Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOAMNA JULIANE KOKOTT
prezentate la 4 iunie 2020[1]

Cauza C-514/19

Union des industries de la protection des plantes
împotriva
Premier ministre și alții

[cerere de decizie preliminară formulată de Conseil d'État (Consiliul de Stat, Franța)]

„Cerere de decizie preliminară – Agricultură – Mediu – Regulamentul (UE) nr. 1107/2009 – Introducerea pe piață a produselor fitosanitare – Legalitatea măsurii de urgență adoptate de un stat membru – Neonicotinoide – Protecția albinelor – Informare oficială privind preocupările – Directiva (UE) 2015/1535 – Procedura de furnizare de informații în domeniul reglementărilor tehnice și al normelor privind serviciile societății informaționale – Cooperare loială – Măsuri de protecție ale Comisiei"

I. Introducere

1. Regulamentul privind produsele fitosanitare[2] armonizează autorizarea substanțelor active și a produselor fitosanitare în Uniunea Europeană. Totodată statele membre pot adopta măsuri de protecție unilaterale, în cazul în care au exprimat în prealabil față de Comisie preocupări cu privire la o substanță activă, iar Comisia nu adoptă propriile măsuri de protecție.

2. În cadrul prezentei proceduri, este necesar să se stabilească care este momentul în care o comunicare către Comisie în acest sens trebuie considerată drept o exprimare a unei preocupări. În speță, Franța a adresat Comisiei o comunicare în temeiul Directivei privind notificarea[3], dar nu a invocat în mod expres clauza de salvgardare prevăzută de Regulamentul privind produsele fitosanitare. În plus, trebuie să se examineze cerințele pe care trebuie să le îndeplinească măsurile adoptate de Comisie pentru a exclude măsurile de protecție adoptate de statele membre.

1 Limba originală: germana.

2 Regulamentul (CE) nr. 1107/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 octombrie 2009 privind introducerea pe piață a produselor fitosanitare și de abrogare a Directivelor 79/117/CEE și 91/414/CEE ale Consiliului (JO 2009, L 309, p. 1, denumit în continuare „Regulamentul privind produsele fitosanitare"). Modificările intervenite între timp nu au incidență asupra procedurii preliminare.

3 Directiva (UE) 2015/1535 a Parlamentului European și a Consiliului din 9 septembrie 2015 referitoare la procedura de furnizare de informații în domeniul reglementărilor tehnice și al normelor privind serviciile societății informaționale (JO 2015, L 241, p. 1, denumită în continuare „Directiva notificare").

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

1. Regulamentul privind produsele fitosanitare

3. Regulamentul privind produsele fitosanitare a fost adoptat în temeiul articolului 37 alineatul (2), al articolului 95 și al articolului 152 alineatul (4) litera (b) CE. Acestea constituie temeiurile juridice ale politicii comune în domeniul agriculturii și pescuitului (în prezent, articolul 41 TFUE), ale pieței interne (în prezent, articolul 114 TFUE) și ale măsurilor în domeniile veterinar și fitosanitar care derogă de la politica agricolă comună și care au în mod direct ca obiectiv protecția sănătății publice [în prezent, articolul 168 alineatul (4) litera (b) TFUE].

4. Articolul 114 alineatul (10) TFUE prevede că măsurile adoptate în temeiul acestui articol „includ, atunci când este cazul, o clauză de salvgardare care autorizează statele membre să adopte, din unul sau mai multe dintre motivele fără caracter economic prevăzute la articolul 36, măsuri provizorii care fac obiectul unei proceduri de control a Uniunii”.

5. În temeiul articolelor 13 și 79 din Regulamentul privind produsele fitosanitare, *Comisia* decide, împreună cu un comitet în cadrul căruia sunt reprezentate statele membre, cu privire la aprobarea *substanțelor active*.

6. Articolul 4 din Regulamentul privind produsele fitosanitare prevede criteriile de aprobare a substanțelor active care conduc în special la concluzia că substanțele active care pot fi aprobate nu pot avea efecte nocive asupra sănătății umane și nici efecte inacceptabile asupra mediului.

7. Articolul 6 din Regulamentul privind produsele fitosanitare prevede că aprobarea substanțelor active poate fi condiționată de anumite cerințe și restricții. Articolul 14 și următoarele din Regulamentul privind produsele fitosanitare reglementează reînnoirea aprobării unei substanțe active, iar articolul 21 – revizuirea acestei aprobări.

8. Conform articolului 28 și următoarele din Regulamentul privind produsele fitosanitare, statele membre autorizează introducerea pe teritoriul lor a *produselor fitosanitare* pe baza substanțelor active aprobate. Articolul 36 alineatul (3) din regulamentul menționat permite statelor membre ca, în vederea reducerii riscurilor, să limiteze utilizarea produselor fitosanitare pe teritoriul lor sau să refuze autorizarea, în special ca urmare a preocupărilor legate de sănătatea umană sau animală sau de mediu.

9. Articolul 49 din același regulament stabilește un regim special pentru introducerea pe piață a semințelor tratate. Potrivit alineatului (1), statele membre nu interzic introducerea pe piață și utilizarea semințelor tratate cu produse fitosanitare autorizate în acest scop în cel puțin unul dintre statele membre. În cazul în care există preocupări majore, Comisia poate stabili derogări de la această regulă în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 69. Însă, cu titlu suplimentar, se aplică de asemenea articolele 70 și 71.

10. Independent de această trimitere, articolele 69-71 din Regulamentul privind produsele fitosanitare permit adoptarea de către Comisie și de către statele membre a unor măsuri de urgență.

11. Articolul 69 din Regulamentul privind produsele fitosanitare reglementează adoptarea măsurilor de urgență de către Comisie:

„În cazurile în care devine evident că o substanță activă, un agent fitoprotector, agent sinergic sau coformulant aprobat ori un produs fitosanitar autorizat în conformitate cu prezentul regulament poate constitui un pericol grav pentru sănătatea umană sau animală ori pentru mediu, iar pericolul respectiv nu poate fi combătut în mod satisfăcător prin măsurile luate de statul membru (statele membre) în cauză, se adoptă fără întârziere măsuri de limitare sau interzicere a utilizării și/sau a comercializării respectivei substanțe/respectivului produs, în conformitate cu procedura de reglementare menționată la articolul 79 alineatul (3), fie din inițiativa Comisiei înseși, fie la solicitarea unui stat membru. Înainte de adoptarea unor astfel de măsuri, Comisia examinează dovezile și poate solicita punctul de vedere al autorității. Comisia poate stabili un termen până la care trebuie exprimat punctul de vedere."

12. În temeiul articolului 70 din Regulamentul privind produsele fitosanitare, Comisia poate să adopte măsuri de urgență în cazuri de extremă urgență.

13. Articolul 71 din Regulamentul privind produsele fitosanitare privește competența statelor membre de a adopta măsuri de urgență:

„(1) În cazul în care un stat membru informează oficial Comisia despre necesitatea unor măsuri de urgență, dar nu se întreprinde nicio acțiune în conformitate cu articolul 69 sau 70, statul membru poate adopta măsuri de protecție provizorii. În acest caz, el informează de îndată celelalte state membre și Comisia.

(2) În termen de 30 de zile lucrătoare, Comisia sesizează comitetul menționat la articolul 79 alineatul (1), în conformitate cu procedura de reglementare menționată la articolul 79 alineatul (3), în vederea prelungirii, modificării sau abrogării măsurilor de protecție luate provizoriu la nivel național.

(3) Statul membru își poate menține în vigoare măsurile de protecție provizorii până la adoptarea măsurilor comunitare."

2. Directiva notificare

14. Articolul 5 alineatul (1) din Directiva privind notificarea prevede obligația fundamentală de notificare a reglementărilor tehnice:

„Sub rezerva articolului 7, statele membre comunică de îndată Comisiei orice proiect de reglementare tehnică […] acestea înaintează Comisiei o expunere a motivelor care fac necesară adoptarea unei astfel de reglementări, în cazul în care aceste motive nu au fost clarificate suficient în proiectul de reglementare tehnică.

[…]

În special în cazul în care proiectul de reglementare tehnică urmărește limitarea comercializării sau utilizării unei substanțe chimice, a unui preparat sau produs chimic din motive legate de sănătatea publică sau de protecția consumatorilor sau a mediului, statele membre transmit, de asemenea, fie un rezumat, fie referințele cu privire la datele relevante referitoare la substanța, procesul sau produsul în cauză, precum și cu privire la substituenții cunoscuți și disponibili, atunci când asemenea informații există, și comunică efectele anticipate ale măsurilor referitoare la sănătatea publică și protecția consumatorilor și a mediului, împreună cu o analiză a riscului desfășurată în mod corespunzător, în conformitate cu principiile prevăzute în partea relevantă din secțiunea II.3 din anexa XV la

Regulamentul (CE) nr. 1907/2006[4].

[…]”

15. Articolul 5 alineatul (5) din Directiva privind notificarea privește raportul cu notificarea reglementărilor tehnice în temeiul altor acte ale Uniunii:

„În cazul în care proiectele reglementărilor tehnice fac parte din măsurile care trebuie comunicate Comisiei în stadiul de proiect, în temeiul unui alt act al Uniunii, statele membre pot efectua comunicarea în înțelesul alineatului (1) în temeiul actului respectiv, cu condiția să se indice în mod oficial că această comunicare constituie, de asemenea, o comunicare în sensul prezentei directive.

Absența unei reacții din partea Comisiei, în temeiul prezentei directive, la un proiect de reglementare tehnică nu aduce atingere niciunei decizii care poate fi luată în temeiul unui alt act al Uniunii.”

16. Articolul 7 alineatul (1) din Directiva privind notificarea prevede excepții de la obligația de notificare:

„Articolele 5 și 6 nu se aplică acelor acte cu putere de lege și acte administrative ale statelor membre sau acordurilor voluntare prin intermediul cărora statele membre:

(a) […]

(b) […]

(c) utilizează clauzele de salvgardare prevăzute de actele obligatorii ale Uniunii;

(d) […]”

B. Dreptul francez

17. Alineatul II al articolului L. 253-8 din Code rural et de la pêche maritime (Codul rural și al pescuitului maritim), astfel cum a fost modificat prin articolul 125 din Legea din 8 august 2016 privind reabilitarea biodiversității, a naturii și a peisajelor, interzice utilizarea neonicotinoidelor:

„Utilizarea produselor de protecție a plantelor care conțin una sau mai multe substanțe active din familia neonicotinoidelor și a semințelor tratate cu aceste produse este interzisă începând cu 1 septembrie 2018.

[…]

Excepții de la interdicția menționată în primul și al doilea paragraf ale alineatului II menționat pot fi acordate până la 1 iulie 2020 prin decizia comună a miniștrilor agriculturii, mediului și sănătății.

[…]”

4 Regulamentul (CE) nr. 1907/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 decembrie 2006 privind înregistrarea, evaluarea, autorizarea și restricționarea substanțelor chimice (REACH), de înființare a Agenției Europene pentru Produse Chimice, de modificare a Directivei 1999/45/CE și de abrogare a Regulamentului (CEE) nr. 793/93 al Consiliului și a Regulamentului (CE) nr. 1488/94 al Comisiei, precum și a Directivei 76/769/CEE a Consiliului și a Directivelor 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE și 2000/21/CE ale Comisiei (JO 2006, L 396, p. 1, Ediție specială, 13/vol. 60, p. 3, denumit de asemenea „Regulamentul REACH”).

18. Decretul nr. 2018-675 din 30 iulie 2018 privind definiția substanțelor active din familia neonicinotinoidelor în produsele fitosanitare (denumit în continuare „decretul în litigiu”), adoptat în temeiul alineatului II al articolului L. 253-8 din Codul rural și al pescuitului maritim, a introdus în Codul rural și al pescuitului maritim un articol D. 253-46-1, care stabilește neonicotinoidele interzise:

„Substanțele active din familia neonicotinoidelor menționate la articolul L. 253-8 sunt: acetamiprid;/clotianidin;/imidacloprid;/tiacloprid;/tiametoxam”.

III. Situația de fapt și cererea de decizie preliminară

19. Diverse substanțe active din familia neonicotinoidelor sunt utilizate în protecția plantelor. Între anii 2004 și 2008, Comisia a autorizat în acest scop neonicotinoidele acetamiprid, tiacloprid, clotianidin, tiametoxam și imidacloprid. Cel puțin încă două neonicotinoide, dinotefuran și nitenpiram, sunt de asemenea utilizate ca produse fitosanitare, dar, până în prezent, nu au fost notificate și autorizate în Uniune [5].

20. Din cauza riscurilor pentru albine, Comisia a restricționat deja utilizarea clotianidinului, a tiametoxamului și a imidaclopridului prin Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 485/2013 din 24 mai 2013 [6], deși anumite utilizări în aer liber rămâneau în continuare posibile [7].

21. În anul 2016, Franța a adoptat legea menționată anterior pentru restabilirea biodiversității, a naturii și a peisajelor, interzicând astfel, începând cu 1 septembrie 2018, utilizarea de produse fitosanitare care conțin una sau mai multe substanțe active din familia neonicotinoidelor, precum și a semințelor tratate cu aceste produse.

22. La 2 februarie 2017, guvernul francez a transmis Comisiei un proiect al decretului în litigiu, menționat de asemenea anterior, întemeindu-se pe articolul 5 din Directiva privind notificarea [8], dar nu pe articolul 71 din Regulamentul privind produsele fitosanitare. În această notificare, guvernul francez justifica interdicția utilizării produselor fitosanitare care conțin una sau mai multe substanțe active din familia neonicotinoidelor și a semințelor tratate cu aceste produse, făcând referire la mai multe studii științifice. Acestea ar indica „un efect semnificativ al neonicotinoidelor […] asupra unor organisme ce nu trebuie eradicate, cum ar fi albinele, macronevertebratele sau chiar păsările”. În plus, guvernul francez a invocat un studiu al Autorității Europene pentru Siguranța Alimentară (EFSA) care „constată un pericol pentru sănătatea umană (efect asupra dezvoltării sistemului nervos)”.

23. În răspunsul său din 3 august 2017, Comisia, referindu-se la Regulamentul privind produsele fitosanitare, a explicat că „împărtășea preocupările Franței cu privire la anumite substanțe active din familia neonicotinoidelor și la pericolele pe care aceste substanțe active le reprezintă pentru albine”. Aceasta a arătat de asemenea că „EFSA a publicat concluzii cu privire la aceste trei substanțe active, a atras atenția Comisiei asupra altor riscuri posibile și a determinat astfel Comisia să examineze necesitatea de a pune în aplicare alte restricții”. Aceasta s-a referit, cu această ocazie, la procedura de reexaminare, aflată în derulare la data respectivă, a autorizațiilor pentru clotianidin, tiametoxam și imidacloprid.

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

6 Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 485/2013 al Comisiei din 24 mai 2013 de modificare a Regulamentului de punere în aplicare (UE) nr. 540/2011 în ceea ce privește condițiile de autorizare a substanțelor active clotianidin, tiametoxam și imidacloprid și de interzicere a utilizării și a vânzării semințelor tratate cu produse de protecție a plantelor care conțin aceste substanțe active (JO 2013, L 139, p. 12).

7 Adoptarea acestei reglementări face obiectul Hotărârii Tribunalului din 17 mai 2018, Bayer CropScience și alții/Comisia (T-429/13 și T-451/13, EU:T:2018:280), precum și a recursului introdus în această privință, aflat în curs de judecare, Bayer CropScience și Bayer/Comisia (C-499/18 P, JO 2018, C 381, p. 12).

8 Procedura 2017/39/F (Franța).

24. Cu toate acestea, la începutul anului 2018, Comisia a autorizat din nou, pentru o durată de 15 de ani, acetamipridul, în conformitate cu articolul 20 alineatul (1) din Regulamentul privind produsele fitosanitare [9]. În cadrul considerentelor (10) și (11), Comisia a arătat, în această privință, următoarele:

„(10) În cazul uneia sau al mai multor utilizări reprezentative ale cel puțin unui produs de protecție a plantelor care conține acetamiprid, s-a stabilit că sunt îndeplinite criteriile de aprobare prevăzute la articolul 4 din Regulamentul [privind produsele fitosanitare]. În consecință, este oportun să se reînnoiască aprobarea acetamipridului.

(11) Evaluarea riscurilor în contextul reînnoirii aprobării substanței acetamiprid se bazează pe un număr limitat de utilizări reprezentative, care totuși nu restricționează utilizările pentru care pot fi autorizate produsele de protecție a plantelor care conțin acetamiprid. Prin urmare, este adecvat să se elimine restricția utilizării în exclusivitate ca insecticid.”

25. Ulterior, Comisia a prelungit, în temeiul articolului 17 alineatul (1) din Regulamentul privind produsele fitosanitare, aprobarea tiaclopridului, mai întâi cu un an [10], apoi cu încă un an [11], înainte de a decide recent să nu mai reînnoiască autorizația [12].

26. În schimb, la 29 mai 2018, Comisia a interzis, în temeiul articolului 21 alineatul (3), al articolului 49 alineatul (2) și al articolului 78 alineatul (2) din Regulamentul privind produsele fitosanitare, utilizarea imidaclopridului [13], a clotianidinului [14] și a tiametoxamului [15] începând cu 19 decembrie 2018, cu excepția tratamentelor aplicate culturilor în seră permanentă, care își desfășoară integral ciclul de viață într-o astfel de seră.

27. În considerentul (11) al fiecăruia dintre regulamentele de punere în aplicare, Comisia a arătat că „riscurile pentru albine nu pot fi excluse fără a impune restricții suplimentare. Ținând seama de necesitatea de a asigura un nivel de siguranță și de protecție în conformitate cu nivelul ridicat de protecție a sănătății urmărit în Uniune, este oportun să se interzică toate utilizările în exterior.”

28. Se pare că autorizațiile referitoare la clotianidin și la tiametoxam au expirat între timp [16].

9 Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2018/113 al Comisiei din 24 ianuarie 2018 de reînnoire a aprobării substanței active acetamiprid în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 1107/2009 al Parlamentului European și al Consiliului privind introducerea pe piață a produselor fitosanitare și de modificare a anexei la Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 540/2011 al Comisiei (JO 2018, L 20, p. 7).

10 Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2018/524 al Comisiei din 28 martie 2018 de modificare a Regulamentului de punere în aplicare (UE) nr. 540/2011 în ceea ce privește prelungirea perioadelor de aprobare a substanțelor active Bacillus subtilis (Cohn 1872) tulpina QST 713, identică cu tulpina AQ 713, clodinafop, clopiralid, ciprodinil, diclorprop-P, fosetil, mepanipirim, metconazol, metrafenon, pirimicarb, Pseudomonas chlororaphis tulpina: MA 342, pirimetanil, quinoxifen, rimsulfuron, spinosad, tiacloprid, tiametoxam, tiram, tolclofos-metil, triclopir, trinexapac, triticonazol și ziram (JO 2018, L 88, p. 4).

11 Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2019/168 al Comisiei din 31 ianuarie 2019 de modificare a Regulamentului de punere în aplicare (UE) nr. 540/2011 în ceea ce privește prelungirea perioadelor de aprobare a substanțelor active abamectin, Bacillus subtilis (Cohn 1872) tulpina QST 713, Bacillus thuringiensis subsp. Aizawai, Bacillus thuringiensis subsp. israeliensis, Bacillus thuringiensis subsp. kurstaki, Beauveria bassiana, benfluralin, clodinafop, clopiralid, Cydia pomonella Granulovirus (CpGV), ciprodinil, diclorprop-P, epoxiconazol, fenpiroximat, fluazinam, flutolanil, fosetil, Lecanicillium muscarium, mepanipirim, mepiquat, Metarhizium anisopliae var. anisopliae, metconazol, metrafenonă, Phlebiopsis gigantea, pirimicarb, Pseudomonas chlororaphis tulpina: MA 342, pirimetanil, Pythium oligandrum, rimsulfuron, spinosad, Streptomyces K61, tiacloprid, tolclofos-metil, Trichoderma asperellum, Trichoderma atroviride, Trichoderma gamsii, Trichoderma harzianum, triclopir, trinexapac, triticonazol, Verticillium albo-atrum și ziram (JO 2019, L 33, p. 1).

12 Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2020/23 al Comisiei din 13 ianuarie 2020 privind nereînnoirea aprobării substanței active tiacloprid, în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 1107/2009 al Parlamentului European și al Consiliului privind introducerea pe piață a produselor fitosanitare, și de modificare a anexei la Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 540/2011 al Comisiei (JO 2020, L 8, p. 8).

13 Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2018/783 al Comisiei din 29 mai 2018 de modificare a Regulamentului de punere în aplicare (UE) nr. 540/2011 în ceea ce privește condițiile de aprobare a substanței active imidacloprid (JO 2018, L 132, p. 31).

14 Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2018/784 al Comisiei din 29 mai 2018 de modificare a Regulamentului de punere în aplicare (UE) nr. 540/2011 în ceea ce privește condițiile de aprobare a substanței active clotianidin (JO 2018, L 132, p. 35).

15 Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2018/785 al Comisiei din 29 mai 2018 de modificare a Regulamentului de punere în aplicare (UE) nr. 540/2011 în ceea ce privește condițiile de aprobare a substanței active tiametoxam (JO 2018, L 132, p. 40).

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

29. Totodată, la 30 iulie 2018, autoritățile franceze au adoptat decretul în litigiu, care a avut ca efect interzicerea, începând cu 1 septembrie 2018, a oricărei utilizări pe teritoriul său a celor cinci neonicotinoide autorizate la acea dată în Uniune. În baza de date a Comisiei privind punerea în aplicare a Directivei privind notificarea, textul acestui decret figurează la data de 31 august 2018 [17].

30. Această măsură este contestată de Union des industries de la protection des plantes (Uniunea Industriilor Protecției Plantelor) în fața Conseil d'État (Consiliul de Stat, Franța). Aceasta apreciază în special că articolul L. 253-8 din Codul rural și al pescuitului maritim, pentru punerea în aplicare a căruia a fost adoptat decretul menționat, este contrar dispozițiilor Regulamentului privind produsele fitosanitare.

31. Prin urmare, în cadrul prezentei proceduri, Conseil d'État (Consiliul de Stat) adresează Curții următoarele întrebări:

„1) Atunci când o măsură națională care are drept scop să limiteze utilizarea unor substanțe active a fost notificată formal Comisiei în temeiul articolului 5 din Directiva [notificare], având totuși o prezentare a elementelor care determină statul membru să considere că substanța poate constitui un pericol grav pentru sănătatea umană sau animală ori pentru mediu, iar pericolul respectiv nu poate fi combătut în mod satisfăcător, în stadiul actual al reglementării, decât prin măsuri luate de statul membru, prezentare suficient de clară pentru ca Comisia să nu considere în mod eronat că notificarea ar fi trebuit efectuată în temeiul Regulamentului [privind produsele fitosanitare], Comisia Europeană trebuie să considere că notificarea menționată a fost prezentată în temeiul procedurii prevăzute la articolele 69 și 71 din acest regulament și să adopte, dacă este cazul, măsuri de cercetare suplimentare sau măsuri care să răspundă atât cerințelor acestei reglementări, cât și preocupărilor exprimate de statul membru respectiv?

2) În ipoteza în care răspunsul la această întrebare ar fi afirmativ, Regulamentele de punere în aplicare 2018/783, 2018/784 și 2018/785, prin care se interzice utilizarea substanțelor tiametoxam, clotianidin și imidacloprid începând cu 19 decembrie 2018, cu excepția tratamentelor aplicate culturilor în seră permanentă a plantelor care își desfășoară integral ciclul de viață într-o astfel de seră, trebuie considerate măsuri adoptate ca răspuns la cererea formulată de Franța la 2 februarie 2017, având ca obiect interzicerea generală a utilizării produselor fitosanitare care conțin una sau mai multe substanțe din familia neonicotinoidelor și a semințelor tratate cu aceste produse?

3) În cazul unui răspuns afirmativ la această din urmă întrebare, ce poate face statul membru care a solicitat Comisiei, în temeiul articolului 69 din Regulamentul [privind produsele fitosanitare], să adopte măsuri de limitare sau de interzicere a utilizării produselor fitosanitare care conțin una sau mai multe substanțe din familia neonicotinoidelor și a semințelor tratate cu aceste produse, în cazul în care aceasta admite doar parțial cererea sa, limitând utilizarea numai a trei dintre substanțele din familia neonicotinoidelor, iar nu a tuturor acestor substanțe?"

32. Aceste întrebări au făcut obiectul unor observații scrise din partea Union des industries de la protection des plantes (UIPP), a Union nationale de l'apiculture française (Uniunea Națională a Apicultorilor Francezi), a Syndicat national de l'apiculture (Sindicatul Național al Apicultorilor), a Republicii Franceze și a Comisiei Europene. Curtea a renunțat la organizarea unei ședințe pentru motivul că fusese suficient informată prin această argumentație.

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. Apreciere juridică

33. Înainte de a se pronunța cu privire la calificarea juridică a Comunicării Franței din 2 februarie 2017 și cu privire la semnificația diferitelor măsuri adoptate de Comisie începând cu anul 2018, este necesar, mai întâi, ca Curtea să procedeze la interpretarea cererii de decizie preliminară adresate de Conseil d'État (Consiliul de Stat).

A. Interpretarea și admisibilitatea cererii de decizie preliminară

34. Primele două întrebări privesc obligațiile și măsurile Comisiei, în timp ce a treia întrebare privește posibilitățile de acțiune ale unui stat membru ca urmare a măsurilor adoptate de Comisie. Cu toate acestea, niciunul dintre elementele menționate nu face obiectul procedurii în fața Conseil d'État (Consiliul de Stat). Această procedură urmărește, mai degrabă, să se stabilească dacă sunt valabile interdicțiile cu caracter general impuse de Franța în ceea ce privește produsele fitosanitare pe bază de neonicotinoide și semințele tratate prin intermediul unor astfel de produse. În aceste condiții, este necesar să se identifice esența întrebărilor, care este pertinentă pentru soluționarea procedurii în fața Conseil d'État (Consiliul de Stat)[18]. În acest scop, este util să amintim mai întâi cadrul normativ care rezultă din Regulamentul privind produsele fitosanitare. În sfârșit, pot fi apreciate obiecțiile formulate de UIPP împotriva admisibilității cererii de decizie preliminară.

1. Cadrul normativ în care se înscriu măsurile de protecție adoptate de statele membre în ceea ce privește utilizarea produselor fitosanitare

35. Potrivit articolelor 13 și 79 din Regulamentul privind produsele fitosanitare, Comisia decide, împreună cu un comitet în cadrul căruia sunt reprezentate statele membre, cu privire la aprobarea substanțelor active. La momentul adoptării interdicțiilor în litigiu, toate cele cinci substanțe neonicotinoide în cauză erau în continuare aprobate, însă trei dintre ele cu restricții importante.

36. Întrucât Uniunea nu a întemeiat Regulamentul privind produsele fitosanitare pe competența de mediu prevăzută la articolul 192 TFUE, Franța nu poate justifica interdicțiile în litigiu ca măsuri de protecție mai stricte în temeiul articolului 193 TFUE.

37. Cu toate acestea, înainte de a putea fi introdus pe piață și utilizat pe teritoriul său, un produs fitosanitar bazat pe substanțe active autorizate necesită din partea statului membru respectiv încă o autorizație, eliberată în conformitate cu articolul 28 și următoarele din Regulamentul privind produsele fitosanitare. În acest cadru, articolul 36 alineatul (3) menționat permite statelor membre, în vederea reducerii riscurilor, să limiteze utilizarea produselor fitosanitare pe teritoriul lor sau să refuze autorizarea, în special ca urmare a unor preocupări legate de sănătatea umană sau animală sau de mediu.

38. În măsura în care reglementarea franceză interzice produsele fitosanitare care conțin neonicotinoide, ar putea fi vorba, la prima vedere, despre o reglementare în sensul articolului 36 alineatul (3) din Regulamentul privind produsele fitosanitare. Totuși, această dispoziție nu permite interzicerea introducerii pe piață a semințelor tratate cu produse fitosanitare autorizate în alte state membre. În plus, din argumentația UIPP reiese că autoritatea franceză de autorizare continuă să adapteze autorizațiile produselor fitosanitare pe bază de neonicotinoide în lumina dispozițiilor dreptului Uniunii și nu informează întreprinderile afectate decât cu titlu suplimentar cu privire la interdicția națională a utilizării acestora. Rămâne neclară importanța acestei practici în lumina supremației dreptului Uniunii.

18 A se vedea de exemplu Hotărârea din 2 aprilie 2020, I.N. (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, punctul 43).

39. Este posibil ca acesta să fie motivul pentru care Conseil d'État (Consiliul de Stat) adresează întrebări numai cu privire la articolul 71 alineatul (1) din Regulamentul privind produsele fitosanitare. Potrivit acestei dispoziții, un stat membru poate adopta măsuri de protecție provizorii după ce informează oficial Comisia cu privire la necesitatea unor măsuri de urgență și după ce Comisia nu a adoptat ea însăși astfel de măsuri în temeiul articolelor 69 sau 70. În acest caz, acesta informează imediat celelalte state membre și Comisia.

40. Articolul 71 alineatul (2) din Regulamentul privind produsele fitosanitare prevede, în acest caz, că Comisia sesizează comitetul de reglementare competent, în termen de 30 de zile lucrătoare, cu problema prelungirii, a modificării sau a abrogării măsurilor de protecție provizorii naționale.

41. În sfârșit, articolul 71 alineatul (3) din Regulamentul privind produsele fitosanitare permite statului membru să mențină măsurile sale de protecție națională provizorii până la adoptarea măsurilor Uniunii.

42. Astfel, articolul 71 din Regulamentul privind produsele fitosanitare prevede mai multe etape. În cazul în care un stat membru consideră necesar să acționeze, acesta trebuie mai întâi să se adreseze Comisiei, oferindu-i acesteia ocazia de a răspunde preocupărilor sale. Numai în cazul în care Comisia nu acționează, acesta poate lua în nume propriu măsuri, fiind obligat să informeze Comisia, precum și toate celelalte state membre cu privire la acestea. În aceste condiții, la inițiativa Comisiei, acestea sunt obligate să examineze, în cadrul unui comitet, temeinicia măsurilor adoptate de statul membru [19].

43. Pe de altă parte, referirea – din articolul 71 alineatul (1) prima teză din Regulamentul privind produsele fitosanitare – la acțiuni în conformitate cu articolul 69 arată că necesitatea de a lua măsuri de urgență de către statul membru trebuie să se întemeieze pe condiția aplicării primei dispoziții menționate. Potrivit acestei dispoziții, Comisia poate lua măsuri atunci când se consideră că o substanță activă aprobată poate prezenta un risc grav pentru sănătatea umană sau animală ori pentru mediu și că acest risc nu poate fi controlat în mod satisfăcător prin măsurile luate de statul membru/statele membre în cauză (în cadrul autorizării produselor de uz fitosanitar). Astfel, la rândul său, statul membru poate lua măsurile de protecție provizorii doar în cazul în care sunt îndeplinite aceste cerințe [20]. Cu toate acestea, cererea de decizie preliminară nu abordează aceste condiții, ci se limitează la chestiuni de ordin procedural. În același timp, în urma răspunsului la cererea sa, Conseil d'État (Consiliul de Stat) va trebui, eventual, să examineze de asemenea cerințele de fond menționate referitoare la măsurile naționale [21].

2. Interpretarea întrebărilor adresate de Conseil d'État (Consiliul de Stat)

44. În acest context, prin intermediul primei întrebări, Conseil d'État (Consiliul de Stat) solicită să se stabilească dacă comunicarea franceză a proiectului de interzicere a neonicotinoidelor îndeplinește condițiile procedurale de informare prevăzute la articolul 71 alineatul (1) prima teză din Regulamentul privind produsele fitosanitare (secțiunea B).

19 A se vedea Hotărârea din 8 septembrie 2011, Monsanto și alții (C-58/10-C-68/10, EU:C:2011:553, punctul 80), și Hotărârea din 13 septembrie 2017, Fidenato și alții (C-111/16, EU:C:2017:676, punctul 41).

20 A se vedea de asemenea Hotărârea din 9 septembrie 2003, Monsanto Agricoltura Italia și alții (C-236/01, EU:C:2003:431, punctul 106 și urm.), Hotărârea din 8 septembrie 2011, Monsanto și alții (C-58/10-C-68/10, EU:C:2011:553, punctele 76 și 77), precum și Hotărârea din 13 septembrie 2017, Fidenato și alții (C-111/16, EU:C:2017:676, punctele 51-53).

21 A se vedea Hotărârea din 8 septembrie 2011, Monsanto și alții (C-58/10-C-68/10, EU:C:2011:553, punctul 79), precum și Hotărârea din 13 septembrie 2017, Fidenato și alții (C-111/16, EU:C:2017:676, punctul 38).

45. A doua întrebare urmărește să se stabilească dacă regulamentele de punere în aplicare ale Comisiei referitoare la diferitele măsuri ale Uniunii, în sensul articolului 71 alineatul (1) prima teză, referitoare la neonicotinoide exclud instituirea măsurilor de protecție naționale notificate. În sfârșit, a treia întrebare o dezvoltă pe cea de a doua, în sensul în care urmărește să se stabilească dacă *elemente* ale măsurilor de protecție naționale își pot menține valabilitatea în cazul în care măsurile adoptate de Comisie răspund doar parțial preocupărilor statului membru, limitând utilizarea a numai trei substanțe active din cinci (referitor la cele două întrebări, a se vedea secțiunea C).

3. Admisibilitatea cererii de decizie preliminară

46. UIPP exprimă îndoieli cu privire la admisibilitatea cererii de decizie preliminară, susținând că reglementarea franceză este concepută nu ca o măsură de protecție provizorie, ci ca o măsură permanentă. De asemenea, reglementarea nu ar fi în mod vădit urgentă, întrucât interdicția nu a intrat în vigoare decât după doi ani de la adoptarea legii. Din această cauză, aplicarea articolului 71 alineatul (1) prima teză din Regulamentul privind produsele fitosanitare ar fi exclusă.

47. Această argumentație echivalează cu a afirma că întrebările sunt vădit ipotetice și, prin urmare, inadmisibile, întrucât nu poate fi în niciun caz avută în vedere calificarea interdicției drept măsură de protecție provizorie în sensul articolului 71 alineatul (1) prima teză din Regulamentul privind produsele fitosanitare. Cu toate acestea, această obiecție nu este convingătoare.

48. Noțiunea de măsură de protecție provizorie în sensul articolului 71 alineatul (1) prima teză din Regulamentul privind produsele fitosanitare nu restricționează forma măsurii luate. Dimpotrivă, caracterul provizoriu al măsurii de protecție naționale constă în primul rând în faptul că aceasta trebuie să fie reexaminată imediat de Comisie în temeiul articolului 71 alineatul (2) și, eventual, înlocuită cu o măsură a Uniunii, în conformitate cu articolul 71 alineatul (3).

49. De asemenea, din articolul 71 alineatul (1) prima teză din Regulamentul privind produsele fitosanitare nu reiese că această competență nu este aplicabilă din cauza întârzierilor în adoptarea unor măsuri de protecție. Este adevărat că, în special în versiunea în limba franceză, este utilizată noțiunea de urgență („mesures d'urgence") iar termenul în limba germană „Notfallmaßnahmen" sau expresia în limba engleză „emergency measures" implică de asemenea un anumit grad de urgență, cu toate acestea, chiar și în cazul necesității de a acționa cu urgență, măsurile adoptate tardiv nu sunt inadmisibile pentru simplul motiv că ar fi trebuit să fie adoptate mai devreme.

50. În aceste condiții, trebuie să se constate că cererea de decizie preliminară este admisibilă.

B. Cu privire la cerințele procedurale în ceea ce privește utilizarea de către un stat membru a articolului 71 din Regulamentul privind produsele fitosanitare

51. Prin intermediul primei întrebări se urmărește să se stabilească dacă Franța a efectuat demersurile procedurale necesare pentru a se putea prevala de articolul 71 din Regulamentul privind produsele fitosanitare, și anume în special dacă autoritățile franceze au informat oficial Comisia.

1. Noțiunea de informare oficială în sensul articolului 71 alineatul (1) prima teză din Regulamentul privind produsele fitosanitare

52. Articolul 71 alineatul (1) prima teză din Regulamentul privind produsele fitosanitare impune, mai întâi, ca un stat membru să informeze oficial Comisia cu privire la necesitatea adoptării unor măsuri de urgență. Desigur anumite argumente pledează în favoarea tezei potrivit căreia, prin forma sa exterioară, comunicarea statului membru trebuie să se raporteze la o măsură de urgență în temeiul dispoziției menționate. Cu toate acestea, se va demonstra în continuare că, ținând seama de principiul cooperării loiale, elementul determinant este dacă părțile pot considera că partenerii lor de comunicare înțeleg în mod corect conținutul comunicărilor respective.

53. Astfel, deși, Franța s-a adresat Comisiei la 2 februarie 2017 cu un proiect de regim de interdicție, comunicarea sa a fost totuși transmisă în cadrul procedurii prevăzute de Directiva privind notificarea.

54. Comisia apreciază că o astfel de comunicare poate fi considerată o informare în sensul articolului 71 alineatul (1) din Regulamentul privind produsele fitosanitare numai în cazul în care statul membru se referă în mod expres la aceste dispoziții sau, cel puțin, urmărește să demonstreze că sunt îndeplinite condițiile unei măsuri de urgență europene. În plus, comunicarea ar trebui să prezinte în mod expres riscul ca, în lipsa adoptării unei măsuri europene, statul membru să acționeze unilateral. Or, comunicarea franceză nu ar îndeplini aceste condiții.

55. Desigur, Comisia nu justifică modul în care a ajuns la aceste cerințe ridicate, care depășesc o simplă notificare. Cu toate acestea, din conceptele normative în cauză pot fi deduse mai multe elemente în această privință.

56. În primul rând, în conformitate cu articolul 71 alineatul (1) prima teză din Regulamentul privind produsele fitosanitare, este necesară o informare „oficială”.

57. În al doilea rând, articolul 7 alineatul (1) litera (c) din Directiva privind notificarea prevede că obligația de notificare prevăzută la articolul 5 din această directivă nu se aplică actelor cu putere de lege și actelor administrative prin intermediul cărora statele membre utilizează clauzele de salvgardare prevăzute de actele obligatorii ale Uniunii.

58. Deși, spre deosebire de unele reglementări comparabile, articolul 71 din Regulamentul privind produsele fitosanitare nu este intitulat „Clauza de salvgardare”, conținutul acestei dispoziții corespunde definiției clauzelor de salvgardare prevăzute la articolul 114 alineatul (10) TFUE. Prin urmare, acesta trebuie să fie considerat de asemenea o clauză de salvgardare în sensul articolului 7 alineatul (1) litera (c) din Directiva privind notificarea.

59. Astfel, această dispoziție ar putea fi înțeleasă în sensul că, potrivit articolului 71 alineatul (1) prima teză din Regulamentul privind produsele fitosanitare, statele membre nu pot informa Comisia doar sub forma unei notificări în temeiul Directivei privind notificarea.

60. În al treilea rând, conform articolului 5 alineatul (5) din Directiva privind notificarea, o notificare în temeiul acestei directive poate fi înlocuită și prin transmiterea unui proiect în cadrul unei obligații de notificare în temeiul unui alt act al Uniunii. În cazul unei interpretări stricte, o notificare nu ar putea să înlocuiască, așadar, cealaltă comunicare, în speță informarea prevăzută la articolul 71 alineatul (1) prima teză din Regulamentul privind produsele fitosanitare. În schimb, o informare în temeiul regulamentului menționat ar putea înlocui notificarea prevăzută de directiva menționată.

61. În sfârșit, în favoarea unei interpretări atât de stricte a dispozițiilor menționate este în special faptul că măsurile de protecție unilaterale prevăzute la articolul 71 din Regulamentul privind produsele fitosanitare aduc atingere pieței interne. În consecință, este necesar să se prevină, în măsura posibilului, neînțelegerile în utilizarea clauzelor de salvgardare. Astfel cum arată în mod întemeiat

UIPP, Curtea subliniază, pentru acest motiv, în mod constant că invocarea clauzelor de salvgardare presupune respectarea condițiilor de procedură prevăzute în acest scop [22].

62. Însă, în cele din urmă, aceste considerații nu pot fi reținute.

63. Punctul de plecare în interpretarea elementului informării oficiale trebuie să fie faptul că nici articolul 71, nici celelalte dispoziții din Regulamentul privind produsele fitosanitare nu conțin norme procedurale specifice în ceea ce privește informarea Comisiei.

64. Articolul 71 din Regulamentul privind produsele fitosanitare este, mai degrabă, o concretizare a principiului cooperării loiale consacrat la articolul 4 alineatul (3) TUE în realizarea unor interese legitime în legătură cu produsele fitosanitare [23]. Prin urmare, articolul 71 trebuie să fie interpretat de asemenea în lumina acestui principiu.

65. Articolul 4 alineatul (3) primul paragraf TUE prevede în mod expres că, în temeiul principiului cooperării loiale, Uniunea și statele membre se respectă și se ajută *reciproc* în îndeplinirea misiunilor care decurg din tratate. Desigur, Curtea subliniază adesea obligațiile de cooperare loială ale statelor membre [24], dar acestea sunt valabile și pentru instituțiile Uniunii [25].

66. Așadar, pe de o parte, statele membre trebuie să coopereze în mod loial cu Comisia în cazul în care recurg la această procedură, dar, pe de altă parte, același lucru este valabil și pentru Comisie (și pentru celelalte state membre). Aceasta înseamnă de asemenea că cerințele de formă impuse celor două părți nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru o cooperare eficientă.

67. Astfel, elementul determinant în scopul aplicării procedurale a articolului 71 din Regulamentul privind produsele fitosanitare nu este forma exterioară a comunicării, ci dacă părțile interesate au dreptul să considere că partenerii lor de comunicare înțeleg în mod corect fondul acelei comunicări.

68. Din această perspectivă trebuie să fie interpretate și dispozițiile Directivei privind notificarea. Ținând seama de însuși obiectivul acestei directive, ele nu urmăresc să stabilească cerințe cu privire la informarea oficială prevăzută la articolul 71 alineatul (1) prima teză din Regulamentul privind produsele fitosanitare. Dimpotrivă, articolul 7 alineatul (1) litera (c) din Directiva privind notificarea înseamnă doar că o informare în sensul articolului 71 alineatul (1) prima teză din Regulamentul privind produsele fitosanitare nu *trebuie* notificată în conformitate cu directiva menționată. În același timp, o notificare în temeiul directivei poate constitui o informare în temeiul regulamentului. Iar articolul 5 alineatul (5) din Directiva privind notificarea confirmă interpretarea în lumina obligației de cooperare loială. Această reglementare urmărește să precizeze în primul rând că comunicările multiple sunt superflue, cu condiția ca toate părțile interesate să fie conștiente de funcțiile unei notificări.

69. Prin urmare, în măsura în care în acest proces apar îndoieli, este în sarcina tuturor părților să le înlăture, prin clarificări sau prin solicitări de informații.

70. Rezultă, așadar, că Comisia și celelalte state membre nu se pot prevala de eventuala persistență a unor îndoieli dacă nu ridică întrebările corespunzătoare.

22 A se vedea Hotărârea din 25 martie 1999, Comisia/Italia (C-112/97, EU:C:1999:168, punctul 62), Hotărârea din 22 octombrie 2002, National Farmers' Union (C-241/01, EU:C:2002:604, punctul 60), Hotărârea din 10 martie 2005, Tempelman și van Schaijk (C-96/03 și C-97/03, EU:C:2005:145, punctul 50), Hotărârea din 17 aprilie 2007, AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, punctele 62 și 63), Hotărârea din 8 septembrie 2011, Monsanto și alții (C-58/10-C-68/10, EU:C:2011:553, punctul 69), precum și Hotărârea din 13 septembrie 2017, Fidenato și alții (C-111/16, EU:C:2017:676, punctul 32).

23 A se vedea, pentru comparație, Hotărârea din 8 ianuarie 2002, van den Bor (C-428/99, EU:C:2002:3, punctul 47).

24 A se vedea Hotărârea din 16 iunie 2005, Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386, punctul 42), și Hotărârea din 31 octombrie 2019, Comisia/Țările de Jos (C-395/17, EU:C:2019:918, punctul 102).

25 Ordonanța din 13 iulie 1990, Zwartveld și alții (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punctul 17), precum și Hotărârea din 22 octombrie 2002, Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, punctul 93), și Hotărârea din 21 octombrie 2008, Marra (C-200/07 și C-201/07, EU:C:2008:579, punctul 41), precum și Hotărârea din 5 decembrie 2017, Germania/Consiliul (C-600/14, EU:C:2017:935, punctul 106).

71. Dar, în primul rând, este necesar ca statul membru care invocă articolul 71 alineatul (1) din Regulamentul privind produsele fitosanitare să aducă precizări atunci când există elemente care să indice că celelalte părți nu respectă voința sau motivele sale de acțiune. Dacă, într-un astfel de caz, acesta omite să aducă o astfel de precizare, nu există o informare oficială.

72. În consecință, notificarea unei măsuri în temeiul articolului 5 din Directiva privind notificarea trebuie asimilată unei informări oficiale în temeiul articolului 71 alineatul (1) prima teză din Regulamentul privind produsele fitosanitare în cazul în care statul membru este îndreptățit să considere că Comisia a interpretat-o în acest sens.

2. Cu privire la împrejurările din prezenta cauză

73. Pentru a permite Curții să precizeze în continuare aceste criterii în raport cu prezenta cauză, ar fi fost util ca Conseil d'État (Consiliul de Stat) sau, cel puțin, Franța și Comisia să fi furnizat, în cadrul prezentei proceduri, informații mai precise cu privire la comunicarea lor. Astfel, ar fi fost normal să se prezinte, în variantă integrală, în special comunicarea autorităților franceze din 2 februarie 2017 și răspunsul Comisiei din 3 august 2017. De asemenea, ar fi fost interesant să se stabilească dacă, în cursul procedurilor de adoptare a reglementărilor Comisiei din anul 2018, autoritățile franceze au precizat că considerau insuficiente restricțiile prevăzute și că vor adopta, așadar, restricții mai extinse.

74. Din moment ce Curtea nu dispune de aceste informații, Conseil d'État (Consiliul de Stat) trebuie să clarifice în continuare aceste chestiuni și să examineze, în lumina lor, dacă autoritățile franceze puteau înțelege comportamentul Comisiei, în special răspunsul său din 3 august 2017, în sensul că a înțeles comunicarea Franței ca fiind informarea oficială vizată la articolul 71 alineatul (1) prima teză din Regulamentul privind produsele fitosanitare. Dacă ar fi persistat îndoieli în această privință, autoritățile franceze ar fi trebuit să le înlăture față de Comisie, înainte de a putea adopta, pe baza comunicării sale, măsuri în temeiul dispoziției menționate.

75. Cu toate acestea, informațiile de care dispune Curtea conduc la următoarele considerații.

76. În măsura în care cererea de decizie preliminară prezintă răspunsul Comisiei din 3 august 2017, este evident că aceasta a înțeles într-adevăr preocupările Franței și le-a subsumat Regulamentului privind produsele fitosanitare. De asemenea, este probabil că aceasta a înțeles notificarea unui proiect de reglementare care avea ca efect aplicarea unei interdicții naționale preexistente a neonicotinoidelor în sensul că Franța intenționa efectiv să adopte o reglementare în acest sens.

77. Cu toate acestea, informațiile din speță nu conțin niciun element care să indice că Comisia s-a întemeiat pe aplicarea articolului 71 din Regulamentul privind produsele fitosanitare. În special, nu există niciun indiciu al unei reexaminări a măsurilor franceze în conformitate cu articolul 71 alineatul (2) din regulamentul menționat, deși din înregistrarea în baza de date referitoare la Directiva privind notificarea reiese că Comisia a fost informată după adoptarea interdicției, dar probabil înainte de intrarea în vigoare a acesteia.

78. În acest context, poate fi de asemenea semnificativ argumentul UIPP și al Comisiei potrivit căruia autoritățile franceze nu ar fi evidențiat, în fața Comisiei, urgența măsurilor. Dacă acesta este corect, era mai degrabă puțin probabil ca Comisia să interpreteze comunicarea Franței ca fiind o informare cu privire la necesitatea adoptării unor măsuri de urgență.

79. În plus, Comisia reproșează Franței că nu a examinat, în comunicarea sa, restricțiile existente și iminente privind utilizarea a trei neonicotinoide. Dat fiind că, în temeiul articolului 71 alineatul (1) prima teză din Regulamentul privind produsele fitosanitare, statul membru trebuie să informeze Comisia cu privire la *necesitatea* unor măsuri de urgență, este de așteptat ca acesta să prezinte motivele pentru care măsurile corespunzătoare ale Uniunii nu sunt suficiente.

80. Și în acest caz, cerințele referitoare la informare trebuie să fie însă proporționale. Ar trebui să fie suficient ca statul membru să expună temeiurile preocupărilor sale și măsurile de protecție mai extinse urmărite. În schimb, nu este necesară o examinare detaliată a eventualelor lacune ale măsurilor existente.

81. În special, nu este necesar, în acest stadiu, să se furnizeze o motivare exhaustivă care să poată rezista unei reexaminări în conformitate cu articolul 71 alineatul (2) din Regulamentul privind produsele fitosanitare. Astfel, la momentul informării oficiale, stabilirea precisă a măsurilor statului membru și reexaminarea acestora sunt încă în curs de a fi elaborate, astfel încât este încă posibilă completarea motivelor în cadrul procedurii în fața comitetului competent.

82. Cu toate acestea, ar fi în spiritul cooperării loiale ca Comisia să exprime eventuale îndoieli încă din momentul răspunsului său la informațiile furnizate de statul membru. În mod normal, o astfel de reacție ar trebui să conducă la un dialog cu privire la necesitatea măsurilor de protecție dorite, care, deși nu este prevăzut în mod expres la articolul 71 din Regulamentul privind produsele fitosanitare, nu poate fi decât util pentru o acțiune coordonată.

3. Comunicarea măsurilor de protecție franceze

83. În completare, ar trebui remarcat faptul că articolul 71 alineatul (1) a doua teză din Regulamentul privind produsele fitosanitare impune, în plus, ca statul membru să informeze imediat celelalte state membre și Comisia în cazul în care adoptă măsuri. Această comunicare are o importanță centrală, întrucât declanșează reexaminarea măsurii în conformitate cu articolul 71 alineatul (2). Prin urmare, este necesar să se considere că aceasta constituie o condiție prealabilă pentru aplicarea măsurilor naționale de protecție [26].

84. Întrucât cererea de decizie preliminară nu conține informații în această privință, Conseil d'État (Consiliul de Stat) va trebui, eventual, să examineze dacă, în cadrul Directivei privind notificarea, Franța a informat suficient Comisia și statele membre cu privire la măsurile de protecție adoptate [27].

4. Concluzie intermediară

85. Sintetizând, trebuie să se răspundă la prima întrebare că notificarea unei măsuri în temeiul articolului 5 din Directiva privind notificarea trebuie asimilată unei informări oficiale în temeiul articolului 71 alineatul (1) prima teză din Regulamentul privind produsele fitosanitare atunci când statul membru este îndreptățit să considere că Comisia a interpretat-o în acest sens. Instanța competentă trebuie să clarifice dacă aceasta este situația în cauza principală ținând seama în mod comprehensiv de comunicările dintre statul membru și Comisie.

C. Cu privire la măsurile Comisiei

86. Prin intermediul celei de a doua și al celei de a treia întrebări se urmărește să se stabilească dacă regulamentele de punere în aplicare ale Comisiei referitoare la diferitele neonicotinoide constituie măsuri ale Uniunii în sensul articolului 71 alineatul (1) prima teză din Regulamentul privind produsele fitosanitare, care exclud instituirea măsurilor de protecție naționale notificate.

26 A se vedea în special Hotărârea din 8 septembrie 2011, Monsanto și alții (C-58/10-C-68/10, EU:C:2011:553, punctele 72 și 73), dar și Hotărârea din 8 ianuarie 2002, van den Bor (C-428/99, EU:C:2002:3, punctele 45-47), Hotărârea din 22 octombrie 2002, National Farmers' Union (C-241/01, EU:C:2002:604, punctul 60), Hotărârea din 10 martie 2005, Tempelman și van Schaijk (C-96/03 și C-97/03, EU:C:2005:145, punctul 50), și Hotărârea din 17 aprilie 2007, AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, punctele 62 și 63).

27 A se vedea punctul 29 de mai sus.

87. Desigur, aceste întrebări nu sunt adresate decât în ipoteza în care ar trebui să se prezume o informare oficială a Comisiei. Totuși, întrucât această problemă trebuie soluționată de Conseil d'État (Consiliul de Stat), pare util să fie discutată ca măsură prudențială.

88. În temeiul dispoziției menționate, statul membru poate adopta măsuri de protecție provizorii în cazul în care Comisia nu a întreprins nicio acțiune în conformitate cu articolul 69 sau cu articolul 70.

89. Nu se contestă faptul că Comisia nu a adoptat nicio măsură în temeiul articolului 69 sau al articolului 70 din Regulamentul privind produsele fitosanitare. Cu toate acestea, în perioada cuprinsă între comunicarea franceză din 2 februarie 2017 și adoptarea decretului în litigiu la 30 iulie 2018, aceasta a restricționat în mod semnificativ utilizarea a trei neonicotinoide în temeiul altor dispoziții ale Regulamentului privind produsele fitosanitare, a autorizat un neonicotinoid pentru o perioadă suplimentară de 15 ani și a prelungit provizoriu cu un an autorizația neonicotinoidului rămas [28].

90. Dacă articolul 71 alineatul (1) prima teză din Regulamentul privind produsele fitosanitare ar fi interpretat în mod restrictiv, aceste măsuri nu ar avea incidență asupra competențelor conferite Franței prin această dispoziție, întrucât se menționează numai măsurile de urgență prevăzute la articolele 69 sau 70 din regulamentul menționat în opoziție cu măsurile de protecție adoptate de statele membre.

91. Cu toate acestea, și în ceea ce privește aspectul menționat, articolul 71 alineatul (1) prima teză din Regulamentul privind produsele fitosanitare trebuie interpretat în conformitate cu principiul cooperării loiale. În plus, trebuie să se țină seama de obiectivul armonizării urmărit de regulament. Prin urmare, nu modul în care acționează Comisia poate fi determinant, ci numai dacă aceasta adoptă sau nu măsuri care răspund preocupărilor exprimate de statul membru. În consecință, măsurile Uniunii având ca obiect riscul în discuție, concepute pe termen lung, se opun în mod evident unor măsuri naționale.

92. Având în vedere acest context, restricțiile privind utilizarea imidaclopridului, a clotianidinului și a tiametoxamului trebuie recunoscute ca măsuri ale Comisiei în sensul articolului 71 alineatul (1) prima teză din Regulamentul privind produsele fitosanitare. Astfel, potrivit considerentului (11) al fiecăruia dintre regulamentele de punere în aplicare, aceste restricții răspund unor preocupări privind siguranța acestor substanțe.

93. În consecință, chiar presupunând că comunicarea franceză din 2 februarie 2017 trebuie să fie recunoscută drept o informare în sensul articolului 71 alineatul (1) prima teză din Regulamentul privind produsele fitosanitare, aceasta nu poate justifica o derogare de la cele trei măsuri adoptate ulterior de Comisie.

94. În cazul în care Franța consideră că aceste restricții sunt de asemenea insuficiente, atunci este necesar ca acest stat membru, printr-o nouă informare oficială în temeiul articolului 71 alineatul (1) prima teză din Regulamentul privind produsele fitosanitare, să inițieze din nou procedura prevăzută de această dispoziție. Astfel, Comisia ar avea ocazia să împiedice afectarea pieței interne prin măsuri unilaterale franceze, fie prin înăsprirea propriilor măsuri, fie contestând poziția Franței.

95. Nu se pot opune acestei cerințe considerații referitoare la urgența măsurilor franceze, întrucât măsurile au fost adoptate abia în luna iulie a anului 2018, și anume la două luni după adoptarea reglementărilor Comisiei. În această perioadă, ar fi fost cu ușurință posibilă o informare oficială a Comisiei.

28 A se vedea mai sus punctul 24 și următoarele.

96. În schimb, prelungirea definitivă a autorizației pentru acetamiprid și prelungirea provizorie a aprobării tiaclopridului arată că, în privința acestor substanțe active, Comisia nu a adoptat măsuri echivalente celor prevăzute la articolele 69 și 70 din Regulamentul privind produsele fitosanitare.

97. În ceea ce privește tiaclopridul, prelungirea provizorie a autorizației nu cuprinde niciun element referitor la evaluarea riscurilor legate de această substanță activă, ceea ce este, de altfel, corect, întrucât prelungirea a intervenit ca urmare a procedurii de reînnoire curente, în cadrul căreia au fost analizate riscurile respective.

98. Astfel cum reiese din considerentul (10) al Regulamentului de punere în aplicare (UE) 2018/113, reînnoirea aprobării acetamipridului se întemeiază pe constatarea îndeplinirii criteriilor de aprobare prevăzute la articolul 4 din Regulamentul privind produsele fitosanitare. Comisia apreciază, așadar, că această substanță nu are nici efect nociv asupra sănătății umane și nici un impact inacceptabil asupra mediului. În schimb, această decizie nu abordează preocupările Franței.

99. Prin urmare, la a doua și la a treia întrebare este necesar să se răspundă că măsurile unilaterale luate de statele membre în temeiul articolului 71 alineatul (1) prima teză din Regulamentul privind produsele fitosanitare nu sunt admisibile decât în măsura în care, în urma unei notificări oficiale, Comisia nu adoptă măsuri prin care să răspundă preocupărilor exprimate de statul membru. În cazul în care comunicarea Franței din 2 februarie 2017 trebuie să fie considerată o informare oficială, restricțiile privind utilizarea substanțelor active imidacloprid, clotianidin și tiametoxam trebuie să fie considerate astfel de măsuri. În schimb, reînnoirea aprobării acetamipridului și prelungirea provizorie a aprobării tiaclopridului nu are acest efect.

V. Concluzie

100. Propunem, așadar, Curții să se pronunțe după cum urmează:

1) Notificarea unei măsuri în temeiul articolului 5 din Directiva (UE) 2015/1535 referitoare la procedura de furnizare de informații în domeniul reglementărilor tehnice și al normelor privind serviciile societății informaționale trebuie asimilată unei informări oficiale în temeiul articolului 71 alineatul (1) prima teză din Regulamentul (CE) nr. 1107/2009 privind introducerea pe piață a produselor fitosanitare atunci când statul membru este îndreptățit să considere că aceasta a fost interpretată de Comisie în acest sens. Problema dacă aceasta este situația în cauza principală trebuie clarificată de instanța competentă, ținând seama în mod comprehensiv de comunicările dintre statul membru și Comisie.

2) Adoptarea de măsuri unilaterale de către statele membre în temeiul articolului 71 alineatul (1) prima teză din Regulamentul (CE) nr. 1107/2009 este permisă numai în măsura în care, în urma unei informări oficiale, Comisia nu adoptă nicio măsură pentru a răspunde preocupărilor exprimate de statul membru. În cazul în care comunicarea Franței din 2 februarie 2017 trebuie să fie considerată o informare oficială, restricțiile privind utilizarea substanțelor active imidacloprid, clotianidin și tiametoxam impuse de Regulamentele (UE) de punere în aplicare 2018/783, 2018/784 și 2018/785 trebuie să fie considerate astfel de măsuri. În schimb, reînnoirea aprobării acetamipridului prin Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2018/113 și prelungirea provizorie a aprobării tiaclopridului prin Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2018/524 nu au acest efect.