A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (első tanács)

2023. január 19.*

„Előzetes döntéshozatal – Környezet – 1107/2009/EK rendelet – Növényvédő szerek forgalomba hozatala – Az 53. cikk (1) bekezdése – Növényvédelmi szükséghelyzetek – Eltérés – Hatály – Növényvédő szerekkel kezelt vetőmagok – Neonikotinoidok – A méhek számára jelentős kockázatot jelentő hatóanyagok – Az ilyen hatóanyagokat tartalmazó növényvédő szerekkel kezelt vetőmagok forgalomba hozatalára és szabadtéri használatára vonatkozó tilalom – (EU) 2018/784 végrehajtási rendelet és (EU) 2018/785 végrehajtási rendelet – Az eltérés alkalmazhatatlansága – Az emberek és állatok egészségének, valamint a környezetnek a védelme – Az elővigyázatosság elve”

A C-162/21. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Conseil d’État (államtanács, Belgium) a Bírósághoz 2021. március 11-én érkezett, 2021. február 16-i határozatával terjesztett elő

a **Pesticide Action Network Europe ASBL**,

a **Nature et Progrès Belgique ASBL**,

TN

és

az **État belge**

között,

a **Sesvanderhave SA**,

a **Confédération des Betteraviers Belges ASBL**,

a **Société Générale des Fabricants de Sucre de Belgique ASBL (Subel)**,

az **Isera & Scaldis Sugar SA (Iscal Sugar)**,

a **Raffinerie Tirlemontoise SA**

részvételével folyamatban lévő eljárásban,

* Az eljárás nyelve: francia.

A BÍRÓSÁG (első tanács),

tagjai: A. Arabadjiev tanácselnök, L. Bay Larsen, a Bíróság elnökhelyettese (előadó), P. G. Xuereb, A. Kumin és I. Ziemele bírák,

főtanácsnok: J. Kokott,

hivatalvezető: M. Siekierzyńska tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2022. március 17-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– a Pesticide Action Network Europe ASBL, a Nature et Progrès Belgique ASBL és TN képviseletében A. Bailleux avocat,

– a Sesvanderhave SA képviseletében P. de Jong és S. Lens avocats,

– a Confédération des Betteraviers Belges ASBL, a Société Générale des Fabricants de Sucre de Belgique ASBL (Subel), az Isera & Scaldis Sugar SA (Iscal Sugar) és a Raffinerie Tirlemontoise SA képviseletében L. Swartenbroux és L. Vervier avocats,

– a belga kormány képviseletében C. Pochet és P. Cottin, meghatalmazotti minőségben, segítőik: S. Depré, M. Lambert de Rouvroit és G. Ryelandt avocats,

– a görög kormány képviseletében E. Tsaousi és A-E. Vasilopoulou, meghatalmazotti minőségben,

– a francia kormány képviseletében G. Bain, A.-L. Desjonquères és T. Stéhelin, meghatalmazotti minőségben,

– a magyar kormány képviseletében Fehér M. Z. és Szíjjártó K., meghatalmazotti minőségben,

– a finn kormány képviseletében H. Leppo, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Bizottság képviseletében F. Castilla Contreras, A. Dawes és B. Eggers, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2022. szeptember 8-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem 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.) 53. cikkének értelmezésére vonatkozik.

2 E kérelmet két, a peszticidek ellen küzdő és a biodiverzitást előmozdító egyesület, a Pesticide Action Network Europe ASBL és a Nature et Progrès-Belgique ASBL, valamint egy méhész, TN (a továbbiakban: Pesticide Action Network Europe és társai) és a Ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME, de l'Agriculture et de l'Intégration sociale, chargé des Grandes villes (a középosztályért, az önálló vállalkozókért, a kkv-kért, a mezőgazdaságért, a társadalmi integrációért és a nagyvárosokért felelős miniszter) által képviselt État belge között folyamatban lévő eljárásban terjesztették elő, amelynek tárgyát olyan nemzeti határozatok képezik, amelyek engedélyezik egyrészt olyan növényvédő szereknek vetőmagok kezelése céljából történő forgalomba hozatalát, amelyek alapját az Európai Unióban tiltott hatóanyagok képezik, másrészt az e szerekkel kezelt vetőmagok értékesítését vagy vetését.

Jogi háttér

2009/128/EK irányelv

3 A peszticidek fenntartható használatának elérését célzó közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló, 2009. október 21-i 2009/128/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2009. L 309., 71. o.) 14. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok minden szükséges intézkedést meghoznak az alacsony peszticidfelhasználású növényvédelem ösztönzésére, előnyben részesítve a nem vegyi módszereket annak érdekében, hogy a peszticidek hivatásos alkalmazói olyan gyakorlatokra és termékekre térjenek át, amelyek ugyanazon kártevőprobléma vonatkozásában a legalacsonyabb kockázatot jelentik az emberi egészségre és a környezetre. Az alacsony peszticid felhasználású növényvédelem magában foglalja az integrált növényvédelmet, valamint a […]z ökológiai termelést."

Az 1107/2009 rendelet

4 Az 1107/2009 rendelet (8), (24), (32) és (33) preambulumbekezdésének szövege a következő:

„(8) E rendelet célja, hogy biztosítsa mind az emberek és állatok egészségének, mind a környezetnek a magas szintű védelmét, és ezzel egyidejűleg megőrizze a közösségi mezőgazdaság versenyképességét. […] Az elővigyázatosság elvét kell alkalmazni, és e rendeletnek biztosítania kell, hogy az iparág igazolja, hogy a gyártott vagy forgalomba hozott anyagok vagy növényvédő szerek nem hatnak károsan az emberek és állatok egészségére, illetve nem terhelik elfogadhatatlan mértékben a környezetet.

[…]

(24) Az engedélyezést szabályozó rendelkezéseknek magas szintű védelmet kell biztosítaniuk. A növényvédő szerek engedélyezésekor ezért az emberek és állatok egészségének, valamint a környezetnek a védelme elsőbbséget kell, hogy élvezzen a növénytermesztés fejlesztésével szemben. Ezért az egyes növényvédő szerek forgalomba hozatala előtt igazolni kell, hogy azok egyértelműen előnyösek a növénytermesztés szempontjából, és nem hatnak károsan az emberek és állatok egészségére – ideértve a népesség sérülékenyebb csoportjait is –, illetve nem terhelik elfogadhatatlan mértékben a környezetet.

[…]

(32) Kivételes esetekben a tagállamok engedélyezhetnek olyan növényvédő szereket, amelyek nem felelnek meg az e rendeletben előírt feltételeknek, ha ez azért szükséges, mert olyan veszély vagy fenyegetés áll fenn a növénytermesztés vagy az ökoszisztéma tekintetében, amely semmilyen más észszerű eszközzel nem hárítható el. Az ilyen ideiglenes engedélyeket közösségi szinten felül kell vizsgálni.

(33) A vetőmagokra vonatkozó közösségi jogszabályok előírják a vetőmagok Közösségen belüli szabad áramlását, de külön nem rendelkeznek a növényvédő szerekkel kezelt vetőmagokról. Ennek a rendeletnek ezért rendelkeznie kell e kérdésről. Ha a növényvédő szerekkel kezelt vetőmagok komoly kockázatot jelentenek az emberek és állatok egészségére, illetve a környezetre, a tagállamok számára biztosítani kell annak lehetőségét, hogy védintézkedéseket hozzanak.”

5 E rendelet 1. cikkének (3) és (4) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(3) E rendelet célja, hogy biztosítsa mind az emberek és állatok egészségének, mind a környezetnek a magas szintű védelmét, és hogy javítsa a belső piac működését a növényvédő szerek forgalomba hozatalára vonatkozó szabályok harmonizálásával, és ezzel egyidejűleg a mezőgazdasági termelés fokozásával.

(4) Az e rendeletben foglaltak az elővigyázatosság elvén alapulnak annak biztosítása érdekében, hogy a forgalomba hozott hatóanyagok és termékek ne gyakoroljanak káros hatást az emberi vagy állati egészségre vagy a környezetre. […]”

6 Az említett rendelet 2. cikkének (1) bekezdése előírja:

„Ezt a rendeletet kell alkalmazni azokra a növényvédő szerekre, amelyek – abban a formában, ahogy eljutnak a felhasználóhoz – hatóanyagokból, védőanyagokból vagy kölcsönhatás-fokozókból állnak vagy ilyet tartalmaznak, és amelyek rendeltetésszerű felhasználása a következők egyike:

a) növények vagy növényi termékek védelme valamennyi károsító szervezettel szemben, vagy az ilyen szervezetek működésének megakadályozása, kivéve, ha e szerek fő rendeltetése nem a növények vagy növényi termékek védelme, hanem higiéniai célzatú;

[…]

E szerek a továbbiakban: a növényvédő szerek.”

7 Ugyanezen rendelet 3. cikkének 5., 9., 10. és 17. pontja kimondja:

„E rendelet alkalmazásában:

[…]

5. »növény«: élő növény és növények élő részei, ideértve a friss zöldséget, gyümölcsöt és a magvakat is;

[…]

9. »forgalomba hozatal«: készletezés a Közösségen belüli eladás céljából, ideértve az eladásra való felkínálást, vagy az ingyenes vagy ellenérték fejében történő átadásnak bármely egyéb formáját, magát az eladást, a forgalmazást és az átruházás más formáit is, a korábbi eladónak való visszaküldés kivételével. A Közösség területén való szabad forgalomba bocsátás e rendelet alkalmazásában forgalomba hozatalnak minősül;

10. »növényvédő szer engedélyezése« olyan közigazgatási aktus, amellyel egy tagállam hatáskörrel rendelkező hatósága engedélyezi a növényvédő szernek a tagállam területén történő forgalomba hozatalát;

[…]

17) […]

Növényházi felhasználás, betakarítás utáni kezelés, üresen álló helyiségek kezelése és vetőmagkezelés tekintetében a zóna az I. mellékletben meghatározott valamennyi zónát jelenti.”

8 Az 1107/2009 rendelet „Forgalombahozatali és felhasználási engedély” című 28. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Növényvédő szer csak akkor hozható forgalomba vagy használható fel, ha azt az érintett tagállam e rendeletnek megfelelően engedélyezte.”

9 E rendeletnek „A forgalombahozatali engedély követelményei” című 29. cikke (1) bekezdésének a) pontja a következőket írja elő:

„Az 50. cikk sérelme nélkül növényvédő szer csak akkor engedélyezhető, ha a (6) bekezdésben említett egységes elvek alapján megfelel az alábbi követelményeknek:

a) hatóanyagait, védőanyagait és kölcsönhatás-fokozóit jóváhagyták.”

10 Az említett rendeletnek „Az engedély kiadása vagy módosítása iránti kérelem” című 33. cikke (2) bekezdésének b) pontja a vetőmagok kezelésére vonatkozik.

11 Ugyanezen rendeletnek az engedélyek kölcsönös elismerésére vonatkozó 40. cikke (1) bekezdésének c) pontja a vetőmagok kezelésére vonatkozik.

12 Az 1107/2009 rendeletnek „A kezelt vetőmagok forgalomba hozatala” című 49. cikke értelmében:

„(1) A tagállamok nem tiltják meg a vetőmagkezelés céljára legalább egy tagállamban engedélyezett növényvédő szerrel kezelt vetőmagok forgalomba hozatalát és felhasználását.

(2) Amennyiben komoly aggodalom merül fel a tekintetben, hogy az (1) bekezdésben említett kezelt vetőmagok valószínűleg súlyos kockázatot jelentenek 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 79. cikk (3) bekezdésében említett szabályozási bizottsági eljárással összhangban, haladéktalanul intézkedéseket kell hozni e kezelt vetőmagok felhasználásának és/vagy értékesítésének a korlátozására vagy betiltására. Ilyen intézkedés meghozatala előtt a[z Európai] Bizottság megvizsgálja a bizonyítékokat és kérheti a[z Európai

Élelmiszerbiztonsági] Hatóság [EFSA] véleményét. A Bizottság határidőt tűzhet ki e vélemény benyújtására.

(3) A 70. és a 71. cikk alkalmazandó.

(4) A vetőmagok címkézésére vonatkozó egyéb közösségi jogszabályok sérelme nélkül, a kezelt vetőmagokat kísérő címkén és dokumentumokban fel kell tüntetni azon növényvédő szer nevét, amellyel a vetőmagokat kezelték, a növényvédő szerben található hatóanyag(ok) nevét, az 1999/45/EK irányelvben meghatározott, biztonsági óvintézkedésekre utaló sztenderd fordulatokat, valamint – adott esetben – az adott szerre vonatkozó engedélyben foglalt kockázatcsökkentő intézkedéseket.”

13 E rendeletnek a „Növényvédelmi szükséghelyzetek” című 53. cikke a következőképpen szól:

„(1) A 28. cikktől eltérve, különleges körülmények fennállása esetén a tagállamok legfeljebb 120 napra engedélyezhetik növényvédő szerek korlátozott és ellenőrzött felhasználást szolgáló forgalomba hozatalát, ha ez az intézkedés olyan veszély miatt szükséges, amely más észszerű eszközzel nem hárítható el.

Az érintett tagállam haladéktalanul tájékoztatja a többi tagállamot és a Bizottságot a megtett intézkedésről, részletes információkat szolgáltatva a helyzetről és a fogyasztók biztonsága érdekében tett intézkedésekről.

[…]

(4) Az (1)–(3) bekezdés nem vonatkozik genetikailag módosított szervezeteket tartalmazó vagy azokból álló növényvédő szerekre, kivéve, ha az ilyen kibocsátás a [géntechnológiával módosított szervezetek környezetbe történő szándékos kibocsátásáról és a 90/220/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2001. március 12-i] 2001/18/EK [európai parlamenti és tanácsi] irányelv [(HL 2001. L 106., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 6. kötet, 77. o.)] irányelvvel összhangban elfogadott.”

14 Az említett rendelet 66. cikkének (1) bekezdése pontosítja, hogy a „növényvédő szer” kifejezés helyett használható a terméktípus pontosabb megnevezése, mint például „rovarölő szer”.

Az (EU) 2018/784 végrehajtási rendelet

15 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.) (6), (11) és (13) preambulumbekezdése kimondja.

„(6) A Bizottság konzultált a[z EFSA-val] amely 2016. október 13-án terjesztette elő a klotianidin kockázatértékelésével kapcsolatban levont következtetését. A[z EFSA] megállapította, hogy a klotianidin hatóanyagú növényvédő szerek a legtöbb növény esetében nagy fokú akut kockázatot jelentenek a méhekre. Közelebbről vizsgálva, az őszi gabonafélék esetében a por közvetítette expozícióból eredő, nagy fokú akut kockázatot állapított meg a méheket illetően, valamint azt, hogy a cukorrépa esetében a nagy fokú krónikus kockázatok nem zárhatók ki a méhekkel összefüggésben. Nagy fokú akut és krónikus kockázatokat állapított meg a szennyeződött virágporban és nektárban található szermaradékok fogyasztása miatt, illetve azt, hogy a legtöbb szántóföldi felhasználás esetében nem zárható ki a nagy fokú

kockázat. Minden szántóföldi felhasználásmód esetében krónikus és akut kockázatokat állapított meg az elsődleges növénykultúrát váltó kultúrákkal összefüggésben is. Az erdészeti faiskolákkal kapcsolatban a kérelmezők nem nyújtottak be adatokat, tehát a méhekkel kapcsolatos kockázatok nem zárhatók ki. A[z EFSA] emellett számos esetben úgy ítélte meg, hogy hiányosak az adatok.

(11) […] 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. Indokolt tehát a klotianidin felhasználását az állandó üvegházakra korlátozni, azzal az előírással kiegészítve, hogy az így kapott növénykultúráknak egész életciklusuk alatt az állandó üvegházban kell maradniuk, vagyis nem ültethetők ki a szabadba.

[…]

(13) Tekintettel azokra a kockázatokra, amelyeket a kezelt vetőmag jelent a méhek számára, a klotianidintartalmú növényvédő szerekkel kezelt vetőmag forgalomba hozatalára és felhasználására ugyanazokat a korlátozásokat kell előírni, mint a klotianidin felhasználására. Indokolt tehát úgy rendelkezni, hogy a klotianidintartalmú növényvédő szerekkel kezelt vetőmag forgalomba hozatala és felhasználása nem megengedett, kivéve, ha a vetőmagot csak állandó üvegházakban használják, és az így kapott növénykultúrák egész életciklusuk alatt az állandó üvegházban maradnak.”

16 E végrehajtási rendeletnek „A kezelt vetőmag forgalomba hozatalának és felhasználásának tilalma” című 2. cikke értelmében:

„A klotianidintartalmú növényvédő szerekkel kezelt vetőmag nem hozható forgalomba és nem használható fel, az alábbi kivételtől eltekintve:

a) a vetőmagot kizárólag állandó üvegházakban való felhasználásra szánják, és

b) az így kapott növénykultúrák teljes életciklusuk alatt az állandó üvegházban maradnak.”

Az (EU) 2018/785 végrehajtási rendelet

17 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.) (11) és (13) preambulumbekezdésének, valamint 2. cikkének szövege megegyezik a 2018/784 végrehajtási rendelet (11) és (13) preambulumbekezdésének, valamint 2. cikkének szövegével, azzal a kivétellel, hogy ezen utóbbi rendelkezésekben a klotianidin hatóanyag megnevezése helyett a tiametoxam szerepel.

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

18 Amint az az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, a klotianidin és a tiametoxam a mezőgazdaságban vetőmagbevonás céljára használt neonikotinoidok kategóriájába tartozó rovarölő szerek.

19 Ezen anyagokat, amelyeket a Bizottság 1991-ben hagyott jóvá, a méheket érintő kockázatok miatt, valamint annak szükségességére tekintettel, hogy az állatok egészségének az Unióban kívánatos magas szintű védelmét biztosítani kell, 2013 óta korlátozták, elsőként 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 2013. május 24-i 485/2013/EU bizottsági végrehajtási rendelet (HL 2013. L 139., 12. o.), majd a 2018/784 és a 2018/785 végrehajtási rendelet útján. Ez utóbbiak többek között a klotianidin és a hiametoxam hatóanyagokkal kezelt vetőmagok forgalomba hozatalának és használatának tilalmát írják elő, az olyan növénykultúrák kivételével, amelyek teljes életciklusuk alatt állandó üvegházban maradnak, ekként az így kapott növénykultúrákat nem ültetik ki a szabadba.

20 A Bíróság rendelkezésére álló iratokból kitűnik, hogy a klotianidin jóváhagyása 2019. január 31-én, a tiametoxamoxam jóváhagyása pedig 2019. április 30-án lejárt, mivel a kérelmezők visszavonták az e hatóanyagok jóváhagyásának meghosszabbítása iránti kérelmüket, ily módon azok használata immár tilos az Unióban.

21 2018. október 19-én a belga hatóságok az 1107/2009 rendelet 53. cikkének (1) bekezdésében foglalt eltérést engedő és időszakos szabályozásra hivatkozva ideiglenesen engedélyezték a cukorrépa-vetőmag kezelésére szolgáló, klotianidint (a Bayer AG által gyártott Poncho Beta”) és tahiametoxamot (a Syngenta által gyártott „Cruiser 600 FS”) tartalmazó növényvédő szerek forgalomba hozatalát.

22 A hatóságok 2018. december 7-i leveleikben az e hatóanyagokat tartalmazó növényvédő szerek forgalomba hozatalára négy másik ideiglenes engedélyt adtak ki az e termékekkel kezelt vetőmagok, nevezetesen a cukorrépa, a répa, a fejessaláta, az endívia, a radicchio rosso és a cukorsüveg-saláta vetőmagjai tekintetében.

23 2019. január 21-én az alapeljárás felperesei keresetet indítottak a kérdést előterjesztő bíróság előtt ezen engedélyek felfüggesztése és megsemmisítése iránt.

24 Az alapeljárás felperesei lényegében arra hivatkoznak, hogy a neonikotinoidokat manapság egyre többször használják a vetőmagbevonás műveletéhez, amelynek során azokat a növénykultúrán végzett permetezés helyett megelőző jelleggel a vetőmagokon alkalmazzák a vetés előtt. Így a mezőgazdasági termelők az e hatóanyagokat tartalmazó növényvédő szerekkel már kezelt vetőmagokat vásárolnak, tekintet nélkül arra, hogy az e termékek által ártalmatlanítandó rovarok jelenléte bizonyosságot nyer-e, vagy sem.

25 Az alapeljárás felperesei szerint mind az Európai Parlament, mind a Bizottság aggodalmát fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy a tagállamok növekvő mértékben alkalmazzák az 1107/2009 rendelet 53. cikkének (1) bekezdésében előírt eltérést, és a növénykultúrákra gyakorolt bármely bizonyított veszély hiányában visszaélésszerűen, több egymást követő évben szükséghelyzeti engedélyeket állítanak ki a növények növekedésének szabályozása, illetve betakarításuk vagy tárolásuk megkönnyítése érdekében. A klotianidin és a tiametoxam méhekre gyakorolt mérgező hatásaira vonatkozó új tudományos adatokra tekintettel a Bizottság megtiltotta az e hatóanyagokat tartalmazó növényvédő szerekkel bevont vetőmagok értékesítését és szabadtéri használatát.

26 A középosztályért, az önálló vállalkozókért, a kkv-kért, a mezőgazdaságért, a társadalmi integrációért és a nagyvárosokért felelős miniszter többek között azt állítja a kérdést előterjesztő bíróság előtt, hogy az alapeljárás felperesei nem bizonyították az általuk hivatkozott adatok relevanciáját, és egyébiránt nem szolgáltattak semmilyen bizonyítékot, amely igazolná e termékek szóban forgó engedélyekben előírt feltételek szerinti használatának tilalmát.

27 A kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei vannak mind az 1107/2009 rendelet 53. cikkének hatályát, mind az abban előírt eltérés terjedelmét illetően.

28 E körülmények között a Conseil d'État (államtanács) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni az [1107/2009 rendelet] 53. cikkét, hogy az lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy bizonyos feltételek mellett engedélyt adjanak a vetőmagok növényvédő szerrel való kezelésére, a növényvédő szerrel kezelt vetőmagok értékesítésére vagy vetésére?

2) Az első kérdésre adandó igenlő válasz esetén: alkalmazható-e az [1107/2009 rendelet] 53. cikk[e], bizonyos feltételek mellett, azokra a növényvédő szerekre, amelyek olyan hatóanyagokat tartalmaznak, amelyek forgalomba hozatala vagy felhasználása az […] Unió területén korlátozott vagy tilos?

3) A[z 1107/2009 rendelet] 53. cikke által megkövetelt »különleges körülmények« közé tartoznak-e az olyan helyzetek, amelyekben a veszély bekövetkezése nem biztos, hanem csak valószínű?

4) Az [1107/2009 rendelet] 53. cikke által megkövetelt »különleges körülmények« közé tartoznak-e az olyan helyzetek, amelyekben a veszély bekövetkezése előrelátható, szokásos, sőt ciklikus jellegű?

5) Úgy kell-e értelmezni az [1107/2009 rendelet] 53. cikkében használt »más észszerű eszközzel nem hárítható el« kifejezést, hogy az, a rendelet (8) preambulumbekezdésére tekintettel, egyenlő jelentőséget tulajdonít egyrészt az emberi és állati egészség és a környezet magas szintű védelme biztosításának, másrészt a közösségi mezőgazdaság versenyképessége megőrzésének?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az első és a második kérdésről

29 Első és második kérdésével, amelyeket célszerű együttesen vizsgálni, a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keres választ, hogy az 1107/2009 rendelet 53. cikkének (1) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy az lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy az abban előírt feltételek mellett engedélyt adjanak a vetőmagok kezelésére szolgáló növényvédő szerek forgalomba hozatalára, valamint az e szerekkel kezelt vetőmagok forgalomba hozatalára és használatára, amennyiben az ugyanezen szerekkel kezelt vetőmagok forgalomba hozatalát és használatát végrehajtási rendelet kifejezetten tiltja.

30 Emlékeztetni kell arra, hogy – amint az a jelen ítélet 19. és 20. pontjában pontosításra került – az alapügyben szóban forgó engedélyek tárgyát képező, többek között klotianidin és tiametoxam hatóanyagot tartalmazó növényvédő szerekkel kezelt vetőmagok forgalomba hozatalát és szabadtéri felhasználását a 2018/784 végrehajtási rendelet, illetve a 2018/785 végrehajtási rendelet megtiltotta.

31 Pontosabban e végrehajtási rendeletek 2. cikke előírja, hogy az ilyen hatóanyagot tartalmazó növényvédő szerekkel kezelt vetőmagokat nem lehet forgalomba hozni és felhasználni, kivéve ha a magvakat kizárólag állandó üvegházakban használják, és ha az így kapott növénykultúra állandó üvegházban marad életciklusa során.

32 E hatóanyagok használatának az állandó üvegházakra történő ilyen korlátozását, amelynek az a hatása, hogy az így kapott növénykultúrát nem ültetik ki a szabadba, az említett hatóanyagot tartalmazó növényvédő szerekkel kezelt vetőmag méhek számára jelentett kockázatai, valamint az állatok egészsége Unión belül elérni kívánt magas szintű védelmének és biztosításának szükségessége indokolja, amint azt az említett végrehajtási rendeletek (11) és (13) preambulumbekezdése is tükrözi.

33 A kérdést előterjesztő bíróság kérdései tehát a vetőmagok kezelésére szolgáló növényvédő szerek forgalomba hozatala, valamint az e szerekkel kezelt vetőmagok forgalomba hozatala és használata az 1107/2009 rendelet 49. cikkének (2) bekezdése alapján elfogadott kifejezett tiltó intézkedéstől eltérő engedélyezésének lehetőségére vonatkoznak.

34 Elöljáróban hangsúlyozni kell, hogy az 1107/2009 rendelet 53. cikkének (1) bekezdése eltérést jelent az e rendelet 28. cikkének (1) bekezdésében foglalt általános szabálytól, amelynek értelmében növényvédő szer csak akkor hozható forgalomba vagy használható fel, ha azt az érintett tagállamban az említett rendeletnek megfelelően engedélyezték. Márpedig a megszilárdult ítélkezési gyakorlat értelmében, mivel eltérésről van szó, azt szigorúan kell értelmezni (lásd ebben az értelemben: 2021. március 4-i Agrimotion ítélet, C-912/19, EU:C:2021:173, 28. pont).

35 Egyébiránt emlékeztetni kell arra, hogy valamely uniós jogi rendelkezés értelmezéséhez nemcsak annak kifejezéseit, hanem szövegkörnyezetét, és annak a szabályozásnak a célkitűzéseit is figyelembe kell venni, amelynek részét képezi (2018. július 25-i Confédération paysanne és társai ítélet, C-528/16, EU:C:2018:583, 42. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

36 Ami mindenekelőtt az 1107/2009 rendelet 53. cikke (1) bekezdésének szövegét illeti, meg kell állapítani, hogy ebből az következik, hogy e rendelkezés „a 28. cikktől eltérve” alkalmazandó.

37 E tekintetben meg kell állapítani, hogy e rendelet 28. cikkének (1) bekezdése pontosítja, hogy „növényvédő szer csak akkor hozható forgalomba vagy használható fel, ha azt az érintett tagállam e rendeletnek megfelelően engedélyezte.”, és e rendelet 28. cikkének (2) bekezdése tartalmazza azokat az eseteket, amelyekben nincs szükség engedélyre.

38 Az 1107/2009 rendelet 29. cikke (1) bekezdésének a) pontja értelmében a növényvédő szer e rendelet 28. cikkének (1) bekezdése szerinti engedélyezése többek között az azt alkotó hatóanyagok jóváhagyásától függ.

39 Ebből következően az 1107/2009 rendelet 53. cikkének (1) bekezdése lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy az ott előírt feltételek mellett engedélyezzék olyan hatóanyagokat tartalmazó növényvédő szerek forgalomba hozatalát, amelyek nem tartoznak valamely jóváhagyási rendelet hatálya alá. Ezzel szemben e rendelkezés szövegéből nem lehet arra következtetni, hogy e tagállamok ily módon eltérhetnek a növényvédő szerekkel kezelt vetőmagok forgalomba hozatalát és használatát kifejezetten tiltó uniós szabályozásoktól.

40 E tekintetben meg kell jegyezni, hogy az 1107/2009 rendelet (33) preambulumbekezdésének megfelelően az uniós jogalkotó e rendeletben „külön rendelkezést” – az említett rendelet 49. cikkét – szentelt a növényvédő szerekkel kezelt vetőmagoknak. E cikk (2) bekezdése értelmében, amennyiben komoly aggodalom merül fel a tekintetben, hogy a növényvédő szerekkel kezelt vetőmagok valószínűleg súlyos kockázatot jelentenek 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, haladéktalanul intézkedéseket kell hozni e kezelt vetőmagok felhasználásának és/vagy értékesítésének a korlátozására vagy betiltására.

41 Az 1107/2009 rendelet 49. cikke alapján elfogadott intézkedések tehát különös intézkedések a növényvédő szerekkel kezelt vetőmagokra vonatkozóan. Márpedig meg kell állapítani, hogy az 1107/2009 rendelet 53. cikke (1) bekezdésének szövegéből nem tűnik ki, hogy az eltérne e rendelet 49. cikkének (2) bekezdésétől vagy az ez utóbbi rendelkezés alapján elfogadott intézkedésektől, mivel ezen előbbi rendelkezés csak az említett rendelet 28. cikkére vonatkozik.

42 Ezt követően, azon szövegkörnyezetet illetően, amelybe az 1107/2009 rendelet 53. cikkének (1) bekezdése illeszkedik, meg kell állapítani, hogy az uniós jogalkotó e rendelet (32) preambulumbekezdésében utalt arra a lehetőségre, hogy a tagállamok kivételes esetekben engedélyezhetnek olyan növényvédő szereket, amelyek nem felelnek meg az említett rendeletben előírt feltételeknek.

43 Jóllehet e preambulumbekezdésből kitűnik, hogy e jogalkotó lehetővé kívánta tenni a tagállamok számára növényvédő szerek vagy, mint a jelen esetben, az ilyen szerekkel kezelt vetőmagok engedélyezését az ugyanezen rendeletben előírt feltételek betartása nélkül, az említett preambulumbekezdés egyáltalán nem utal a jogalkotó azon szándékára, hogy lehetővé tegye számukra az ilyen vetőmagok kifejezett betiltásától való eltérést.

44 Ezenkívül meg kell jegyezni, hogy az 1107/2009 rendelet 53. cikke (1) bekezdésének a jelen ítélet 39. pontjában elfogadott értelmezését megerősíti a tagállamoknak a 2009/128 irányelv 14. cikkének (1) bekezdése szerinti azon kötelezettsége, hogy meghozzanak minden szükséges intézkedést az alacsony peszticidfelhasználású növényvédelem ösztönzésére, előnyben részesítve a nem vegyi módszereket annak érdekében, hogy a peszticidek hivatásos alkalmazói olyan gyakorlatokra és termékekre térjenek át, amelyek ugyanazon kártevőprobléma vonatkozásában a legalacsonyabb kockázatot jelentik az emberi egészségre és a környezetre.

45 Végül meg kell állapítani, hogy a 2018/784 és 2018/785 végrehajtási rendeletekben előírt tiltó intézkedéseket az állatok egészsége Unióban kívánatos védelme magas szintjének megfelelő biztonsági és védelmi szint garantálásának szükségességére tekintettel fogadták el, amint azt e végrehajtási rendeletek (11) preambulumbekezdése kimondja.

46 Az ilyen tilalmak tehát megfelelnek az 1107/2009 rendelet célkitűzésének, amely – amint azt e rendelet 1. cikkének (3) és (4) bekezdése pontosítja, és amint azt e rendelet (8) preambulumbekezdése is tükrözi – többek között az emberek és állatok egészsége, valamint a környezet magas szintű védelmének a biztosítására irányul.

47 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy e rendelkezések az elővigyázatosság elvén alapulnak – amely az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdésének első albekezdésével összhangban a magas szintű védelmet célzó uniós környezetpolitika egyik alapja – annak biztosítása érdekében, hogy a forgalomba hozott hatóanyagok és növényvédő szerek ne gyakoroljanak káros hatást az emberi vagy állati egészségre, vagy a környezetre.

48 Ezenkívül meg kell állapítani, hogy, amint azt az 1107/2009 rendelet (24) preambulumbekezdése kifejti, az engedélyezést szabályozó rendelkezések magas szintű védelmet kell, hogy biztosítsanak, és a növényvédő szerek engedélyezésekor ezért az emberek és állatok egészségének, valamint a környezetnek a védelme „elsőbbséget kell, hogy élvezzen” a növénytermesztés fejlesztésével szemben (lásd analógia útján: 2022. május 5-i R. en R. [Nem engedélyezett termék mezőgazdasági felhasználása] ítélet, C-189/21, EU:C:2022:360, 42. és 43. pont).

49 Következésképpen, amint azt e preambulumbekezdés pontosítja, az egyes növényvédő szerek forgalomba hozatala előtt nemcsak azt kell igazolni, hogy azok egyértelműen előnyösek a növénytermesztés szempontjából, hanem azt is, hogy nem hatnak károsan az emberek és állatok egészségére.

50 Márpedig, ha az 1107/2009 rendelet 53. cikkének (1) bekezdését úgy kellene értelmezni, hogy az engedélyezi a növényvédő szerekkel kezelt vetőmagok forgalomba hozatalát és felhasználását még akkor is, ha e forgalomba hozatal és felhasználás az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság értékelését követően kifejezett tiltó intézkedés tárgyát képezte, az ilyen értelmezés egyrészt ellentétes lenne e rendeletnek a jelen ítélet 46. és 47. pontjában felidézett céljával. Másrészt ez az értelmezés azt eredményezné, hogy a növénytermesztés fejlesztése elsőbbséget élvezne az emberek és állatok egészsége, valamint a környezet védelmét érintő azon veszélyek megelőzésével szemben, amelyeket a növényvédő szerekkel kezelt vetőmagok használata előidézhetne, és amelyek káros jellegét megállapították, megsértve ezzel a jelen ítélet 48. pontjában kifejtett megfontolásokat.

51 E tekintetben hangsúlyozni kell, hogy a 2018/784 és 2018/785 végrehajtási rendeletekben előírtakhoz hasonló tiltó intézkedéseket a Bizottság szigorú feltételek betartása mellett hozza meg, amennyiben az ilyen növényvédő szerekkel kezelt vetőmagok súlyos veszélyt jelenthetnek a környezetre, az emberi vagy állati egészségre.

52 Amint ugyanis azt a 2018/784 végrehajtási rendelet (6) preambulumbekezdése kimondja, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság megállapította többek között, hogy a klotianidin tartalmú növényvédő szerek használata a legtöbb növény esetében nagy fokú akut és krónikus kockázatot jelent a méhekre, különösen a por közvetítette expozíció és a szennyezett pollenben és nektárban található maradványok fogyasztása miatt. A 2018/785 végrehajtási rendelet (13) preambulumbekezdése kiemeli továbbá a tiametoxamot tartalmazó növényvédő szerekkel kezelt vetőmagokból származó méheket érintő kockázatokat.

53 Egyébiránt hozzá kell tenni, hogy az 1107/2009 rendelet 53. cikke (1) bekezdésének elfogadott értelmezése nemcsak a végrehajtási rendeletek által kifejezetten tiltott növényvédő szerekkel kezelt vetőmagok forgalomba hozatalára és használatára vonatkozik, hanem az ilyen növényvédő szereknek az említett vetőmagok kezelése céljából történő forgalomba hozatalára is.

54 A fenti megfontolások összességére tekintettel az első és a második kérdésre azt a választ kell adni, hogy az 1107/2009 rendelet 53. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az nem teszi lehetővé a tagállamok számára, hogy engedélyt adjanak a vetőmagok kezelésére szolgáló növényvédő szerek forgalomba hozatalára, valamint az e szerekkel kezelt vetőmagok forgalomba hozatalára és használatára, amennyiben az ugyanezen szerekkel kezelt vetőmagok forgalomba hozatalát és használatát végrehajtási rendelet kifejezetten tiltja.

A harmadik, a negyedik és az ötödik kérdésről

55 Az első és a második kérdésre adott válaszra figyelemmel a harmadik, a negyedik és az ötödik kérdést nem kell megválaszolni.

A költségekről

56 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (első tanács) a következőképpen határozott:

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 53. cikkének (1) bekezdését

a következőképpen kell értelmezni:

e rendelkezés nem teszi lehetővé a tagállamok számára, hogy engedélyt adjanak a vetőmagok kezelésére szolgáló növényvédő szerek forgalomba hozatalára, valamint az e szerekkel kezelt vetőmagok forgalomba hozatalára és használatára, amennyiben az ugyanezen szerekkel kezelt vetőmagok forgalomba hozatalát és használatát végrehajtási rendelet kifejezetten tiltja.

Aláírások