z dnia 13 lipca 1990 r., Zwartveld i in. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, pkt 17), a także wyroki z dnia 22 października 2002 r., Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, pkt 93), z dnia 21 października 2008 r., Marra (C-200/07 i C-201/07, EU:C:2008:579, pkt 41), oraz z dnia 5 grudnia 2017 r., Niemcy/Rada (C-600/14, EU:C:2017:935, pkt 106).

69. Jeżeli pojawiają się przy tym wątpliwości, wszystkie zainteresowane strony są więc odpowiedzialne za to, aby rozwiać je w drodze wyjaśnień lub dodatkowych zapytań.

70. Komisja i pozostałe państwa członkowskie nie mogą więc, co prawda, powołać się na ewentualne utrzymujące się wątpliwości, jeżeli nie zadają odpowiednich pytań.

71. Przede wszystkim to jednak państwo członkowskie, które powołuje się na art. 71 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ochrony roślin, musi zareagować przedstawieniem wyjaśnień, jeżeli istnieją powody, aby sądzić, że pozostałe zainteresowane strony źle odczytują jego intencję lub uzasadnienie podejmowanych działań. Jeżeli zaniecha w tym przypadku takiego wyjaśnienia, przesłanka oficjalnego poinformowania nie będzie spełniona.

72. Komunikat w sprawie środka w rozumieniu art. 5 dyrektywy w sprawie zgłoszeń należy zatem zrównać z oficjalnym poinformowaniem w rozumieniu art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia w sprawie ochrony roślin, jeżeli państwo członkowskie może założyć, że Komisja go w ten sposób zrozumiała.

2. W przedmiocie okoliczności niniejszej sprawy

73. W dalszej konkretyzacji tych kryteriów przez Trybunał Sprawiedliwości w odniesieniu do niniejszej sprawy pomocne byłoby przedstawienie przez Conseil d'État (radę stanu) lub przynajmniej Francję i Komisję w niniejszym postępowaniu bardziej precyzyjnych informacji o ich wymianie korespondencji. W szczególności wskazane byłoby przedłożenie komunikatu Francji z dnia 2 lutego 2017 r. oraz odpowiedzi Komisji z dnia 3 sierpnia 2017 r. w pełnym brzmieniu. Ciekawie byłoby również dowiedzieć się, czy w ramach procedur prowadzących do przyjęcia uregulowań Komisji z 2018 r. Francja wyjaśniła, że uważa przewidziane ograniczenia za niewystarczające i w związku z tym wprowadzi ograniczenia o szerszym zakresie.

74. Ponieważ Trybunał Sprawiedliwości nie dysponuje tymi informacjami, Conseil d'État (rada stanu) musi bliżej wyjaśnić te kwestie i w ich świetle ocenić, czy Francja mogła zrozumieć zachowanie Komisji, a w szczególności jej odpowiedź z dnia 3 sierpnia 2017 r., w ten sposób, że odebrała ona komunikat Francji jako oficjalne poinformowanie w rozumieniu art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia w sprawie ochrony roślin. Jeżeli utrzymywałyby się w tej kwestii wątpliwości, Francja musiałaby najpierw wyjaśnić je Komisji, a dopiero potem mogłaby podjąć na podstawie swojego komunikatu środki w myśl wskazanego wyżej przepisu.

75. Informacje, którymi dysponuje Trybunał, skłaniają jednak do następujących rozważań.

76. W zakresie, w jakim we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przedstawiono odpowiedź Komisji z dnia 3 sierpnia 2017 r., można dostrzec, że instytucja ta jak najbardziej rozumiała obawy Francji i przyporządkowała je rozporządzeniu w sprawie ochrony roślin. Musiała również zrozumieć przedłożenie projektu uregulowania, które skutkowałoby obowiązywaniem istniejącego już krajowego zakazu stosowania neonikotynoidów, w ten sposób, że Francja rzeczywiście chciała przyjąć odpowiednie uregulowanie.

77. Dostępne informacje nie zawierają jednak żadnej wskazówki, która świadczyłby o tym, że Komisja założyła zastosowanie art. 71 rozporządzenia w sprawie ochrony roślin. W szczególności nic nie wskazuje na dokonanie kontroli francuskich środków w myśl art. 71 ust. 2, chociaż z wpisu do bazy danych dotyczącej dyrektywy w sprawie zgłoszeń wynika, że Komisja została poinformowana po przyjęciu zakazu, ale być może jeszcze przed jego wejściem w życie.

78. W tym kontekście istotna może okazać się również argumentacja UIPP i Komisji, zgodnie z którą Francja nie zwróciła wyraźnie Komisji uwagi na pilny charakter środków. Jeżeli to prawda, Komisja nie pomyślała raczej o tym, aby komunikat Francji rozumieć jako poinformowanie o potrzebie podjęcia środków nadzwyczajnych.

79. Ponadto Komisja podnosi zarzut, zgodnie z którym Francja nie zawarła w swoim komunikacie analizy istniejących i planowanych ograniczeń w stosowaniu trzech neonikotynoidów. Ponieważ w myśl art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia w sprawie ochrony roślin państwo członkowskie musi poinformować Komisję o *potrzebie* podjęcia środków nadzwyczajnych, można by oczekiwać, że wyjaśni ono, dlaczego odpowiednie środki unijne nie są wystarczające.

80. Jednakże również w tym przypadku wymogi dotyczące poinformowania muszą być adekwatne. Wystarczające powinno być przedstawienie przez państwo członkowskie podstaw swoich obaw i zamierzonych środków ochronnych o szerszym zakresie. Nie ma natomiast wymogu przedstawienia szczegółowej analizy ewentualnych luk w istniejących środkach.

81. W szczególności na tym etapie nie jest jeszcze konieczne przedstawienie wyczerpującego uzasadnienia, które przeszłoby z powodzeniem kontrolę w myśl art. 71 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ochrony roślin. W momencie oficjalnego poinformowania precyzyjne ustalenie środków państwa członkowskiego i ich kontrola mają przecież dopiero nastąpić, w związku z czym będzie jeszcze okazja, aby uzupełnić uzasadnienie w toku postępowania przed właściwym komitetem.

82. W duchu lojalnej współpracy Komisja powinna jednak wyrazić ewentualne wątpliwości już w swojej odpowiedzi na informacje przekazane jej przez państwo członkowskie. Taka reakcja powinna co do zasady doprowadzić do nawiązania dialogu o potrzebie podjęcia pożądanych środków ochronnych, który nie jest, co prawda, wyraźnie przewidziany w art. 71 rozporządzenia w sprawie ochrony roślin, ale może tylko pomóc w skoordynowaniu działań.

3. Zgłoszenie francuskich środków ochronnych

83. W ramach uzupełnienia należy zauważyć, że art. 71 ust. 1 zdanie drugie rozporządzenia w sprawie ochrony roślin wymaga ponadto, aby państwo członkowskie natychmiast informowało pozostałe państwa członkowskie oraz Komisję, kiedy podejmuje środki. To informowanie ma kluczowe znaczenie, ponieważ uruchamia kontrolę środka w myśl art. 71 ust. 2. Należy zatem założyć, że stanowi warunek zastosowania krajowych środków ochronnych [26].

84. Ponieważ wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie zawiera żadnych informacji na ten temat, Conseil d'État (rada stanu) musi ewentualnie ocenić, czy poinformowanie Komisji i państw członkowskich przez Francję o podjętych środkach ochronnych w ramach dyrektywy w sprawie zgłoszeń było wystarczające [27].

26 Zobacz w szczególności wyrok z dnia 8 września 2011 r., Monsanto i in. (od C-58/10 do C-68/10, EU:C:2011:553, pkt 72 i 73), ale także wyroki: z dnia 8 stycznia 2002 r., van den Bor (C-428/99, EU:C:2002:3, pkt 45–47), z dnia 22 października 2002 r., National Farmers' Union (C-241/01, EU:C:2002:604, pkt 60), z dnia 10 marca 2005 r., Tempelman i van Schaijk (C-96/03 i C-97/03, EU:C:2005:145, pkt 50), oraz z dnia 17 kwietnia 2007 r., AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, pkt 62 i 63).

27 Zobacz pkt 29 powyżej.

4. Wniosek częściowy

85. Podsumowując, na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że komunikat w sprawie środka w rozumieniu art. 5 dyrektywy w sprawie zgłoszeń należy zrównać z oficjalnym poinformowaniem w rozumieniu art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia w sprawie ochrony roślin, jeżeli państwo członkowskie może założyć, że Komisja go w ten sposób zrozumiała. To, czy w postępowaniu głównym należy wyjść z takiego założenia, musi wyjaśnić właściwy sąd, uwzględniając w pełni treść korespondencji między państwem członkowskim a Komisją.

C. W przedmiocie środków podjętych przez Komisję

86. Pytania drugie i trzecie zmierzają do wyjaśnienia, czy rozporządzenia wykonawcze Komisji dotyczące różnych neonikotynoidów stanowią środki unijne w rozumieniu art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia w sprawie ochrony roślin, które wykluczają wprowadzenie zgłoszonych krajowych środków ochronnych.

87. Pytania te zostały, co prawda, zadane wyłącznie na wypadek, gdyby należało założyć, iż doszło do oficjalnego poinformowania Komisji. Ponieważ jednak kwestia ta wymaga jeszcze wyjaśnienia przez Conseil d'État (radę stanu), właściwe wydaje się ich zapobiegawcze przeanalizowanie.

88. Zgodnie ze wspomnianym wyżej przepisem państwo członkowskie może przyjąć przejściowe środki ochronne, jeżeli Komisja nie podjęła działań zgodnie z art. 69 lub 70.

89. Bezsporne jest to, że Komisja nie przyjęła środków na podstawie art. 69 czy też 70 rozporządzenia w sprawie ochrony roślin. W okresie między wystosowaniem francuskiego komunikatu z dnia 2 lutego 2017 r. a przyjęciem spornego dekretu w dniu 30 lipca 2018 r. instytucja ta, na podstawie innych przepisów rozporządzenia w sprawie ochrony roślin, istotnie ograniczyła jednak stosowanie trzech neonikotynoidów, zatwierdziła jeden neonikotynoid na kolejne 15 lat i tymczasowo przedłużyła o rok zatwierdzenie ostatniego ze wskazanych wcześniej neonikotynoidów [28].

90. Jeżeli art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia w sprawie ochrony roślin byłby interpretowany zawężająco, środki te nie miałyby znaczenia dla uprawnień Francji wynikających z tego przepisu, ponieważ zgodnie z nim na przeszkodzie przyjmowaniu środków ochronnych przez państwa członkowskie stoją wyłącznie środki nadzwyczajne w rozumieniu art. 69 i 70.

91. Artykuł 71 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia w sprawie ochrony roślin należy jednak również w tym punkcie interpretować zgodnie z zasadą lojalnej współpracy. Ponadto należy wziąć pod uwagę realizowany przez rozporządzenie cel związany z harmonizacją. Kryterium nie może zatem stanowić forma działań podejmowanych przez Komisję, lecz tylko to, czy podejmuje ona środki, uwzględniając obawy państwa członkowskiego. W związku z tym długoterminowe środki Unii, których przedmiotem jest odnośne ryzyko, tym bardziej stoją na przeszkodzie środkom podejmowanym przez dane państwo.

92. W tym świetle ograniczenia dotyczące stosowania imidachloprydu, klotianidyny i tiametoksamu należy uznać za środki Komisji w rozumieniu art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia w sprawie ochrony roślin. Zgodnie z motywem jedenastym każdego z trzech rozporządzeń wykonawczych ograniczenia wynikają bowiem z obaw co do bezpieczeństwa tych substancji czynnych.

93. W konsekwencji francuski komunikat z dnia 2 lutego 2017 r., nawet jeśli należałoby go uznać za poinformowanie w rozumieniu art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia w sprawie ochrony roślin, nie mógłby uzasadniać odstępstwa od wskazanych wyżej trzech środków przyjętych następnie przez Komisję.

28 Zobacz pkt 24 i nast. powyżej.

94. Jeżeli Francja jest zdania, że te ograniczenia również nie są wystarczające, to musi ona w drodze kolejnego oficjalnego poinformowania w rozumieniu art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia w sprawie ochrony roślin ponownie uruchomić przewidzianą w tym przepisie procedurę. Dałoby to Komisji możliwość zapobieżenia zakłóceniom rynku wewnętrznego przez jednostronne środki francuskie – albo poprzez dalsze zaostrzenie własnych środków, albo poprzez przeciwstawienie się stanowisku Francji.

95. Wymogowi temu nie można przeciwstawić rozważań dotyczących pilnego charakteru francuskich środków, ponieważ zostały one podjęte dopiero w lipcu 2018 r., a więc dwa miesiące po przyjęciu uregulowań Komisji. W tym okresie można było bez trudu oficjalne poinformować Komisję.

96. Ostateczne przedłużenie zatwierdzenia acetamiprydu i tymczasowe przedłużenie zatwierdzenia tiakloprydu pokazują natomiast, że Komisja nie podjęła w odniesieniu do tych substancji czynnych żadnych środków, które byłyby równoważne ze środkami, o których mowa w art. 69 i 70 rozporządzenia w sprawie ochrony roślin.

97. Jeśli chodzi o tiakloprydu, w ramach tymczasowego przedłużenia zatwierdzenia nie dokonano żadnego stwierdzenia co do oceny ryzyk związanych z tą substancją czynną. Jest to zresztą logiczne, ponieważ do przedłużenia doszło w związku z toczącym się postępowaniem w sprawie odnowienia zatwierdzenia, w ramach którego ryzyka te były badane.

98. Natomiast odnowione zatwierdzenie acetamiprydu opiera się w myśl motywu dziesiątego rozporządzenia wykonawczego (UE) 2018/113 na stwierdzeniu, że spełnione są kryteria zatwierdzenia przewidziane w art. 4 rozporządzenia w sprawie ochrony roślin. Komisja uważa zatem, że ta substancja czynna nie ma szkodliwego wpływu na zdrowie ludzi ani niedopuszczalnego wpływu na środowisko. Rozstrzygnięcie to nie odnosi się natomiast do wyrażonych przez Francję obaw.

99. Na pytania drugie i trzecie należy zatem odpowiedzieć, że jednostronne środki podejmowane przez państwa członkowskie zgodnie z art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia w sprawie ochrony roślin są dopuszczalne tylko w zakresie, w jakim Komisja po oficjalnym poinformowaniu nie podejmuje środków, które stanowią odpowiedź na obawy państwa członkowskiego. Jeżeli komunikat Francji z dnia 2 lutego 2017 r. ma zostać uznany za oficjalne poinformowanie, to ograniczenia w stosowaniu substancji czynnych takich jak imidachlopryd, klotianidyna i tiametoksam należy uznać za takie środki. Skutku takiego nie wywołują natomiast odnowienie zatwierdzania acetamiprydu ani tymczasowe przedłużenie zatwierdzenia tiakloprydu.

V. Wnioski

100. W związku z powyższym proponuję, aby Trybunał Sprawiedliwości orzekł w następujący sposób:

1) Komunikat w sprawie środka w rozumieniu art. 5 dyrektywy (UE) 2015/1535 ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego należy zrównać z oficjalnym poinformowaniem w rozumieniu art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia (WE) nr 1107/2009 dotyczącego wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin, jeżeli państwo członkowskie może założyć, że Komisja go w ten sposób zrozumiała. To, czy w postępowaniu głównym należy wyjść z takiego założenia, musi wyjaśnić właściwy sąd, uwzględniając w pełni treść korespondencji między państwem członkowskim a Komisją.

2) Jednostronne środki podejmowane przez państwa członkowskie zgodnie z art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia (WE) nr 1107/2009 są dopuszczalne tylko w zakresie, w jakim Komisja po oficjalnym poinformowaniu nie podejmuje środków, które stanowią odpowiedź na obawy państwa członkowskiego. Jeżeli komunikat Francji z dnia 2 lutego 2017 r. ma zostać uznany za

oficjalne poinformowanie, to ograniczenia w stosowaniu substancji czynnych takich jak imidachlopryd, klotianidyna i tiametoksam w drodze rozporządzeń wykonawczych (UE) 2018/783, 2018/784 i 2018/785 należy uznać za takie środki. Skutku takiego nie wywołują natomiast odnowienie zatwierdzania acetamiprydu na mocy rozporządzenia wykonawczego (UE) 2018/113 ani tymczasowe przedłużenie zatwierdzenia tiakloprydu na mocy rozporządzenia wykonawczego (UE) 2018/524.