Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (девети състав)

17 май 2018 година*

„Преюдициално запитване — Земеделие — Директива 91/414/ЕИО — Директива 2010/28/ЕС — Член 3, параграф 1 — Процедура за преразглеждане от държавите членки на разрешените продукти за растителна защита — Срок — Продължаване“

По дело C-325/16

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Tribunal Supremo (Върховен съд, Испания) с акт от 6 май 2016 г., постъпил в Съда на 9 юни 2016 г., в рамките на производство по дело

Industrias Químicas del Vallés SA

срещу

Administración General del Estado,

Sapec Agro SA

СЪДЪТ (девети състав),

състоящ се от: C. Vajda, председател на състава, E. Juhász и C. Lycourgos (докладчик), съдии,

генерален адвокат: M. Szpunar,

секретар: R. Şereş, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 9 ноември 2017 г.,

като има предвид становищата, представени:

– за Industrias Químicas del Vallés SA, от C. Fernández Vicién, C. Vila Gisbert, I. Moreno-Tapia Rivas и J. Robles, abogados,

– за Sapec Agro SA, от G. Pérez del Blanco и T. González Cueto, abogados,

– за испанското правителство, от S. Jiménez García, в качеството на представител,

– за Европейската комисия, от I. Galindo Martín и F. Moro, в качеството на представители,

* Език на производството: испански.

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 1 февруари 2018 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 3, параграф 1 от Директива 2010/28/ЕС на Комисията от 23 април 2010 година за изменение на Директива 91/414/ЕИО на Съвета за включване на металаксил като активно вещество (ОВ L 104, 2010 г., стр. 57).

2 Запитването е отправено в рамките на съдебен спор между Industrias Químicas del Vallés SA (наричано по-нататък „IQV“) и Administración General del Estado (Централна държавна администрация, Испания) и Sapec Agro SA във връзка с процедура по преразглеждане на разрешенията за пускане на пазара (РПР) на продукти за растителна защита, съдържащи металаксил.

Правна уредба

Директива 91/414

3 Директива 91/414/ЕИО на Съвета от 15 юли 1991 година относно пускането на пазара на продукти за растителна защита (ОВ L 230, 1991 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 10, стр. 30) е отменена с Регламент (ЕО) № 1107/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 година относно пускането на пазара на продукти за растителна защита и за отмяна на директиви 79/117/ЕИО и 91/414 на Съвета (ОВ L 309, 2009 г., стр. 1). Въпреки това, с оглед на влизането в сила на тази отмяна на 14 юни 2011 г. и на това, че обстоятелствата по делото в главното производство предхождат тази дата, следва да се вземе предвид Директива 91/414, изменена с Директива 2010/28. Пето, шесто, седмо и девето съображение от Директива 91/414 гласят:

„като има предвид, че с оглед на опасностите в повечето държави членки има правила, уреждащи разрешаването на продукти за растителна защита; като има предвид, че тези правила съдържат различия, което създава пречки не само при търговия с продукти за растителна защита, но и при търговия с растителни продукти, поради което пряко засяга изграждането и функционирането на вътрешния пазар;

като има предвид, че е желателно тези пречки да се премахнат чрез хармонизиране на разпоредбите, постановени в държавите членки;

като има предвид, че държавите членки трябва да прилагат еднообразни правила за условията и процедурите по издаване на разрешения за продукти за растителна защита;

[…]

„като има предвид, че разпоредбите, уреждащи даването на разрешения, трябва да осигурят висока степен на защита, която по-специално трябва да предотвратява разрешаването на продукти за растителна защита, при които рисковете за здравето, подпочвената вода и околната среда [не са били предмет на подходящи изследвания; като има предвид, че] здравето на човека и животните трябва да има приоритет над целта за подобряване на растителната продукция;

[…]“.

4 Член 8, параграф 2, първа и четвърта алинея от същата директива гласи:

„Чрез дерогация от член 4 и без да се засягат параграф 3 или Директива 79/117/ЕИО, държава членка може, през период от 12 години от датата на нотифициране на настоящата директива, да разреши на своята територия пускането на пазара на продукти за растителна защита, съдържащи активни вещества, които не са посочени в приложение I, които се намират вече на пазара две години след датата на нотифициране на настоящата директива.

[…]

През 12-годишния период, посочен в първа алинея, след изследване на такива активни вещества от комитета, посочен в член 19, може да се вземе решение посредством процедурата, постановена в настоящия член, че активното вещество може да бъде включено в приложение I и при какви условия; или в случаи, когато изискванията на член 5 не са изпълнени или изискваната информация и данни не са били представени в предписания срок, да се вземе решение тези активни вещества да не бъдат включени в приложение I. Държавите членки осигуряват издаването, отнемането или изменението на съответните разрешения в предписания срок“.

5 Член 13, параграф 1 от посочената директива гласи:

„Без да се засягат разпоредбите на член 10, държавите членки изискват от заявителите за получаване на разрешение за продукти за растителна защита да представят със заявленията си:

а) документация, която удовлетворява в светлината на съвременните научно-техническите познания, изискванията, посочени в приложение III;

и

б) за всяко активно вещество в продукта за растителна защита комплект документация, която удовлетворява в светлината на съвременните научно-технически познания, изискванията, посочени в приложение II“.

6 В приложение I към същата директива се изброяват активните вещества, разрешени за включване в състава на продукти за растителна защита с оглед на търговията с тях. Това приложение е изменяно многократно, включително и с Директива 2010/28, която добавя металаксила. Приложения II и III към Директива 91/414 предвиждат изисквания за внасяне от заявителите на документацията за включване на дадена активно вещество в приложение I и документацията за разрешаване на продукт за растителна защита.

Директива 2010/28

7 Съображение 8 от Директива 2010/28 гласи:

„(8) Без да се засягат задълженията, определени с Директива 91/414/ЕИО като следствие от включването на активно вещество в приложение I, на държавите членки следва да се предостави срок от шест месеца след включването, за да преразгледат съществуващите разрешения за продукти за растителна защита, съдържащи циклоксидим, за да се гарантира, че са изпълнени изискванията, определени в Директива 91/414/ЕИО, и по-специално в член 13, и съответните условия, посочени в приложение I. Държавите членки следва да променят, заменят или отнемат по целесъобразност съществуващите разрешения в съответствие с разпоредбите на Директива [91/414]. Чрез дерогация от горепосочения срок следва да бъде предоставен по-дълъг период за представянето и

оценката на пълната документация, предвидена в приложение III, за всеки продукт за растителна защита и за всяка предвидена употреба в съответствие с единните принципи, определени в Директива [91/414]“.

8 Съгласно текста на член 1 от тази директива:

„Приложение I към Директива [91/414] се изменя, както е посочено в приложението към настоящата директива“.

9 Член 3 от посочената директива предвижда, че:

„1. В съответствие с Директива [91/414], държавите членки, когато е необходимо, изменят или отменят до 31 декември 2010 г. съществуващите разрешения за продукти за растителна защита, съдържащи металаксил като активно вещество.

До тази дата те по-специално проверяват, че са спазени условията в приложение I към посочената директива, свързани с металаксил, с изключение на тези, определени в част Б от вписването относно това активно вещество, и че притежателят на разрешителното има или има достъп до досие, удовлетворяващо изискванията на приложение II към посочената директива в съответствие с условията на член 13.

2. Чрез дерогация от параграф 1 за всеки разрешен продукт за растителна защита, съдържащ металаксил като единствено активно вещество или като едно от няколко активни вещества, всяко от които е включено в приложение I към Директива 91/414/ЕИО, до 30 юни 2010 г. държавите членки извършват повторна оценка на продукта в съответствие с единните принципи, предвидени в приложение VI към Директива 91/414/ЕИО, въз основа на документация, която отговаря на изискванията на приложение III към посочената директива, и като вземат под внимание част Б от вписването в приложение I към посочената директива относно металаксил. Въз основа на тази оценка те определят дали продуктът удовлетворява условията, определени в член 4, параграф 1, букви б), в), г) и д) от Директива [91/414].

В резултат на тази оценка държавите членки:

а) за продукт, съдържащ флуопиколид като единствено активно вещество — когато е необходимо, изменят или отнемат разрешението не по-късно от 30 ноември 2011 г.;или

б) за продукт, съдържащ флуопиколид като едно от няколко активни вещества — когато е необходимо, изменят или отнемат разрешението до 30 ноември 2011 г. или до датата, определена за това изменение или отнемане в съответната(ите) директива(и), с която(ито) съответното(ите) вещество(а) е(са) добавено(и) в приложение I към Директива 91/414/ЕИО, в зависимост от това коя от двете дати е по-късна“.

10 Член 4 от същата директива гласи:

„Настоящата директива влиза в сила на 1 юли 2010 г.“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

11 IQV е дружество, учредено по испанското право, чиято дейност включва производство и предлагане на пазара на химически продукти и на продукти за растителна защита. По-конкретно, то внася металаксил в Испания и предлага на пазара в различни държави членки продукти, съдържащи това активно вещество.

12 Sapec Agro SA е дружество, учредено по португалското право, което разработва фитосанитарни продукти и разтвори и фитонутриенти. То е притежател на разрешения за разработване на продукти за растителна защита, съдържащи металаксил.

13 На 2 май 2003 г. Европейската комисия приема Решение 2003/308/ЕО относно невключването на металаксил в приложение I към Директива 91/414/ЕИО на Съвета и отнемането на разрешенията за продуктите за растителна защита, съдържащи това активно вещество (ОВ L 113, 2003 г., стр. 8). Това решение е отменено от Съда с негово решение от 18 юли 2007 г., Industrias Químicas del Vallés/Комисия (C-326/05 P, EU:C:2007:443). Вследствие на тази отмяна е приета Директива 2010/28. Тя влиза в сила на 1 юли 2010 г., т.е. на същата дата метаксилът е включен в приложение I към Директива 91/414.

14 В съответствие с член 3, параграф 1 от Директива 2010/28, на 30 април 2010 г. в Испания започва процедура по служебно преразглеждане на разрешенията за пускане на пазара на продукти за растителна защита, съдържащи металаксил като активно вещество.

15 Във връзка с това IQV подава пред испанската администрация заявление за пререгистрация на неговите продукти за растителна защита, съдържащи металаксил, придружено с комплект документация, която тези органи приемат за пълна от гледна точка на изискванията на приложение II към Директива 91/414.

16 На 29 юни 2010 г. Sapec Agro също подава заявление за пререгистрация на неговите продукти за растителна защита, съдържащи металаксил.

17 На 30 декември 2010 г., т.е. един ден преди изтичането на срока 31 декември 2010 г., предвиден в член 3, параграф 1 от Директива 2010/28, Sapec Agro иска от испанската администрация да му предостави допълнителен срок, за да допълни представения от него комплект документация с оглед на изискванията на приложение II към Директива 91/414.

18 На 3 март 2011 г. Dirección General de Recursos Agrícolas y Ganaderos (Генерална дирекция за земеделските и животновъдните ресурси, Испания) предоставя на Sapec Агро исканото продължаване на срока.

19 С решение от 5 април 2011 г. Генералната дирекция за земеделските и животновъдните ресурси установява, че комплектът документация, представен от Sapec Agro относно активното вещество металаксил, е пълен от гледна точка на изискванията на приложение II към Директива 91/414.

20 IQV оспорва това решение пред Secretaría General de Medio Rural del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (Генерален секретариат по селскостопанските въпроси на Министерството на околната среда и селската и морската среда, Испания). Жалбата е отхвърлена с решение от 7 ноември 2011 г. поради липса на процесуална легитимация.

21 IQV подава жалба по съдебен ред срещу това отхвърлително решение, която също така не е уважена от Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Висш съд Мадрид, Испания) поради липса на процесуална легитимация.

22 IQV подава касационна жалба пред запитващата юрисдикция, Tribunal Supremo (Върховен съд, Испания), като поддържа по-конкретно че решението да се предостави на Sapec Agro продължаване на срока, изтекъл на 31 декември 2010 г. с цел да допълни документацията си, е незаконосъобразно от гледна точка не само на текста на Директива 2010/28, но и на необходимостта от закрила на инвестициите, направени за събирането на данните, които е следвало да бъдат изпратени за целите на оценката на активното вещество от Комисията или за оценката на продукта за растителна защита от съответната държавата членка.

23 Запитващата юрисдикция преценява, че за решаването на спора, с който е сезирана, е необходимо тълкуване на член 3, параграф 1 от Директива 2010/28 в светлината на съображение 8 от посочената директива. Запитващата юрисдикция посочва, че в това отношение е релевантно решение от 18 юли 2007 г., Industrias Químicas del Vallés/Комисия (C-326/05 P, EU:C:2007:443), и изглежда, че това решение е в подкрепа на възможността за продължаване на срока, предоставен от Генералната дирекция за земеделските и животновъдните ресурси.

24 Тази юрисдикция счита обаче, че за разлика от обстоятелствата, които са в основата на посоченото съдебно решение, разглежданите във висящото пред нея производство факти не се отнасят до противоречиво поведение на органите, предизвикало объркване у засегнатата страна, и че разглежданият срок — както Директива 2010/18 уточнява многократно — изтича на 31 декември 2010 г.

25 При тези обстоятелства Tribunal Supremo (Върховен съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Представлява ли крайният срок, предвиден в Директива [2010/28] чрез използване на израза „до 31 декември 2010 г.“ в член 3, параграф 1 или на израза „[д]о тази дата“ в член 3, параграф 1, втора алинея, отнасящ се също до датата 31 декември 2010 г., във връзка с шестмесечния срок, посочен в съображение 8 от Директива [2010/28], преклузивен срок с оглед на целта на системата, установена с Директива [91/414], който държавите членки нямат право да продължават, вследствие на което изчисляването на този срок е изчерпателно уредено в Директива[2010/28]?

2) Ако се приеме, че посоченият срок може да бъде продължаван, следва ли актът, с който той се продължава, да се приема без оглед на конкретните процедурни правила, уреждащи искането за неговото продължаване и приемането на този акт, или, доколкото това е правомощие на държавите членки, които са адресати на разпоредбите относно предвидената в член 3, параграф 1 от Директива [2010/28] процедура, същите трябва да се произнасят в съответствие със своето национално законодателство?“.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

26 С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали член 3, параграф 1 от Директива 2010/28 трябва да се тълкува в смисъл, че предвиденият в него краен срок 31 декември 2010 г., който дава възможност на държавите членки да изменят или да оттеглят в съответствие с Директива 91/414 съществуващите разрешения за продукти за растителна защита, съдържащи металаксил като активно вещество, е императивен, или той може да бъде продължаван от тези държави.

27 В това отношение е уместно да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда при тълкуването на разпоредба от правото на Съюза трябва да се вземе предвид не само нейният текст, но и контекстът ѝ и целите на правната уредба, от която тя е част (вж. в този смисъл решения от 22 юни 2016 г., Thomas Philipps, C-419/15, EU:C:2016:468, т. 18 и от 26 юли 2017 г., Jafari, C-646/16, EU:C:2017:586, т. 73 и цитираната съдебна практика).

28 Що се отнася, на първо място, до текста на член 3, параграф 1 от Директива 2010/28, първа алинея от нея гласи, че „[в] съответствие с Директива [91/414] държавите членки, когато е необходимо, изменят или отменят до 31 декември 2010 г. съществуващите разрешения за

продукти за растителна защита, съдържащи металаксил като активно вещество.“ Втора алинея от тази разпоредба предвижда, че „[д]о тази дата [държавите членки] по-специално проверяват, че са спазени условията в приложение I към посочената директива, свързани с металаксил, с изключение на тези, определени в част Б от вписването относно това активно вещество, и че притежателят на разрешителното има или има достъп до досие, удовлетворяващо изискванията на приложение II към посочената директива в съответствие с условията на член 13“.

29 Видно от този текст, посочената в него дата 31 декември 2010 г. се явява краен срок, като не е предвидена никаква възможност за неговото продължаване.

30 Що се отнася, на второ място, до контекста, в който се вписва въпросната разпоредба, неговото разглеждане насочва към извода, че на тази разпоредба следва да се признае императивен и следователно неподлежащ на продължаване характер.

31 Всъщност, първо, първа алинея от този член 3, параграф 1, ясно изброява последиците от неизпълнението до 31 декември 2010 г. на условията, предвидени във втора алинея от посочения член, по-специално на задължението за притежателя на съществуващо разрешение за продукт за растителна защита, съдържащ металаксил, да имат до тази дата досие, удовлетворяващо изискванията на приложение II към Директива 91/414, или да имат достъп до него. Тези последици се състоят в изменение или в отмяна на това разрешение от съответната държава членка.

32 Така член 3, параграф 1 от Директива 2010/28 урежда, в съответствие с целта, посочена в седмо съображение от Директива 91/414, еднообразна рамка за Съюза, съдържаща условията, при които държавите членки изменят или отменят съществуващите разрешения за продукти за растителна защита, съдържащи металаксил, както и задълженията, наложени на притежателите на тези разрешения, във връзка с представянето на досиетата за посочените продукти. Евентуално разрешение за държавите членки да дерогират от определения срок 31 декември 2010 г. би поставило в опасност еднообразния характер на тази рамка и вследствие на това — зачитането на равното третиране на притежателите на съществуващите разрешения.

33 Второ, член 3, параграф 2 от Директива 2010/28 предвижда чрез дерогация от параграф 1 от същия член срокове, по-дълги от предвидения в последния параграф, които имат за цел да позволят на държавите членки да извършат повторна оценка на разрешените продукти за растителна защита, съдържащи металаксил като единствено активно вещество или като едно от няколко активни вещества. Ако тези държави членки обаче биха имали право, както твърди испанското правителство, да продължават по надлежно обосновани съображения срока, предвиден в член 3, параграф 1 от Директива 2010/28, би било ненужно включването в параграф 2 от този член на такава изрична дерогация от срока, предвиден в параграф 1.

34 Трето, неподлежащият на продължаване характер на срока, предвиден в член 3, параграф 1 от Директива 2010/28, се подкрепя и от текста на член 8, параграф 2, четвърта алинея от Директива 91/414. Всъщност, както посочва генералният адвокат в точка 65 от своето заключение, тази разпоредба предвижда, че след като Комисията е приела решение да включи или да не включи едно от тези активни вещества в приложение I, държавите членки осигуряват издаването, отнемането или изменението на съответните разрешения „в предписания срок“. А този срок трябва да бъде с продължителността на срока, чието изтичане съответства на датата, посочена в член 3, параграф 1 от Директива 2010/28, а именно 31 декември 2010 г.

35 Що се отнася, на трето и последно място, до целта на Директива 2010/28, следва да се посочи, че последната е директива за изпълнение на Директива 91/414. Следователно съгласно постоянната практика на Съда тя трябва да се тълкува, доколкото е възможно, в съответствие

със нейния основен акт, а именно с Директива 91/414 (вж. в този смисъл решения от 22 май 2008 г., Feinchemie Schwebda и Bayer CropScience, C-361/06, EU:C:2008:296, т. 49 и от 26 юли 2017 г., Чешка република/Комисия, C-696/15 P, EU:C:2017:595, т. 33).

36 Съгласно пето, шесто и девето съображение от Директива 91/414 тя цели премахването на пречките за вътреобщностната търговия с продукти за растителна защита при поддържане на високо ниво на защита на околната среда и на здравето на човека и животните (решение от 18 юли 2007 г., Industrias Químicas del Vallés/Комисия, C-326/05 P, EU:C:2007:443, т. 74).

37 В този контекст евентуално допускане на продължаването на срока, предвиден в член 3, параграф 1 от Директива 2010/28, би довело до опасността от това някои продукти за растителна защита, съдържащи активно вещество металаксил, които не отговарят на изискванията, произтичащи от приложение I към Директива 91/414, изменена с Директива 2010/28, по-специално на определения праг на чистота, да останат на пазара и след 31 декември 2010 г. Такава последица би била в противоречие с високо ниво на защита на околната среда и на здравето на човека и животните.

38 Видно от съображенията, съдържащи се в точки 29—37 от настоящото съдебно решение, срокът, предвиден в член 3, параграф 1 от Директива 2010/28, съставлява императивен срок, който не може да бъде продължаван от държавите членки.

39 Решение от 18 юли 2007 г., Industrias Químicas del Vallés/Комисия (C-326/05 P, EU:C:2007:443), не може да постави под съмнение този извод. В това отношение следва да се припомни, от една страна, както посочва генералният адвокат в точка 80 от своето заключение, че делото, по което е постановено решение Industrias Químicas del Vallés/Комисия, се отнася до срок, определен от Комисията в рамките на процедурата пред тази институция за включването на активно вещество в приложение I към Директива 91/414 и до възможността за тази институция, а не за държавите членки, да измени този срок. Обратно на това, в главното производство, което се отнася до процедурата за преразглеждане от държавите членки на съществуващите РПР продукти за растителна защита, съдържащи металаксил, се поставя въпросът дали, що се отнася до срока, определен от Комисията и предвиден в разпоредбите на една директива, държавите членки могат едностранно да продължават този срок.

40 От друга страна, в решение от 18 юли 2007 г., Industrias Químicas del Vallés/Комисия (C-326/05 P, EU:C:2007:443), Съдът се основава на обстоятелството, че засегната страна е била поставена в невъзможност да депозира пълно досие в определения срок отчасти поради противоречивите действия на компетентните власти, включително и на Комисията. Видно обаче от определението за отправяне на преюдициално запитване, противно на положението по делото, по което е произнесено посоченото решение, по настоящото дело Sapec Agro не е пострадало от този вид обстоятелства, независещи от неговата воля. Напротив, задължението да имат в определения срок досие, отговарящо на изисквания на приложение II към Директива 91/414, или да имат достъп до такова досие, е било ясно установено от началото на процедурата, тъй като е било предвидено в член 3, параграф 1 от Директива 2010/28.

41 С оглед на предходните съображения на първия въпрос следва да се отговори, че член 3, параграф 1 от Директива 2010/28 трябва да се тълкува в смисъл, че предвиденият в него срок, изтичащ на 31 декември 2010 г., който има за цел да позволи на държавите членки да изменят или да отменят в съответствие с Директива 91/414 съществуващите разрешения за продукти за растителна защита, съдържащи металаксил като активно вещество, съставлява императивен срок, който не може да бъде продължаван от тези държави.

По втория въпрос

42 Вторият въпрос се основава на предположението, че датата 31 декември 2010 г., предвидена в член 3, параграф 1 от Директива 2010/28, съставлява срок, подлежащ на продължаване от държавите членки. Видно обаче от отговора на първия въпрос, съответната дата не може да бъде продължавана от тези държави.

43 Ето защо на втория въпрос не следва да се отговаря.

По съдебните разноски

44 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (девети състав) реши:

Член 3, параграф 1 от Директива 2010/28/ЕС на Комисията от 23 април 2010 година за изменение на Директива 91/414/ЕИО на Съвета за включване на металаксил като активно вещество, трябва да се тълкува в смисъл, че предвиденият в него срок, изтичащ на 31 декември 2010 г., който има за цел да позволи на държавите членки да изменят или да отменят, в съответствие с Директива 91/414/ЕИО на Съвета от 15 юли 1991 година относно пускането на пазара на продукти за растителна защита съществуващите разрешения за продукти за растителна защита, съдържащи металаксил като активно вещество, съставлява императивен срок, който не може да бъде продължаван от тези държави.

Подписи