JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2020. június 4.[1]

C-514/19. sz. ügy

Union des industries de la protection des plantes
kontra
Premier ministre és társai

(a Conseil d'État [államtanács, Franciaország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem – Mezőgazdaság – Környezet – 1107/2009/EK rendelet – Növényvédő szerek forgalomba hozatala – A tagállami szükséghelyzeti intézkedés jogszerűsége – Neonikotinoidok – A méhek védelme – Aggodalmakról való hivatalos tájékoztatás – (EU) 2015/1535 irányelv – A műszaki szabályokkal és az információs társadalom szolgáltatásaira vonatkozó szabályokkal kapcsolatos információszolgáltatási eljárás – Lojális együttműködés – Bizottsági védintézkedések"

I. Bevezetés

1. A növényvédő szerekről szóló rendelet[2] a hatóanyagok jóváhagyását és a növényvédő szerek engedélyezését harmonizálja az Európai Unióban. A tagállamok mindazonáltal egyoldalú védintézkedéseket fogadhatnak el, ha előtte egy hatóanyaggal kapcsolatos aggodalmuknak adtak hangot a Bizottság felé, a Bizottság pedig nem fogad el saját védintézkedéseket.

2. A jelen eljárásban azt kell tisztázni, hogy a Bizottsághoz intézett közlemény mikor tekintendő az aggodalmak ilyen értelemben vett közlésének. Franciaország a jelen esetben formája szerint az értesítési irányelv[3] szerinti közleményt intézett a Bizottsághoz, nem hivatkozott azonban kifejezetten a növényvédő szerekről szóló rendelet szerinti védzáradékra. Azt is meg kell továbbá vizsgálni, hogy milyen követelményeknek kell megfelelniük a bizottsági intézkedéseknek a tagállami védintézkedések kizárásához.

1 Eredeti nyelv: német.

2 A növényvédő szerek forgalomba hozataláról, valamint a 79/117/EGK és a 91/414/EGK tanácsi irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. október 21-i 1107/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2009. L 309., 1. o.). Az időközbeni módosítások nem bírnak jelentőséggel az előzetes döntéshozatal iránti kérelem szempontjából.

3 A műszaki szabályokkal és az információs társadalom szolgáltatásaira vonatkozó szabályokkal kapcsolatos információszolgáltatási eljárás megállapításáról szóló, 2015. szeptember 9-i (EU) 2015/1535 európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2015. L 241., 1. o.).

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. A növényvédő szerekről szóló rendelet

3. A növényvédő szerekről szóló rendeletet az EK 37. cikk (2) bekezdése, az EK 95. cikk és az EK 152. cikk (4) bekezdésének b) pontja alapján fogadták el. Ezek a közös agrárpolitikával és a közös halászati politikával (jelenleg EUMSZ 41. cikk), a belső piaccal (jelenleg EUMSZ 114. cikk) és az állat- és növényegészségügy terén elfogadandó, a közös agrárpolitikától eltérő és közvetlenül a közegészség védelmét célzó intézkedésekkel (jelenleg az EUMSZ 168. cikk (4) bekezdésének b) pontja) kapcsolatos jogalapok.

4. Az EUMSZ 114. cikk (10) bekezdése értelmében az e cikk alapján elfogadott szabályozások „indokolt esetben védzáradékot tartalmaznak, amely felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy a 36. cikkben említett egy vagy több nem gazdasági okból, uniós ellenőrzési eljárás alá tartozó ideiglenes intézkedéseket hozzanak”.

5. A növényvédő szerekről szóló rendelet 13. és 79. cikke értelmében *a Bizottság* a tagállamok képviselőiből álló bizottsággal közösen dönt a *hatóanyagok* jóváhagyásáról.

6. A növényvédő szerekről szóló rendelet 4. cikke a hatóanyagok jóváhagyási kritériumait tartalmazza, amelyek szerint a jóváhagyható hatóanyagoknak nem lehet többek között káros hatásuk az emberi egészségre, és azok nem terhelhetik elfogadhatatlan mértékben a környezetet.

7. A növényvédő szerekről szóló rendelet 6. cikke értelmében a hatóanyagok jóváhagyása feltételekhez és korlátozásokhoz köthető. A növényvédő szerekről szóló rendelet 14. és azt követő cikkei a hatóanyagok jóváhagyásának meghosszabbítását szabályozzák, 21. cikke pedig a jóváhagyás felülvizsgálatát.

8. A növényvédő szerekről szóló rendelet 28. és azt követő cikkei értelmében a jóváhagyott hatóanyagok alapján *a tagállamok* engedélyezik területükön *a növényvédő szereket*. A növényvédő szerekről szóló rendelet 36. cikkének (3) bekezdése lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy kockázatcsökkentés céljából korlátozzák a növényvédő szerek felhasználását, vagy megtagadják az engedélyezést, különösen az emberi vagy állati egészséggel, vagy a környezettel kapcsolatos aggodalom alapján.

9. A növényvédő szerekről szóló rendelet 49. cikke a kezelt vetőmagok forgalomba hozatalára vonatkozó különös rendelkezést tartalmaz. Az (1) bekezdés értelmében a tagállamok nem tiltják meg a vetőmagkezelés céljára legalább egy tagállamban engedélyezett növényvédő szerrel kezelt vetőmagok forgalomba hozatalát és felhasználását. Komoly aggodalom esetén a Bizottság a 69. cikknek megfelelő eljárásban állapíthat meg eltéréseket ettől. Emellett azonban a 70. és 71. cikk is alkalmazandó.

10. E hivatkozástól függetlenül a növényvédő szerekről szóló rendelet 69–71. cikke lehetővé teszi bizottsági és tagállami szükséghelyzeti intézkedések elfogadását.

11. A növényvédő szerekről szóló rendelet 69. cikke szükséghelyzeti intézkedések Bizottság általi elfogadását szabályozza:

„Ha egyértelmű, hogy egy jóváhagyott hatóanyag, védőanyag, kölcsönhatás-fokozó vagy segédanyag, vagy e rendelet szerint engedélyezett növényvédő szer valószínűleg komoly kockázatot jelent az emberek vagy állatok egészségére, vagy a környezetre, és hogy ez a kockázat nem szüntethető meg kielégítő módon az érintett tagállam(ok) által hozott intézkedésekkel, akkor a Bizottság kezdeményezésére vagy valamely tagállam kérésére, a 79. cikk (3) bekezdésében említett szabályozási bizottsági eljárással összhangban, haladéktalanul intézkedéseket kell hozni az adott anyag vagy szer felhasználásának és/vagy értékesítésének a korlátozására vagy betiltására. Ilyen intézkedés meghozatala előtt a Bizottság megvizsgálja a bizonyítékokat és kérheti a Hatóság véleményét. A Bizottság határidőt tűzhet ki e vélemény benyújtására."

12. A növényvédő szerekről szóló rendelet 70. cikke értelmében a Bizottság rendkívüli szükséghelyzet esetén gyorsítva fogadhat el szükséghelyzeti intézkedéseket.

13. A növényvédő szerekről szóló rendelet 71. cikke a szükséghelyzeti intézkedések elfogadására vonatkozó tagállami hatásköröket szabályozza:

„(1) Ha egy tagállam hivatalosan tájékoztatja a Bizottságot szükséghelyzeti intézkedések meghozatalának a szükségességéről, de a Bizottság nem hozza meg a 69. vagy 70. cikk szerinti intézkedéseket, akkor a tagállam ideiglenes védintézkedéseket fogadhat el. Ebben az esetben a tagállam haladéktalanul tájékoztatja a többi tagállamot és a Bizottságot.

(2) A Bizottság az ügyet harminc munkanapon belül a 79. cikk (3) bekezdésében említett szabályozási bizottsági eljárással összhangban a 79. cikk (1) bekezdése szerinti bizottság elé terjeszti az ideiglenes nemzeti védintézkedés meghosszabbítása, módosítása vagy hatályon kívül helyezése céljából.

(3) A tagállam közösségi intézkedések elfogadásáig fenntarthatja ideiglenes nemzeti védintézkedéseit."

2. Az értesítési irányelv

14. Az értesítési irányelv 5. cikkének (1) bekezdése a műszaki szabályokkal kapcsolatos alapvető értesítési kötelezettséget tartalmazza:

„A 7. cikkre is figyelemmel a tagállamok azonnal közölnek a Bizottsággal minden műszakiszabály-tervezetet […]; a Bizottságot a szabály elfogadása szükségességének indokairól is tájékoztatni kell, amennyiben ezen indokok nem derülnek ki már magából a tervezetből.

[…]

Ha a műszakiszabály-tervezet – a közegészségügyre vagy a fogyasztók, illetve a környezet védelmére tekintettel – különösen egy kémiai anyag, készítmény vagy termék értékesítését vagy használatát kívánja korlátozni, a tagállamok átadnak ezenfelül egy a szóban forgó anyag, készítmény vagy termék, valamint az ismert és létező helyettesítő anyagok valamennyi lényeges adatára vonatkozó összesítést, vagy az ezen adatokra utaló hivatkozásokat is, ha ezen információk rendelkezésre állnak, és közlik az intézkedésnek a közegészségügyre és a fogyasztók, illetve a környezet védelmére gyakorolt várható

hatásait, [a REACH-rendelet[4]] XV. melléklete II.3. szakaszának érintett részében előírt elveknek megfelelően elvégzett kockázatelemzéssel együtt.

[…]”

15. Az értesítési irányelv 5. cikkének (5) bekezdése a műszaki szabályok más uniós szabályozások alapján történő közléséhez való viszonyt szabályozza:

„Ha a műszakiszabály-tervezet olyan intézkedés részét képezi, amelyet egy másik uniós jogszabály alapján a tervezési szakaszban közölni kell a Bizottsággal, a tagállamok az (1) bekezdés szerinti közleményt e másik jogszabály keretein belül tehetik meg, amennyiben szabályszerűen utalnak arra, hogy az említett közlemény ezen irányelvet is érinti.

Amennyiben a Bizottság nem tesz észrevételt ezen irányelv szerint egy műszakiszabály-tervezetre, ez nem érintheti az uniós jogszabályok alapján meghozandó egyéb döntéseket.”

16. Az értesítési irányelv 7. cikkének (1) bekezdése az értesítési kötelezettség alóli kivételeket tartalmaz:

„Az 5. és 6. cikk nem alkalmazható a tagállamok azon törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseire, vagy azokra az önkéntes megállapodásokra, amelyek következtében a tagállamok:

a) […]

b) […]

c) kötelező uniós jogi aktusokban előírt védzáradékot használnak;

d) […]”

B. A francia jog

17. A Code rural et de la pêche maritime-nek (a mezőgazdaságról és a tengeri halászatról szóló törvénykönyv) a biológiai sokféleség, a természet és a táj helyreállításáról szóló, 2016. augusztus 8-i törvény 125. cikkével módosított L. 253-8. cikkének II. bekezdése betiltja a neonikotinoidok felhasználását:

„A neonikotinoidok családjába tartozó egy vagy több hatóanyagot tartalmazó növényvédő szerek és az e termékekkel kezelt vetőmagok felhasználása 2018. szeptember 1-jétől tilos.

[…]

A jelen II. bekezdés első és második albekezdésében foglalt tilalomtól való eltérés a mezőgazdaságért, a környezetvédelemért és az egészségügyért felelős miniszterek együttes rendelete útján 2020. július 1-jéig engedélyezhető.

[…]”

4 A vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról (REACH), az Európai Vegyianyag-ügynökség létrehozásáról, az 1999/45/EK irányelv módosításáról, valamint a 793/93/EGK tanácsi rendelet, az 1488/94/EK bizottsági rendelet, a 76/769/EGK tanácsi irányelv, a 91/155/EGK, a 93/67/EGK, a 93/105/EK és a 2000/21/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2006. december 18-i 1907/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2006. L 396., 1. o.; helyesbítések: HL 2007. L 136., 3. o.; HL 2008. L 141., 22. o.; HL 2009. L 36., 84. o.; HL 2010. L 118., 89. o.; HL 2015. L 212., 39. o.).

18. A mezőgazdaságról és a tengeri halászatról szóló törvénykönyv L. 253-8. cikkének II. bekezdése alapján elfogadott, a növényvédő szerekben található, a neonikotinoidok családjába tartozó hatóanyagok meghatározásáról szóló, 2018. július 30-i 2018-675. sz. rendelet (a továbbiakban: vitatott rendelet) beillesztette a mezőgazdaságról és a tengeri halászatról szóló törvénykönyvbe a D. 253-46-1. cikket, amely meghatározza a tiltott neonikotinoidokat:

„Az L. 253-8. cikkben említett, a neonikotinoidok családjába tartozó hatóanyagok a következők: acetamiprid; / klotianidin; / imidakloprid; / tiakloprid; / tiametoxam.”

III. A tényállás és az előzetes döntéshozatal iránti kérelem

19. A neonikotinoidok családjából többféle hatóanyagot használnak a növényvédelem területén. 2004 és 2008 között a Bizottság növényvédelmi célra jóváhagyta a neonikotinoidok családjába tartozó acetamipridet, tiaklopridet, klotianidint, tiametoxamot és imidaklopridet. Legalább két további neonikotinoidot – a dinotefuránt és a nitenpiramot – szintén növényvédő szerként használnak, azokat azonban eddig nem jelentették be és hagyták jóvá az Unióban.[5]

20. A méhekre jelentett kockázat miatt a Bizottság már a 2013. május 24-i 485/2013/EU végrehajtási rendelettel[6] korlátozta a klotianidin, a tiametoxam és az imidakloprid felhasználását, jóllehet egyes használatok a földterületen továbbra is megengedettek maradtak.[7]

21. 2016-ban Franciaország elfogadta a fent említett, a biológiai sokféleség, a természet és a táj helyreállításáról szóló törvényt, és ezzel 2018. szeptember 1-jétől betiltotta a neonikotinoidok családjába tartozó egy vagy több hatóanyagot tartalmazó növényvédő szerek és az e termékekkel kezelt vetőmagok felhasználását.

22. 2017. február 2-án a francia kormány közölte a Bizottsággal a szintén fent említett vitatott rendelet tervezetét, és ennek során az értesítési irányelv 5. cikkére támaszkodott,[8] a növényvédő szerekről szóló rendelet 71. cikkére azonban nem. Ezen értesítésben a francia kormány a neonikotinoidok családjába tartozó egy vagy több hatóanyagot tartalmazó növényvédő szerek és az e termékekkel kezelt vetőmagok felhasználásának betiltását több tudományos tanulmányra hivatkozva igazolta. E tanulmányok „arra mutatnak, hogy a neonikotinoidok jelentős hatást gyakorolnak […] olyan nem célzott élőlényekre, mint a méhek, a makrogerinctelenek, vagy akár a madarak”. A francia kormány ezenkívül az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (a továbbiakban: EFSA) egyik tanulmányára is hivatkozott, amely „az emberi egészségre veszélyt jelentő kockázatot (az idegrendszeri fejlődésre gyakorolt hatás) azonosított”.

23. 2017. augusztus 3-i válaszában a Bizottság a növényvédő szerekről szóló rendeletre hivatkozva kijelentette, hogy „osztja Franciaországnak a neonikotinoidok családjába tartozó egyes hatóanyagokkal és az e hatóanyagok által a méhekre gyakorolt jelentős veszéllyel kapcsolatban felmerült aggodalmait”. A Bizottság emlékeztetett arra, hogy „az EFSA e három hatóanyagra vonatkozóan közzétett olyan

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

6 Az 540/2011/EU végrehajtási rendeletnek a klotianidin, a tiametoxam és az imidakloprid hatóanyag jóváhagyási feltételei, valamint az e hatóanyagokat tartalmazó növényvédő szerrel kezelt vetőmagok használatának és értékesítésének tilalma tekintetében történő módosításáról szóló bizottsági végrehajtási rendelet (HL 2013. L 139., 12. o.; helyesbítés: HL 2014. L 196., 45. o.).

7 E szabályozás elfogadása képezi a Törvényszék 2018. május 17-i Bayer CropScience és társai kontra Bizottság ítéletének (T-429/13 és T-451/13, EU:T:2018:280), valamint az ezen ítélet ellen a Bayer CropScience és Bayer kontra Bizottság ügyben benyújtott fellebbezés (C-499/18 P, HL 2018. C 381., 12. o.) tárgyát.

8 2017/39/F. (France) sz. eljárás.

eredményeket, amelyek további lehetséges veszélyekre hívják fel a figyelmet, ezáltal arra ösztönözve a Bizottságot, hogy további korlátozások bevezetésének szükségességét vegye fontolóra". A Bizottság e tekintetben hivatkozott a klotianidin, a tiametoxam és az imidakloprid jóváhagyásának felülvizsgálata tárgyában ezen időpontban folyamatban lévő eljárásokra.

24. 2018 elején azonban a Bizottság tizenöt évre meghosszabbította az acetamiprid neonikotinoid jóváhagyását a növényvédő szerekről szóló rendelet 20. cikkének (1) bekezdése alapján.[9] A Bizottság ezzel kapcsolatban a következőket állapította meg a preambulumbekezdésekben:

„(10) Legalább egy, az acetamipridet tartalmazó növényvédő szer egy vagy több reprezentatív felhasználása tekintetében megállapítást nyert, hogy [a növényvédő szerekről szóló rendelet] 4. cikkében előírt jóváhagyási kritériumok teljesülnek. Ezért helyénvaló meghosszabbítani az acetamiprid jóváhagyását.

(11) Az acetamiprid jóváhagyásának meghosszabbítására vonatkozó kockázatértékelés korlátozott számú reprezentatív használaton alapul, amelyek azonban nem korlátozzák azon használatokat, amelyek tekintetében az acetamipridet tartalmazó növényvédő szerek engedélyezhetők. Ezért indokolt feloldani az atkaölő szerként való felhasználásra történő korlátozást."

25. Ezt követően a Bizottság a növényvédő szerekről szóló rendelet 17. cikke (1) bekezdésének megfelelően egy folyamatban lévő meghosszabbítási eljárás alapján először egy évvel,[10] majd pedig egy további évvel[11] meghosszabbította a tiakloprid jóváhagyását, mielőtt legutóbb úgy döntött volna, hogy nem hosszabbítja meg újból a jóváhagyást.[12]

26. Ezzel szemben a Bizottság 2018. május 29-én a növényvédő szerekről szóló rendelet 21. cikkének (3) bekezdése, 49. cikkének (2) bekezdése és 78. cikkének (2) bekezdése alapján 2018. december 19-i hatállyal – a teljes életciklusuk alatt állandó üvegházban nevelt növénykultúrák kezelésének kivételével – betiltotta az imidakloprid,[13] a klotianidin[14] és a tiametoxam[15] felhasználását.

9 Az acetamiprid hatóanyagnak a növényvédő szerek forgalomba hozataláról szóló 1107/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet szerinti jóváhagyása meghosszabbításáról, továbbá az 540/2011/EU bizottsági végrehajtási rendelet mellékletének módosításáról szóló, 2018. január 24-i (EU) 2018/113 bizottsági végrehajtási rendelet (HL 2018. L 20., 7. o.).

10 Az 540/2011/EU végrehajtási rendeletnek a Bacillus subtilis (Cohn 1872) AQ 713 törzzsel azonos QST 713 törzse, a klodinafop, a klopiralid, a ciprodinil, a diklórprop-P, a foszetil, a mepanipirim, a metkonazol, a metrafenon, a primikarb, a Pseudomonas chlororaphis MA 342 törzse, a pirimetanil, a kinoxifen, a rimszulfuron, a spinozad, a tiakloprid, a tiametoxam, a tiram, a tolklofosz-metil, a triklopir, a trinexapak, a tritikonazol és a ziram hatóanyagok jóváhagyási időtartamának meghosszabbítása tekintetében történő módosításáról szóló, 2018. március 28-i (EU) 2018/524 bizottsági végrehajtási rendelet (HL 2018. L 88., 4. o.).

11 Az 540/2011/EU végrehajtási rendeletnek az abamektin, a Bacillus subtilis (Cohn 1872) QST 713 törzse, a Bacillus thuringiensis ssp. Aizawai, a Bacillus thuringiensis ssp. israeliensis, a Bacillus thuringiensis ssp. kurstaki, a Beauveria bassiana, a benfluralin, a klodinafop, a klopiralid, a Cydia pomonella Granulovirus (CpGV), a ciprodinil, a diklórprop-P, az epoxikonazol, a fenpiroximát, a fluazinam, a flutolanil, a foszetil, a Lecanicillium muscarium, a mepanipirim, a mepikvát, a Metarhizium anisopliae var. Anisopliae, a metkonazol, a metrafenon, a Phlebiopsis gigantea, a primikarb, a Pseudomonas chlororaphis MA 342 törzse, a pirimetanil, a Pythium oligandrum, a rimszulfuron, a spinozad, a Streptomyces K61, a tiakloprid, a tolklofosz-metil, a Trichoderma asperellum, a Trichoderma atroviride, a Trichoderma gamsii, a Trichoderma harzianum, a triklopir, a trinexapak, a tritikonazol, a Verticillium albo-atrum és a ziram hatóanyagok jóváhagyási időtartamának meghosszabbítása tekintetében történő módosításáról szóló, 2019. január 31-i (EU) 2019/168 bizottsági végrehajtási rendelet (HL 2019. L 33., 1. o.).

12 A tiakloprid hatóanyag jóváhagyásának a növényvédő szerek forgalomba hozataláról szóló 1107/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet szerinti meg nem hosszabbításáról, valamint az 540/2011/EU bizottsági végrehajtási rendelet mellékletének módosításáról szóló, 2020. január 13-i (EU) 2020/23 bizottsági végrehajtási rendelet (HL 2020. L 8., 8. o.).

13 Az 540/2011/EU végrehajtási rendeletnek az imidakloprid hatóanyag jóváhagyási feltételei tekintetében történő módosításáról szóló, 2018. május 29-i (EU) 2018/783 bizottsági végrehajtási rendelet (HL 2018. L 132., 31. o.).

14 Az 540/2011/EU végrehajtási rendeletnek a klotianidin hatóanyag jóváhagyási feltételei tekintetében történő módosításáról szóló, 2018. május 29-i (EU) 2018/784 bizottsági végrehajtási rendelet (HL 2018. L 132., 35. o.).

15 Az 540/2011/EU végrehajtási rendeletnek a tiametoxam hatóanyag jóváhagyási feltételei tekintetében történő módosításáról szóló, 2018. május 29-i (EU) 2018/785 bizottsági végrehajtási rendelet (HL 2018. L 132., 40. o.).

27. Az egyes végrehajtási rendeletek (11) preambulumbekezdésében a Bizottság megállapította, hogy „további korlátozások bevezetése nélkül a méheket érintő további kockázatok nem zárhatók ki. Szem előtt tartva, hogy a biztonságot és a védelmet az állategészség-védelem Unión belül célul tűzött magas színvonalával összeegyeztethető szinten kell biztosítani, célszerű minden szabadtéri felhasználást betiltani”.

28. Úgy tűnik, hogy a klotianidin és a tiametoxam jóváhagyása időközben lejárt.[16]

29. 2018. július 30-án Franciaország mindazonáltal elfogadta a vitatott rendeletet, amely 2018. szeptember 1-jétől teljeskörűen betiltotta az ország területén az Unióban ekkor jóváhagyott öt neonikotinoid használatát. A Bizottságnak az értesítési irányelv végrehajtásával kapcsolatos adatbázisában e rendelet szövege 2018. augusztus 31-i dátummal található meg.[17]

30. Ezen intézkedést kifogásolja az Union des industries de la protection des plantes a Conseil d’État (államtanács, Franciaország) előtt. Az Union des industries de la protection des plantes (a növényvédőszer-gyártók szövetsége) úgy véli különösen, hogy a mezőgazdaságról és a tengeri halászatról szóló törvénykönyv L. 253-8. cikke, amelynek végrehajtására a vitatott rendeletet elfogadták, sérti a növényvédő szerekről szóló rendelet rendelkezéseit.

31. A Conseil d’État (államtanács) a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé az említett eljárásban:

„1) Ha egy hatóanyagok felhasználásának korlátozására irányuló nemzeti intézkedésről a Bizottságot hivatalosan az értesítési irányelv 5. cikke alapján értesítették, azonban azon tényezőket is ismertették, amelyek alapján a tagállam úgy véli, hogy a hatóanyag valószínűleg komoly kockázatot jelent az emberek vagy állatok egészségére, vagy a környezetre, és e kockázat a hatályos szabályozás mellett csak a tagállam által hozott intézkedésekkel szüntethető meg kielégítő módon, és ez az ismertetés kellően világos ahhoz, hogy a Bizottság számára félreérthetetlenül kitűnjön, hogy ezen értesítést [a növényvédő szerekről szóló] rendelet alapján kellett volna előterjeszteni, az Európai Bizottságra tartozik-e, hogy ezen értesítést úgy tekintse, mintha azt az e rendelet 69. és 71. cikkében foglalt eljárás szerint terjesztették volna elő, és adott esetben az, hogy további bizonyításfelvételt folytasson le, illetve olyan intézkedéseket hozzon, amelyek e szabályozás követelményeinek és a tagállam által kifejezett aggodalmaknak egyaránt megfelelnek?

2) Az e kérdésre adott igenlő válasz esetén, a 2018/783, 2018/784 és 2018/785 végrehajtási rendeleteket, amelyek 2018. december 19-től kezdődően – a teljes életciklusuk alatt állandó üvegházban nevelt növénykultúrák kezelésének kivételével – betiltják a tiametoxam, a klotianidin és az imidakloprid hatóanyagok felhasználását, a Franciaország által 2017. február 2-án előterjesztett azon kérelemre válaszul meghozott intézkedéseknek kell-e tekinteni, amely a neonikotinoidok családjába tartozó egy vagy több hatóanyagot tartalmazó növényvédő szerek és az e termékekkel kezelt vetőmagok felhasználásának általános betiltására irányul?

3) Ez utóbbi kérdésre adott igenlő válasz esetén mit tehet az a tagállam, amely a növényvédő szerekről szóló rendelet 69. cikke alapján a neonikotinoidok családjába tartozó egy vagy több hatóanyagot tartalmazó növényvédő szerek és az e termékekkel kezelt vetőmagok felhasználásának korlátozására, illetve betiltására irányuló intézkedések meghozatalát kérte a Bizottságtól, ha a Bizottság csak részben tesz eleget kérelmének, és a neonikotinoidok családjába tartozó hatóanyagok közül csupán három, nem pedig az összes felhasználását korlátozza?”

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

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

32. E kérdésekkel kapcsolatban az Union des industries de la protection des plantes (a továbbiakban: UIPP), az Union nationale de l'apiculture française (francia országos méhészeti szövetség), a Syndicat national de l'apiculture (országos méhészeti szakszervezet), a Francia Köztársaság és az Európai Bizottság fejtette ki írásban az álláspontját. A Bíróság nem tartott tárgyalást, mert úgy ítélte meg, hogy az írásban kifejtett álláspontok alapján elegendő információval rendelkezik.

IV. Jogi értékelés

33. Először a Conseil d'État (államtanács) előzetes döntéshozatal iránti kérelmét kell értelmezni, mielőtt Franciaország 2017. február 2-i közleményének jogi minősítésével és a 2018 elejétől hozott különböző bizottsági intézkedések jelentőségével lehetne foglalkozni.

A. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem értelmezéséről és elfogadhatóságáról

34. Az első két kérdés a Bizottság kötelezettségeire és intézkedéseire, a harmadik kérdés pedig arra vonatkozik, hogy mit tehet egy tagállam, miután a Bizottság intézkedéseket hozott. E kérdések egyike sem képezi azonban tárgyát a Conseil d'État (államtanács) előtti eljárásnak. Ez utóbbi eljárás tárgyát sokkal inkább az képezi, hogy érvényes-e a neonikotinoid-alapú növényvédő szerek és az ilyen termékekkel kezelt vetőmagok Franciaország által elrendelt teljes körű betiltása. Ezért meg kell határozni a kérdéseknek a Conseil d'État (államtanács) előtti eljárás szempontjából releváns lényegi tartalmát.[18] Ehhez célszerű először a növényvédő szerekről szóló rendeletből eredő jogi keretet bemutatni. Ezt követően értékelhetők az UIPP által az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságával szemben megfogalmazott kifogások.

1. A növényvédő szerek felhasználásával kapcsolatos tagállami védintézkedések jogi keretéről

35. A növényvédő szerekről szóló rendelet 13. és 79. cikke értelmében a Bizottság a tagállamok képviselőiből álló bizottsággal közösen dönt a hatóanyagok jóváhagyásáról. A vitatott tilalmak elrendelésekor mind az öt érintett neonikotinoid-hatóanyag jóvá volt hagyva, közülük három azonban jelentős korlátozásokkal.

36. Mivel az Unió nem az EUMSZ 192. cikk szerinti környezetvédelmi jogi hatáskörre alapozta a növényvédő szerekről szóló rendeletet, Franciaország nem igazolhatja a vitatott tilalmakat a 193. cikk szerinti szigorúbb védintézkedésként.

37. A növényvédő szerekről szóló rendelet 28. és azt követő cikkei alapján azonban a jóváhagyott hatóanyagokat tartalmazó növényvédő szert engedélyeznie kell az érintett tagállamnak, mielőtt az e tagállam területén forgalomba hozható vagy felhasználható lenne. A 36. cikk (3) bekezdése e tekintetben lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy kockázatcsökkentés céljából a saját területükön korlátozzák a növényvédő szerek felhasználását, vagy megtagadják az engedélyezést, különösen az emberi vagy állati egészséggel, vagy a környezettel kapcsolatos aggodalom alapján.

38. A neonikotinoidokat tartalmazó növényvédő szereket betiltó francia szabályozás esetében *prima facie* a növényvédő szerekről szóló rendelet 36. cikkének (3) bekezdése értelmében vett szabályozásról lehetne szó. E rendelkezés azonban nem teszi lehetővé a más tagállamokban engedélyezett növényvédő szerekkel kezelt vetőmagok forgalomba hozatalának betiltását. Az UIPP által kifejtettekből ezenkívül

18 Lásd például: 2020. április 2-i I.N. ítélet (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, 43. pont).

kiderül, hogy a francia engedélyező hatóság továbbra is megfelelően módosítja a neonikotinoid-alapú növényvédő szerek engedélyeit az uniós jogi rendelkezésekre tekintettel, és az érintett vállalkozásokat csak kiegészítő jelleggel tájékoztatja felhasználásuk belföldi tilalmáról. Nem világos, hogy milyen jelentőség tulajdonítható e gyakorlatnak az uniós jog elsőbbségének fényében.

39. Lehet, hogy a Conseil d'État (államtanács) ezért tesz fel csak a növényvédő szerekről szóló rendelet 71. cikkének (1) bekezdésével kapcsolatos kérdéseket. E rendelkezés értelmében a tagállam ideiglenes védintézkedéseket fogadhat el, miután hivatalosan tájékoztatta a Bizottságot szükséghelyzeti intézkedések meghozatalának a szükségességéről, de a Bizottság nem hozott ilyen intézkedéseket a 69. vagy 70. cikk alapján. Ebben az esetben a tagállam haladéktalanul tájékoztatja a többi tagállamot és a Bizottságot.

40. A növényvédő szerekről szóló rendelet 71. cikkének (2) bekezdése szerint ebben az esetben a Bizottság az ügyet harminc munkanapon belül a hatáskörrel rendelkező szabályozási bizottság elé terjeszti az ideiglenes nemzeti védintézkedés meghosszabbítása, módosítása vagy hatályon kívül helyezése céljából.

41. A növényvédő szerekről szóló rendelet 71. cikkének (3) bekezdése végül lehetővé teszi a tagállam számára, hogy az uniós intézkedések elfogadásáig fenntartsa ideiglenes nemzeti védintézkedéseit.

42. A növényvédő szerekről szóló rendelet 71. cikke tehát több lépést tartalmaz. Ha a tagállam véleménye szerint cselekvésre van szükség, először a Bizottsághoz kell fordulnia, és alkalmat kell adnia számára aggodalmainak eloszlatására. Maga a tagállam csak akkor hozhat intézkedéseket, ha a Bizottság nem cselekszik, és erről tájékoztatnia kell a Bizottságot, valamint az összes többi tagállamot. Ezek aztán a Bizottság kezdeményezésére közösen kötelesek egy bizottság keretében a tagállami intézkedések indokoltságáról határozni. [19]

43. Az a körülmény egyébként, hogy a növényvédő szerekről szóló rendelet 71. cikke (1) bekezdésének első mondata a 69. cikk szerinti intézkedésekre hivatkozik, arra utal, hogy a tagállami szükséghelyzeti intézkedések meghozatala szükségességének a 69. cikk alkalmazási feltételén kell alapulnia. Ez utóbbi rendelkezés értelmében a Bizottság akkor hozhat intézkedéseket, ha egyértelmű, hogy egy jóváhagyott hatóanyag valószínűleg komoly kockázatot jelent az emberek vagy állatok egészségére, vagy a környezetre, és hogy ez a kockázat nem szüntethető meg kielégítő módon az érintett tagállam(ok) által (a növényvédő szerek engedélyezése keretében) hozott intézkedésekkel. Ennélfogva a tagállam is csak e követelmények teljesülése esetén fogadhat el ideiglenes védintézkedéseket. [20] Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem mindazonáltal nem érinti e feltételeket, hanem eljárási kérdésekre szorítkozik. A Conseil d'État-nak (államtanács) mindazonáltal kérelmének megválaszolását követően adott esetben még a nemzeti intézkedésekkel kapcsolatos, említett anyagi jogi követelményeket is meg kell vizsgálnia. [21]

2. A Conseil d'État (államtanács) kérdéseinek értelmezéséről

44. E körülmények között a Conseil d'État (államtanács) az első kérdéssel azt szeretné megtudni, hogy megfelel-e a neonikotinoidok betiltására vonatkozó tervezet Franciaország általi közlése a növényvédő szerekről szóló rendelet 71. cikke (1) bekezdésének első mondata szerinti tájékoztatás eljárásjogi feltételeinek (erről lásd a B. pontot).

19 Lásd: 2011. szeptember 8-i Monsanto és társai ítélet (C-58/10–C-68/10, EU:C:2011:553, 80. pont); 2017. szeptember 13-i Fidenato és társai ítélet (C-111/16, EU:C:2017:676, 41. pont).

20 Lásd ezzel kapcsolatban: 2003. szeptember 9-i Monsanto Agricoltura Italia és társai ítélet (C-236/01, EU:C:2003:431, 106. és azt követő pontok); 2011. szeptember 8-i Monsanto és társai ítélet (C-58/10–C-68/10, EU:C:2011:553, 76. és 77. pont); 2017. szeptember 13-i Fidenato és társai ítélet (C-111/16, EU:C:2017:676, 51–53. pont).

21 Lásd: 2011. szeptember 8-i Monsanto és társai ítélet (C-58/10–C-68/10, EU:C:2011:553, 79. pont); 2017. szeptember 13-i Fidenato és társai ítélet (C-111/16, EU:C:2017:676, 38. pont).

45. A második kérdés annak tisztázására irányul, hogy a különböző neonikotinoidokkal kapcsolatos bizottsági végrehajtási rendeletek a 71. cikk (1) bekezdésének első mondata értelmében vett olyan uniós intézkedéseknek minősülnek-e, amelyek kizárják a közölt nemzeti védintézkedések bevezetését. A harmadik kérdés végül a második kérdést elmélyítve arra vonatkozik, hogy fennmaradhatnak-e *részlegesen* a nemzeti védintézkedések, ha a bizottsági intézkedések csak részben oszlatják el a tagállam aggodalmait, mivel az öt hatóanyag közül csak háromnak korlátozzák a felhasználását (erről lásd a C. pontot).

3. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságáról

46. Az UIPP kétségeinek ad hangot az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságát illetően, mivel a francia szabályozás nem ideiglenes védintézkedés, hanem tartós jelleggel bír. A szabályozás nyilvánvalóan sürgősnek sem tekinthető, mivel a tilalom csak két évvel a törvény elfogadása után lépett hatályba. Ezért kizárt a növényvédő szerekről szóló rendelet 71. cikke (1) bekezdése első mondatának alkalmazása.

47. Ez az érvelés azt sugallja, hogy a kérdések nyilvánvalóan hipotetikusak, és ezért elfogadhatatlanok, mert a tilalom semmiképpen sem tekinthető a növényvédő szerekről szóló rendelet 71. cikke (1) bekezdésének első mondata szerinti ideiglenes védintézkedésnek. A kifogás azonban nem meggyőző.

48. Az ideiglenes védintézkedésnek a növényvédő szerekről szóló rendelet 71. cikke (1) bekezdésének első mondatában szereplő fogalma nem korlátozza az elfogadott intézkedés formáját. A nemzeti védintézkedés ideiglenes jellegét sokkal inkább mindenekelőtt az adja, hogy azt a 71. cikk (2) bekezdése alapján haladéktalanul felül kell vizsgálnia a Bizottságnak, és azt adott esetben uniós intézkedéssel kell felváltani a 71. cikk (3) bekezdése alapján.

49. A növényvédő szerekről szóló rendelet 71. cikke (1) bekezdésének első mondatából az sem következik, hogy e hatáskör ne lenne gyakorolható a védintézkedések elfogadásával kapcsolatos késlekedés esetén. Különösen a francia változat a sürgősség kifejezést („mesures d'urgence") használja ugyan, és a szükséghelyzeti intézkedések német („Notfallmaßnahmen"), illetve angol fogalma („emergency measures") is bizonyos mértékű sürgősséget foglal magában, a későn elfogadott intézkedések azonban sürgős cselekvést igénylő helyzetben sem tekinthetők elfogadhatatlannak pusztán azért, mert adott esetben korábban kellett volna elfogadni azokat.

50. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem ezért elfogadható.

B. A növényvédő szerekről szóló rendelet 71. cikke tagállami alkalmazásának eljárásjogi követelményeiről

51. Az első kérdés annak tisztázására irányul, hogy megtette-e Franciaország a növényvédő szerekről szóló rendelet 71. cikkének alkalmazásához szükséges eljárási lépéseket, tehát hogy Franciaország többek között hivatalosan tájékoztatta-e a Bizottságot.

1. A hivatalos tájékoztatásnak a növényvédő szerekről szóló rendelet 71. cikke (1) bekezdésének első mondata szerinti fogalmáról

52. A növényvédő szerekről szóló rendelet 71. cikke (1) bekezdésének első mondata először is megköveteli, hogy egy tagállam hivatalosan tájékoztassa a Bizottságot szükséghelyzeti intézkedések meghozatalának a szükségességéről. Amellett is szólnak ugyan érvek, hogy a tagállam közleményének külső formáját tekintve az említett rendelkezés szerinti szükséghelyzeti intézkedésre kell vonatkoznia. A következőkben bemutatom azonban, hogy a lojális együttműködés elvére tekintettel az a döntő, hogy a felek abból indulhatnak-e ki, hogy kommunikációs partnereik helyesen értelmezik a mindenkori közlemények tartalmát.

53. 2017. február 2-án Franciaország a Bizottsághoz fordult ugyan a tilalmi szabályozás tervezetével, közleményét azonban az értesítési irányelv szerinti eljárásban tette meg.

54. A Bizottság véleménye szerint az ilyen közlemény csak akkor tekinthető a növényvédő szerekről szóló rendelet 71. cikkének (1) bekezdése értelmében vett tájékoztatásnak, ha a tagállam kifejezetten e rendelkezésekre hivatkozik, vagy legalábbis megpróbálja bemutatni, hogy fennállnak egy európai szükséghelyzeti intézkedés feltételei. A közleményben ezenkívül kifejezetten kilátásba kell helyezni, hogy európai intézkedés meghozatala hiányában a tagállam egyoldalúan fog eljárni. A francia közlemény nem felel meg e feltételeknek.

55. A Bizottság nem indokolja ugyan meg, hogy miből szűri le ezeket a puszta értesítésen túlmutató magas követelményeket. Az érintett szabályozásokból azonban több, ilyen követelményekre utaló támpont is kitűnik.

56. A növényvédő szerekről szóló rendelet 71. cikke (1) bekezdésének első mondata szerint először is „hivatalos” tájékoztatásra van szükség.

57. Másodszor, az értesítési irányelv 7. cikke (1) bekezdésének c) pontja értelmében az 5. cikk szerinti értesítési kötelezettség nem alkalmazható a tagállamok azon törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseire, amelyek kötelező uniós jogi aktusokban előírt védzáradékot használnak.

58. Bár a növényvédő szerekről szóló rendelet 71. cikke egyes hasonló szabályozásoktól eltérően nem a „Védzáradék” címet viseli, tartalmi szempontból azonban e rendelkezés megfelel a védzáradékok fogalma EUMSZ 114. cikk (10) bekezdésében foglalt meghatározásának. Ezért azt az értesítési irányelv 7. cikke (1) bekezdése c) pontjának alkalmazása szempontjából is védzáradéknak kell tekinteni.

59. E rendelkezés ezért adott esetben úgy értelmezhető, hogy a tagállamok a Bizottságot nem csupán az értesítési irányelv szerinti közlemény formájában tájékoztathatják a növényvédő szerekről szóló rendelet 71. cikke (1) bekezdése első mondatának megfelelően.

60. Harmadszor, az értesítési irányelv 5. cikkének (5) bekezdése értelmében az ezen irányelv szerinti közlemény a tervezetnek egy másik uniós szabályozás alapján fennálló tájékoztatási kötelezettség keretében való közlésével is kiváltható. Megszorító értelmezésben ezért az értesítés nem válthat ki egy másik közleményt, a jelen esetben a növényvédő szerekről szóló rendelet 71. cikke (1) bekezdésének első mondata szerinti tájékoztatást. Ellenkezőleg, ez csak fordítva van így: a rendelet szerinti tájékoztatás válhatja ki az irányelv szerinti értesítést.

61. Az említett rendelkezések ilyen megszorító értelmezése mellett szól végül mindenekelőtt, hogy a növényvédő szerekről szóló rendelet 71. cikke szerinti egyoldalú védintézkedések hatással vannak a belső piacra. Kívánatos tehát a védzáradékok használata során lehetőleg elkerülni a félreértéseket. Amint azt az UIPP helyesen kifejti, ezért hangsúlyozza rendszeresen a Bíróság, hogy védzáradékokra

csak az e tekintetben előírt eljárás betartásával lehet hivatkozni.[22]

62. Ezen érveket azonban végső soron el kell utasítani.

63. A hivatalos tájékoztatás ismérvét abból kiindulva kell értelmezni, hogy a növényvédő szerekről szóló rendeletnek sem a 71. cikke, sem a többi rendelkezése nem tartalmaz a Bizottság tájékoztatására vonatkozó konkrét eljárási szabályokat.

64. A növényvédő szerekről szóló rendelet 71. cikke sokkal inkább az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében rögzített lojális együttműködés elvét konkretizálja a növényvédő szerekkel kapcsolatos jogos érdekek érvényesítése terén.[23] A 71. cikket ezért ezen elvre is tekintettel kell értelmezni.

65. Az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésének első mondata kifejezetten leszögezi, hogy az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően *kölcsönösen* tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában. A Bíróság gyakran a tagállamok lojális együttműködéssel kapcsolatos kötelezettségeit hangsúlyozza ugyan,[24] e kötelezettségek azonban az uniós intézményeket is terhelik.[25]

66. Ezért a tagállamok kötelesek egyrészt lojálisan együttműködni a Bizottsággal, amikor az említett eljárást alkalmazzák, másrészt azonban a Bizottság is köteles erre (ahogyan a többi tagállam is). Ez egyúttal azt is jelenti, hogy az alaki követelmények egyik oldalon sem léphetik túl a hatékony együttműködéshez szükséges mértéket.

67. A növényvédő szerekről szóló rendelet 71. cikkének eljárásjogi alkalmazása szempontjából ezért nem a közlemény külső formája a döntő, hanem az, hogy a felek abból indulhatnak-e ki, hogy kommunikációs partnereik helyesen értelmezik annak tartalmát.

68. Ennek megfelelően kell értelmezni az értesítési irányelv rendelkezéseit is. E rendelkezések célja már ezen irányelv szabályozási célja szerint sem az, hogy a növényvédő szerekről szóló rendelet 71. cikke (1) bekezdésének első mondata szerinti hivatalos tájékoztatással kapcsolatos követelményeket határozzanak meg. Az értesítési irányelv 7. cikke (1) bekezdésének c) pontja sokkal inkább csak azt jelenti, hogy a növényvédő szerekről szóló rendelet 71. cikke (1) bekezdésének első mondata értelmében vett tájékoztatást nem az irányelv alapján *kell* közölni. Az irányelv szerinti közlemény mindazonáltal a rendelet szerinti tájékoztatás is lehet. Az értesítési irányelv 5. cikkének (5) bekezdése pedig megerősíti a lojális együttműködés kötelezettségének fényében történő értelmezést. E szabályozás elsődleges célja annak tisztázása, hogy felesleges a többszöri közlés, ha valamennyi fél tisztában van a közlemény funkcióival.

69. Ha e tekintetben kétségek merülnek fel, valamennyi fél felelőssége tehát e kétségek pontosítások vagy kérdések útján történő eloszlatása.

70. Bár a Bizottság és a többi tagállam ezért nem hivatkozhat arra, hogy adott esetben kétségek maradnak fenn, ha nem tesznek fel megfelelő kérdéseket.

22 Lásd például: 1999. március 25-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-112/97, EU:C:1999:168, 62. pont); 2002. október 22-i National Farmers' Union ítélet (C-241/01, EU:C:2002:604, 60. pont); 2005. március 10-i Tempelman és van Schaijk ítélet (C-96/03 és C-97/03, EU:C:2005:145, 50. pont); 2007. április 17-i AGM-COS.MET ítélet (C-470/03, EU:C:2007:213, 62. és 63. pont); 2011. szeptember 8-i Monsanto és társai ítélet (C-58/10–C-68/10, EU:C:2011:553, 69. pont); 2017. szeptember 13-i Fidenato és társai ítélet (C-111/16, EU:C:2017:676, 32. pont).

23 Lásd: 2002. január 8-i van den Bor ítélet (C-428/99, EU:C:2002:3, 47. pont).

24 Lásd például: 2005. június 16-i Pupino ítélet (C-105/03, EU:C:2005:386, 42. pont); 2019. október 31-i Bizottság kontra Hollandia ítélet (C-395/17, EU:C:2019:918, 102. pont).

25 1990. július 13-i Zwartveld és társai végzés (C-2/88 IMM, EU:C:1990:315, 17. pont); 2002. október 22-i Roquette Frères ítélet (C-94/00, EU:C:2002:603, 93. pont); 2008. október 21-i Marra ítélet (C-200/07 és C-201/07, EU:C:2008:579, 41. pont); 2017. december 5-i Németország kontra Tanács ítélet (C-600/14, EU:C:2017:935, 106. pont).

71. Elsősorban azonban a növényvédő szerekről szóló rendelet 71. cikkének (1) bekezdésére hivatkozó tagállam kötelessége pontosítási céllal fellépni, ha a jelek arra utalnak, hogy a többi fél félreértelmezi cselekvési szándékát vagy cselekvésének indokait. Ha e tagállam ilyen esetben elmulasztja a pontosítást, nem történik meg a hivatalos tájékoztatás.

72. Valamely intézkedésnek az értesítési irányelv 5. cikke szerinti közlését tehát a növényvédő szerekről szóló rendelet 71. cikke (1) bekezdésének első mondata szerinti hivatalos tájékoztatással egyenértékűnek kell tekinteni, ha a tagállam abból indulhat ki, hogy a Bizottság így értelmezte közleményét.

2. A jelen ügy körülményeiről

73. Ahhoz, hogy a Bíróság tovább tudja konkretizálni e kritériumokat a jelen ügy tekintetében, hasznos lett volna, ha a Conseil d'État (államtanács) vagy legalább Franciaország és a Bizottság a jelen eljárásban pontosabb információkkal szolgál kommunikációjukat illetően. Így kézenfekvő lett volna különösen Franciaország 2017. február 2-i közleményét és a Bizottság 2017. augusztus 3-i válaszát teljes terjedelmében benyújtani. Azt is érdekes lett volna megtudni, hogy egyértelművé tette-e Franciaország a 2018. évi bizottsági szabályozások elfogadására irányuló eljárásokban, hogy nem tartja elegendőnek az előírt korlátozásokat, és ezért szélesebb körű korlátozásokat fogad el.

74. Mivel ezek az információk nem állnak a Bíróság rendelkezésére, a Conseil d'État-nak (államtanács) tovább kell foglalkoznia e kérdésekkel, és azok fényében meg kell vizsgálnia, hogy úgy értelmezhette-e Franciaország a Bizottság magatartását, különösen annak 2017. augusztus 3-i válaszát, hogy a Bizottság a növényvédő szerekről szóló rendelet 71. cikke (1) bekezdésének első mondata értelmében vett hivatalos tájékoztatásként értelmezte Franciaország közleményét. Ha a Bizottságnak e tekintetben kétségei maradtak fenn, akkor Franciaországnak el kellett volna oszlatnia azokat, mielőtt közleménye alapján az említett rendelkezésnek megfelelő intézkedéseket fogadhatott volna el.

75. A Bíróság rendelkezésére álló információk alapján mindazonáltal a következő megfontolások tehetők.

76. A Bizottság 2017. augusztus 3-i válaszának az előzetes döntéshozatal iránti kérelem általi bemutatásából kiderül, hogy a Bizottság nagyon is megértette és a növényvédő szerekről szóló rendelethez kötötte Franciaország aggodalmait. A Bizottságnak a neonikotinoidok már fennálló nemzeti tilalmát alkalmazandóvá tevő szabályozás tervezetének közlését is úgy kellett értelmeznie, hogy Franciaország ténylegesen megfelelő szabályozást kíván elfogadni.

77. A rendelkezésre álló információk nem tartalmaznak azonban arra utaló támpontot, hogy a Bizottság a növényvédő szerekről szóló rendelet 71. cikkének alkalmazásából indult volna ki. Semmi nem utal különösen a francia intézkedések 71. cikk (2) bekezdése szerinti felülvizsgálatára, jóllehet az értesítési irányelvvel kapcsolatos adatbázisban szereplő bejegyzésből kitűnik, hogy a Bizottságot a tilalom elfogadását követően, de alkalmasint még annak hatálybalépése előtt tájékoztatták.

78. Ezzel összefüggésben az UIPP és a Bizottság azon érve is jelentőséggel bírhat, hogy Franciaország nem tette egyértelművé a Bizottság felé az intézkedések sürgősségét. Ha ez igaz, akkor a Bizottság nehezen értelmezhette szükséghelyzeti intézkedések meghozatalának szükségességére vonatkozó tájékoztatásként Franciaország közleményét.

79. A Bizottság ezenfelül kifogásolja, hogy Franciaország nem foglalkozott közleményében három neonikotinoid felhasználásának fennálló és bevezetni tervezett korlátozásával. Mivel a növényvédő szerekről szóló rendelet 71. cikke (1) bekezdésének első mondata alapján a tagállam szükséghelyzeti intézkedések meghozatalának a *szükségességéről* köteles a Bizottságot tájékoztatni, elvárható tőle annak bemutatása, hogy miért nem elegendők a vonatkozó uniós intézkedések.

80. Mindazonáltal ez esetben is igaz, hogy a tájékoztatással kapcsolatos követelményeknek arányosnak kell lenniük. Elegendőnek kell lennie, ha a tagállam bemutatja aggodalmainak alapjait és a tervezett szélesebb körű védintézkedéseket. Nem kell viszont részletesen foglalkoznia a hatályos intézkedések esetleges hiányosságaival.

81. Különösen nem kell már ebben a szakaszban olyan átfogó indokolással szolgálni, amely kiállná a növényvédő szerekről szóló rendelet 71. cikkének (2) bekezdése szerinti felülvizsgálat próbáját. A hivatalos tájékoztatás időpontjában ugyanis még nem áll rendelkezésre a tagállami intézkedések pontos meghatározása és felülvizsgálatuk eredménye, és az indokolás a hatáskörrel rendelkező bizottság előtti eljárásban ezért még kiegészíthető.

82. Megfelel mindazonáltal a lojális együttműködés szellemének, ha a Bizottság már a tagállami tájékoztatásra adott válaszában hangot ad esetleges kétségeinek. Egy ilyen reakciónak főszabály szerint a kívánt védintézkedések szükségességéről folytatott párbeszédbe kell torkollnia, amit a növényvédő szerekről szóló rendelet 71. cikke nem ír ugyan kifejezetten elő, az összehangolt fellépés szempontjából azonban csak hasznos lehet.

3. A francia védintézkedések közléséről

83. Kiegészítésképpen meg kell jegyezni, hogy a növényvédő szerekről szóló rendelet 71. cikke (1) bekezdésének második mondata azt is megköveteli, hogy a tagállam haladéktalanul tájékoztassa a többi tagállamot és a Bizottságot, ha intézkedéseket fogad el. E közlemény alapvető jelentőséggel bír, mivel ez alapján indul meg az intézkedés 71. cikk (2) bekezdése szerinti felülvizsgálata. Ezért abból kell kiindulni, hogy e közlemény a nemzeti védintézkedések alkalmazásának feltételét képezi. [26]

84. Mivel az előzetes döntéshozatal iránti kérelem nem tartalmaz ezzel kapcsolatos információt, a Conseil d'État-nak (államtanács) adott esetben meg kell vizsgálnia, hogy megfelelően tájékoztatta-e Franciaország a Bizottságot és a tagállamokat az értesítési irányelv keretében az elfogadott védintézkedésekről. [27]

4. Közbenső következtetés

85. Összefoglalóan azt a választ kell adni az első kérdésre, hogy valamely intézkedésnek az értesítési irányelv 5. cikke szerinti közlését a növényvédő szerekről szóló rendelet 71. cikke (1) bekezdésének első mondata szerinti hivatalos tájékoztatással egyenértékűnek kell tekinteni, ha a tagállam abból indulhat ki, hogy a Bizottság így értelmezte közleményét. A hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságnak a tagállam és a Bizottság közötti kommunikáció teljes körű figyelembevételével kell megállapítania, hogy az alapügyben ez-e a helyzet.

C. A bizottsági intézkedésekről

86. A második és harmadik kérdés annak tisztázására irányul, hogy a különböző neonikotinoidokkal kapcsolatos bizottsági végrehajtási rendeletek a növényvédő szerekről szóló rendelet 71. cikke (1) bekezdésének első mondata értelmében vett olyan uniós intézkedéseknek minősülnek-e, amelyek kizárják a közölt nemzeti védintézkedések bevezetését.

26 Lásd különösen: 2011. szeptember 8-i Monsanto és társai ítélet (C-58/10–C-68/10, EU:C:2011:553, 72. és 73. pont); lásd még: 2002. január 8-i van den Bor ítélet (C-428/99, EU:C:2002:3, 45–47. pont); 2002. október 22-i National Farmers' Union ítélet (C-241/01, EU:C:2002:604, 60. pont); 2005. március 10-i Tempelman és van Schaijk ítélet (C-96/03 és C-97/03, EU:C:2005:145, 50. pont); 2007. április 17-i AGM-COS.MET ítélet (C-470/03, EU:C:2007:213, 62. és 63. pont).

27 Lásd a fenti 29. pontot.

87. E kérdéseket a kérdést előterjesztő bíróság csak arra az esetre teszi fel, ha a Bizottság hivatalos tájékoztatásából kell kiindulni. Mivel azonban ezt a Conseil d'État-nak (államtanács) még tisztáznia kell, célszerűnek tűnik e kérdéseket előrelátóan megvizsgálni.

88. Az említett rendelkezés szerint a tagállam ideiglenes védintézkedéseket fogadhat el, ha a Bizottság nem hozza meg a 69. vagy 70. cikk szerinti intézkedéseket.

89. Nem vitatott, hogy a Bizottság nem hozott intézkedéseket a növényvédő szerekről szóló rendelet 69. vagy 70. cikke alapján. A francia közlemény 2017. február 2-i megtétele és a vitatott rendelet 2018. július 30-i elfogadása közötti időszakban azonban a Bizottság jelentősen korlátozta három neonikotinoid felhasználását, további tizenöt évre jóváhagyott egy neonikotinoidot, az ötödik neonikotinoid jóváhagyását pedig ideiglenesen meghosszabbította egy évvel a növényvédő szerekről szóló rendelet más rendelkezései alapján.[28]

90. A növényvédő szerekről szóló rendelet 71. cikke (1) bekezdése első mondatának megszorító értelmezése esetén ezen intézkedések nem bírnának jelentőséggel Franciaország említett rendelkezés szerinti hatáskörei szempontjából, mivel e rendelkezés szerint csak a 69. és 70. cikk szerinti szükséghelyzeti intézkedések zárják ki a tagállami védintézkedéseket.

91. A növényvédő szerekről szóló rendelet 71. cikke (1) bekezdésének első mondatát mindazonáltal e tekintetben is a lojális együttműködés elvével összhangban kell értelmezni. Ezenfelül a rendelet harmonizációs célját is figyelembe kell venni. Ezért nem bírhat jelentőséggel, hogy a Bizottság milyen formában lép fel, hanem csak az, hogy olyan intézkedéseket hoz-e, amelyekkel figyelembe veszi a tagállam aggodalmait. A kérdéses kockázat tárgyában hozott hosszú távú uniós intézkedések ezért kizárják a nemzeti intézkedéseket.

92. Ennek fényében a növényvédő szerekről szóló rendelet 71. cikke (1) bekezdésének első mondata értelmében vett bizottsági intézkedésnek kell tekinteni az imidakloprid, a klotianidin és a tiametoxam felhasználásának korlátozását. A három végrehajtási rendelet (11) preambulumbekezdése szerint ugyanis a korlátozások az említett hatóanyagok biztonságával kapcsolatos aggodalmakon alapulnak.

93. Következésképpen a 2017. február 2-i francia közlemény akkor sem igazolhatja az említett három, később elfogadott bizottsági intézkedéstől való eltérést, ha azt a növényvédő szerekről szóló rendelet 71. cikke (1) bekezdésének első mondata értelmében vett tájékoztatásnak kell tekinteni.

94. Ha Franciaország úgy véli, hogy e korlátozások sem elegendők, akkor e tagállamnak a növényvédő szerekről szóló rendelet 71. cikke (1) bekezdésének első mondata szerinti újabb hivatalos tájékoztatás útján újból meg kell indítania az e rendelkezésben előírt eljárást. A Bizottság így lehetőséget kapna annak megakadályozására, hogy az egyoldalú francia intézkedések hatást gyakoroljanak a belső piacra, mivel tovább szigoríthatná saját intézkedéseit, vagy vitathatná a francia álláspontot.

95. A francia intézkedések sürgős jellegével kapcsolatos megfontolásokra nem lehet e követelménnyel szemben hivatkozni, mert ezen intézkedéseket csak 2018 júliusában, tehát két hónappal a bizottsági szabályozások elfogadását követően fogadták el. Ebben az időszakban könnyedén elvégezhető lett volna a Bizottság hivatalos tájékoztatása.

96. Az acetamiprid jóváhagyásának végleges meghosszabbítása és a tiakloprid jóváhagyásának ideiglenes meghosszabbítása viszont arra utal, hogy a Bizottság nem hozott a növényvédő szerekről szóló rendelet 69. és 70. cikke szerinti intézkedéseknek megfelelő intézkedéseket ezen hatóanyagokat illetően.

28 Lásd a fenti 24. és azt követő pontokat.

97. Ami a tiaklopridot illeti, a jóváhagyás ideiglenes meghosszabbítása egyetlen megállapítást sem tartalmaz az e hatóanyaggal kapcsolatos kockázatok értékeléséről. Ez logikus is, hiszen a meghosszabbításra a folyamatban lévő meghosszabbítási eljárás alapján került sor, amelynek keretében megvizsgálták e kockázatokat.

98. Az acetamiprid jóváhagyásának meghosszabbítása pedig az (EU) 2018/113 végrehajtási rendelet (10) preambulumbekezdése szerint azon a megállapításon alapul, hogy a növényvédő szerekről szóló rendelet 4. cikke szerinti jóváhagyási feltételek fennállnak. A Bizottság úgy véli tehát, hogy e hatóanyagnak nincs káros hatása az emberi egészségre, és az nem terheli elfogadhatatlan mértékben a környezetet. E döntés ellenben nem vizsgálja meg Franciaország aggodalmait.

99. A második és a harmadik kérdésre tehát azt a választ kell adni, hogy a növényvédő szerekről szóló rendelet 71. cikke (1) bekezdésének első mondata szerinti egyoldalú tagállami intézkedések csak annyiban megengedettek, amennyiben a Bizottság hivatalos tájékoztatást követően nem hoz a tagállam aggodalmait kezelő intézkedést. Ha Franciaország 2017. február 2-i közleményét hivatalos tájékoztatásnak kell tekinteni, akkor az imidakloprid, a klotianidin és a tiametoxam hatóanyagok felhasználásának korlátozását ilyen intézkedésnek kell tekinteni. Az acetamiprid jóváhagyásának meghosszabbítása és a tiakloprid jóváhagyásának ideiglenes meghosszabbítása viszont nem tekinthető ilyen intézkedésnek.

V. Végkövetkeztetések

100. Azt javasolom tehát a Bíróságnak, hogy a következőképpen határozzon:

1) Valamely intézkedésnek a műszaki szabályokkal és az információs társadalom szolgáltatásaira vonatkozó szabályokkal kapcsolatos információszolgáltatási eljárás megállapításáról szóló (EU) 2015/1535 irányelv 5. cikke szerinti közlését a növényvédő szerek forgalomba hozataláról szóló 1107/2009/EK rendelet 71. cikke (1) bekezdésének első mondata szerinti hivatalos tájékoztatással egyenértékűnek kell tekinteni, ha a tagállam abból indulhat ki, hogy a Bizottság így értelmezte közleményét. A hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságnak a tagállam és a Bizottság közötti kommunikáció teljes körű figyelembevételével kell megállapítania, hogy az alapügyben ez-e a helyzet.

2) Az 1107/2009/EK rendelet 71. cikke (1) bekezdésének első mondata szerinti egyoldalú tagállami intézkedések csak annyiban megengedettek, amennyiben a Bizottság hivatalos tájékoztatást követően nem hoz a tagállam aggodalmait kezelő intézkedést. Ha Franciaország 2017. február 2-i közleményét hivatalos tájékoztatásnak kell tekinteni, akkor az imidakloprid, a klotianidin és a tiametoxam hatóanyagok felhasználásának az (EU) 2018/783, (EU) 2018/784 és (EU) 2018/785 végrehajtási rendeletek általi korlátozását ilyen intézkedésnek kell tekinteni. Az acetamiprid jóváhagyásának az (EU) 2018/113 végrehajtási rendelet általi meghosszabbítása és a tiakloprid jóváhagyásának az (EU) 2018/524 végrehajtási rendelet általi ideiglenes meghosszabbítása viszont nem tekinthető ilyen intézkedésnek.