

Дело C-514/19

Преюдициално запитване

Дата на постъпване в Съда:

8 юли 2019 г.

Запитваща юрисдикция:

Conseil d'État (Франция)

Дата на акта за преюдициално запитване:

28 юни 2019 г.

Жалбоподател:

Union des industries de la protection des plantes

Ответници:

Premier ministre

Ministre de la transition écologique et solidaire

Ministre des Solidarités et de la Santé

Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation

Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail

Встъпили страни:

Association Générations futures

Union nationale de l'apiculture française (UNAF)

Syndicat national de l'apiculture

CONSEIL D'ÉTAT

[...]

[...]

ФРЕНСКА РЕПУБЛИКА

В ИМЕТО НА ФРЕНСКИЯ НАРОД

UNION DES INDUSTRIES DE LA
PROTECTION DES PLANTES

[...]

Заседание от 29 май 2019 г.

Произнасяне на 28 юни 2019 г.

Като взе предвид описаното по-долу производство:

С жалба и четири нови писмени молби, заведени на 1 октомври 2018 г., на 12 и 13 март и на 24 май 2019 г.[...], Union des industries de la protection des plantes (Съюз на индустриалците за защита на растенията) иска от Conseil d'État (Държавен съвет):

- 1) да отмени поради превишаване на власт Декрет № 2018-675 от 30 юли 2018 г. за определянето на активните вещества от групата на неоникотиноидите, съдържащи се в продуктите за растителна защита;
- 2) [...] [искане относно съдебните разноски]

Той твърди:

че с предвидената обща и абсолютна забрана на употребата на продуктите за растителна защита, съдържащи един от петте неоникотиноиди, посочени в списък в обжалвания декрет, член L 253-8 от Code rural et de la pêche maritime (Кодекс за селското стопанство и морския риболов) и обжалваният декрет, приет на основание на този кодекс, нарушават членове 4—20 от Регламент № 1107/2009 от 21 октомври 2009 г. и [ориг. 2] и съответните регламенти за одобрение на тези вещества, съгласно които единствено Европейската комисия е оправомощена да разрешава употребата на такива продукти;

- че с предвидената обща и абсолютна забрана на употребата на продуктите за растителна защита, съдържащи един от петте неоникотиноиди, изброени в списък в обжалвания декрет, член L. 253-8 от Кодекса за селското стопанство и морския риболов и обжалваният декрет, приет на основание на този кодекс, нарушават членове 36, 50 и 44 от Регламент № [1107]/2009;
- че с обжалвания декрет се нарушават членове 69 и 70 от Регламент № 1107/2009 относно временните извънредни и защитни мерки, които държавите членки могат да предприемат, за да забранят или ограничат употребата на активно вещество или на продукт за растителна защита;

- че като се забранява употребата на семена, третирани с продукти за растителна защита, съдържащи едно от петте вещества, посочени в обжалвания декрет, с него се нарушава член 49 от Регламент № 1107/2009, тъй като продуктите за растителна защита, съдържащи тиаклоприд, са разрешени поне в една държава — членка на Европейския съюз.

[...] *Ministre de la transition écologique et solidaire* (Министър на екологичния и солидарен преход) иска жалбата да бъде отхвърлена. Той твърди, че повдигнатите от съюза-жалбоподател основания следва да се отхвърлят по същество.

[...] [уточнение относно производството]

[...] В отговор на три действия по събиране на доказателства *Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail* (Национална агенция за безопасност на храните, околната среда и труда) представя становище [...].

[...] *Association générations futures* (Сдружение „Бъдещи поколения“) [, встъпила страна в производството,] иска *Conseil d'État* да отхвърли жалбата на *Union des industries de la protection des plantes* на същите основания като изложените от министъра на екологичния и солидарен преход.

[...] *Union nationale de l'apiculture française* (Национален съюз на пчеларите във Франция) [, встъпила страна в производството,] иска *Conseil d'État* да отхвърли жалбата на *Union des industries de la protection des plantes* поради същите основания като изложените от министъра на екологичния и солидарен преход.

[...] *Syndicat national de l'apiculture* (Национален синдикат на пчеларите) [, встъпила страна в производството,] иска *Conseil d'État* да отхвърли жалбата на *Union des industries de la protection des plantes* поради същите основания като изложените от министъра на екологичния и солидарен преход. Той твърди също, че забраната е оправдана на основание на извънредните мерки, предвидени в член 71 от регламента. **[ориг. 3]**

[...] [процесуални уточнения]

Като взе предвид:

- Договора за функционирането на Европейския съюз, по-специално член 267,
- Регламент (ЕО) № 1107/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 г.,

- Регламент (ЕС) № 485/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 24 май 2013 г.,
 - Регламент (ЕС) № 2015/408 на Комисията от 11 март 2015 г.,
 - Регламент за изпълнение (ЕС) № 2018/113 от 24 януари 2018 г.,
 - Регламент за изпълнение (ЕС) № 2018/524 от 2 март 2018 г.,
 - Регламент за изпълнение (ЕС) № 2018/783 от 29 май 2018 г.,
 - Регламент за изпълнение (ЕС) № 2018/784 от 29 май 2018 г.,
 - Регламент (ЕС) № 2018/785 на Европейския парламент и на Съвета от 29 май 2018 г.,
 - Директива (ЕС) 2015/1535 от 9 септември 2015 г.,
 - Code de la santé publique (Кодекс за общественото здраве),
 - Кодекс за селското стопанство и морския риболов,
 - Loi № 2016-1087 du 8 août 2016 (Закон № 2016-1087 от 8 август 2016 г.),
 - Code de justice administrative (Административно-процесуален кодекс),
- [...] [процесуални уточнения]

Предвид изложеното по-долу: **[ориг. 4]**

- 1 Съгласно член L. 253-8, II от Кодекса за селското стопанство и морския риболов, в редакцията му, следваща от член 125 от Loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (Закон от 8 август 2016 г. за възстановяване на биоразнообразието, природата и ландшафта) „Считано от 1 септември 2018 г. се забранява употребата на продукти за растителна защита, съдържащи активно вещество или активни вещества от групата на неоникотиноидите, и на семена, третирани с тези продукти (...). Дерогации от забраната по първа и втора алинея от настоящата част II могат да се предоставят до 1 юли 2020 г. със съвместен декрет на министрите, отговарящи за селското стопанство, околната среда и здравеопазването. / Декретът, посочен в част II, трета алинея от настоящата разпоредба, се приема въз основа на оценка, изготвена от Националната агенция за безопасност на храните, околната среда и труда, в която се сравняват ползите и рисковете от употребата на продуктите за растителна защита, считани за разрешени във Франция, с тези, свързани с употребата на заместители или налични алтернативни методи. / Тази оценка се отнася до последиците за околната среда, по-специално за опрашителите, общественото здраве и селскостопанската дейност. Тя се оповестява при условията, предвидени в член L. 1313-1, последна алинея от

Кодекса за общественото здраве“. Приет на основание член L. 253-8, II от Кодекса за селското стопанство и морския риболов, посочен по-горе, Декрет № 2018-675 добавя в Кодекса за селското стопанство и морския риболов член D. 253-46-1, съгласно който: „Веществата от групата на неоникотиноидите, посочени в член L. 253-8, са следните: Ацетамиприд; /Клотианидин; /Имидаклоприд; /Тиаклоприд; /Тиаметоксам“.

- 2 Union des industries de la protection des plantes иска отмяната на този декрет поради превишаване на власт. Той по-специално твърди [...], че с член L. 253-8, II от Кодекса за селското стопанство и морския риболов, за приложението на който е приет обжалваният декрет, се нарушават разпоредбите на 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/ЕИО на Съвета.
- 3 [...] [уточнение относно молбите за встъпване]
- 4 Съгласно член 4 от Регламент № 1107/2009: „1. Активно вещество се одобрява в съответствие с приложение II, ако предвид съвременните научно-технически познания може да се очаква, че при отчитане на критериите за одобрение, определени в точки 2 и 3 от същото приложение, продуктите за растителна защита, съдържащи съответното активно вещество, отговарят на изискванията, предвидени в параграфи 2 и 3 (...)“. Съгласно член 6 от същия регламент: „Одобрението може да подлежи на условия и ограничения, които включват: (...) з) определянето на области, в които не може да се разреши употребата на продукти за растителна защита, включително продукти за третиране на почвата, съдържащи съответното активно вещество, или в които употребата може да се разреши при определени условия; и) необходимостта да се наложат мерки за намаляване на риска и за наблюдение след употребата на такива продукти; й) всякакви други специфични условия вследствие на оценката на информацията, предоставена във връзка с настоящия регламент“. Съгласно член 13 от същия регламент: „В срок шест месеца след получаване на заключението на Органа Комисията представя на Комитета, посочен в член 79, параграф 1, доклад, наричан „доклад за преразглеждане“, и проект за регламент, като взема предвид проекта на **[ориг. 5]** доклад за оценка от държавата членка докладчик и заключението на Органа. (...) 2. Въз основа на доклада за преразглеждане, на други значими спрямо разглеждания въпрос фактори, както и на принципа на предпазливост, ако са приложими условията, предвидени в член 7, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 178/2002, се приема регламент в съответствие с процедурата по регулиране, посочена в член 79, параграф 3, който предвижда, че: а) активното вещество се одобрява при спазване на условията и ограниченията, посочени в член 6, когато е подходящо; б) активното вещество не се одобрява; или в) условията за одобрение се изменят (...) 4. Одобрените активни вещества се

включват в регламента, посочен в член 78, параграф 3, който съдържа списък на вече одобрените активни вещества (...)“. Съгласно член 21 от същия регламент: „1. Комисията може по всяко време да преразгледа одобрението на активно вещество. Комисията взема под внимание искането на държава членка да се преразгледа одобрението на активно вещество предвид нови научно-технически познания и данни от наблюдението, включително в случаите, когато след преразглеждане на разрешенията съгласно член 44, параграф 1 са налице признаци, че е изложено на риск постигането на целите, установени в съответствие с член 4, параграф 1, буква а), подточка iv) и буква б), подточка i) и член 7, параграфи 2 и 3 от Директива 2000/60/ЕО. Ако предвид нови научно-технически познания Комисията счита, че са налице данни, че веществото вече не отговаря на критериите за одобрение, предвидени в член 4, или че не е предоставена допълнителната информация, изисквана в съответствие с член 6, буква е), тя информира държавите членки, Органа и производителя на активното вещество, като определя срок, в който производителят да представи забележките си“.

- 5 Съгласно член 69 от глава IX на същия регламент, който се отнася до извънредните случаи: „Когато стане ясно, че одобрено активно вещество, антидот, синергист или коформулант, или разрешен в съответствие с настоящия регламент продукт за растителна защита вероятно представлява сериозен риск за здравето на хората или на животните или за околната среда и че подобен риск не може да бъде задоволително овладян посредством мерките, предприети от съответната(ите) държава(и) членка(и), по собствена инициатива на Комисията или по искане на държава членка в съответствие с посочената в член 79, параграф 3 процедура по регулиране незабавно се предприемат мерки за ограничаване или забрана на употребата и/или продажбата на това вещество или продукт (...)“. Съгласно член 70 от регламента: „Чрез дерогация от член 69 Комисията може в изключително спешни случаи временно да приеме извънредни мерки, след като се консултира със съответната(ите) държава(и) членка(и) и уведоми останалите държави членки“. Съгласно член 71 от Регламента: „1. Когато държава членка официално уведоми Комисията за необходимостта от предприемане на извънредни мерки и такива не бъдат взети в съответствие с член 69 или 70, държавата членка може да приеме временни защитни мерки. В този случай тя незабавно информира останалите държави членки и Комисията. 2. В рамките на 30 работни дни Комисията поставя въпроса пред посочения в член 79, параграф 1 комитет в съответствие с процедурата по регулиране, посочена в член 79, параграф 3, с оглед удължаването, изменението или отмяната на националните временни защитни мерки. 3. Държавата членка може да продължава да прилага националните временни защитни мерки до приемането на мерки на Общността“.
- 6 От тези разпоредби следва, че процедурата за одобрение на активно вещество протича на равнището на Европейския съюз и приключва с

приемането на акт на Европейската комисия, с който веществото се одобрява или не, и ако е необходимо с евентуални ограничения при употребата му. Европейската комисия може обаче по всяко време да преразгледа, по-специално по искане на държава членка, [ориг. б] одобрението на активно вещество, предвид нови научно-технически познания и данни от наблюдението му. От друга страна, макар в извънредни случаи държавата членка да може да предприеме временни защитни мерки, позволяващи да се ограничи употребата на активно вещество, в приложение на член 71 от Регламент № 1107/2009, условието за това е предварително да уведоми Комисията за необходимостта от предприемане на извънредни мерки и след уведомяването Комисията да не е взела такива мерки.

- 7 От материалите по делото се установява, че в приложение на Регламент № 1107/2009, след като ограничава употребата на клотианидин, на имидаклоприд и на тиаметоксам с Регламент (ЕС) № 485/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 24 май 2013 г., с регламенти за изпълнение (ЕС) № 2018/783, 2018/784 и 2018/785 от 29 май 2018 г., Европейската комисия забранява употребата на тези вещества, считано от 19 декември 2018 г., с изключение на третирането за културите в постоянна оранжерия на растенията, осъществяващи целия си жизнен цикъл в такава оранжерия. Впрочем с Регламенти за изпълнение (ЕС) № 2018/524 от 28 март 2018 г. и (ЕС) № 2019/168 от 31 януари 2019 г. одобрението на тиаклоприд е продължено до 30 април 2020 г., докато ацетамипридът е одобрен отново с Регламент за изпълнение (ЕС) № 2018/113 от 24 януари 2018 г. за срок от петнадесет години. С обжалвания декрет се забранява употребата на продуктите за растителна защита, съдържащи едно или няколко от петте активни вещества от групата на неоникотиноидите (Ацетамиприд; Клотанидин; Имидаклоприд; Тиаклоприд; Тиаметоксам), както и на семена, третирани с тези продукти, въпреки че тези пет вещества от групата на неоникотиноидите остават одобрени от Европейската комисия, като за три от тях са наложени особени ограничения за употреба.
- 8 Съгласно член 5 от Директива 2015/1535/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 9 септември 2015 година, установяваща процедура за предоставянето на информация в сферата на техническите регламенти и правила относно услугите на информационното общество: „1. При условията, предмет на член 7, държавите членки незабавно предоставят на Комисията всички проекти на технически регламенти, с изключение, когато те само транспонират пълния текст на международен или европейски стандарт, в който случай информацията относно съответния стандарт е достатъчна; те също така предоставят на Комисията изявление за причините, които налагат приемането на такъв технически регламент, когато това не е разяснено в проекта (...). Когато, по-специално, проектът на техническия регламент конкретно цели да ограничи търговията или употребата на химично вещество, препарат или продукт, на основания, отнасящи се до общественото здраве или защитата на потребителите или околната среда, държавите членки също

така изпращат резюме или позоваване на всички съответни данни, имащи отношение към въпросното вещество, препарат или продукт и към известните и налични заместители, когато такава информация е налице, и представят очакваните резултати от мярката върху общественото здраве и защитата на потребителя и околната среда, заедно с анализ на риска, извършен, както е необходимо, в съответствие с принципите, предвидени в съответната част на раздел II.3 от приложение XV на Регламент (ЕО) № 1907/2006 на Европейския парламент и на Съвета. (...) 2. Комисията и държавите членки могат да отправят коментари към държавата членка, която е изпратила проект на технически регламент; тази държава членка взема под внимание такива коментари, доколкото е възможно, при последващата подготовка на техническия регламент“. Съгласно член 6 от същата директива: „1. Държавите членки отлагат приемането на проект на технически регламент с три месеца от датата на получаване от Комисията на съобщението, посочено в член 5, параграф 1. (...) 3. [ориг. 7] С изключение на проектите на правила, свързани с услуги, държавите членки отлагат приемането на проект на технически регламент с 12 месеца от датата на получаване от Комисията на съобщението, посочено в член 5, параграф 1 от настоящата директива, ако в рамките на три месеца от тази дата Комисията обяви намерението си да предложи или приеме директива, регламент или решение по въпроса в съответствие с член 288 от ДФЕС (...) 7. Параграфи 1—5 не се прилагат в случаите, когато: а) по спешни причини, възникнали поради сериозни и непредвидими обстоятелства, свързани с опазването на общественото здраве или безопасност, защитата на животни или опазването на растения, и, в случая на правила за услуги, и по причини на обществената политика, особено за защита на малолетни, една държава членка е задължена да изготви технически регламенти в много кратък период от време, за да може да влязат в сила и да бъдат въведени незабавно, без да са възможни каквито и да било консултации (...)“.

- 9 От една страна, от посочените по-горе разпоредби на членове 5 и 6 от Директива 2015/1535, следва, че подобно на предвидената в членове 69 и 71 от Регламент № 1107/2009 извънредна процедура, държавата членка трябва да уведоми Европейската комисия и другите държави членки за обстоятелствата, отнасящи се до общественото здраве, защитата на потребителите или околната среда, които обосновават ограничаване на търговията или употребата на химично вещество, препарат или продукт. Ако няма искане на Европейската комисия да се отложи приемането на проект за технически регламент, за който е направено уведомление, по-специално, когато тя обяви намерението си да предложи или приеме директива, регламент или решение, съгласно член 6, параграф 3 [от Директива 2015/1535], след изтичане на три месеца от уведомлението държавата членка може окончателно да приеме проекта.
- 10 От друга страна, от разпоредбите на членове 69 и 71 от Регламент № 1107/2009 следва, че ако след официалното уведомяване от държава

членка за необходимостта от предприемане на извънредни мерки за забрана на употребата на продукт или активно вещество, Европейската комисия не вземе такива мерки, държавата членка може да приеме временни защитни мерки до приемането на мерки на Общността.

- 11 От материалите по делото се установява, че на 2 февруари 2017 г. френското правителство уведомява Европейската комисия за проекта на спорния декрет, като се основава на член 5, четвърта алинея от Директива 2015/1535 от 9 септември 2015 година, установяваща процедура за предоставянето на информация в сферата на техническите регламенти, а не на основание на Регламент № 1107/2009 от 21 октомври 2009 година относно пускането на пазара на продукти за растителна защита. В това уведомление френското правителство обаче обосновава забраната за употребата на продуктите за растителна защита, съдържащи вещество или вещества от групата на неоникотиноидите и на семената, третирани с тези продукти, като се позовава на няколко научни изследвания, *„според които неоникотиноидите имат по-голямо отражение върху множество компоненти на околната среда върху организми, срещу които не са насочени, като пчелите, макробезгръбначните или също и птиците“* и на проучване на Европейски орган за безопасност на храните, в което *„се установява риск за човешкото здраве (отражение върху развитието на нервната система)“*. В отговора си на уведомлението за проекта от 3 август 2017 г. Комисията, която се позовава на Регламент № 1107/2009, заявява, че *„споделя загрижеността на Франция във връзка с определени вещества от групата на неоникотиноидите и с рисковете, които тези вещества представляват за пчелите“* и припомня, че *„ЕОБХ е публикувал заключение относно тези три вещества, като е обърнал внимание на други възможни рискове, подтиквайки по този начин Комисията да обмисли необходимостта от въвеждането на други ограничения“*. [ориг. 8]
- 12 Ето защо законосъобразността на обжалвания декрет зависи от това дали [...] [излагане на първия преюдициален въпрос]
- 13 [...] [излагане на втория преюдициален въпрос]
- 14 [...] [излагане на третия преюдициален въпрос]
- 15 Тези въпроси създават сериозни затруднения за тълкуването на правото на Европейския съюз. Те следва да бъдат отправени до Съда на Европейския съюз и производството по жалбата на Union des industries de la protection des plantes да бъде спряно.

РЕШИ:

Точка 1: [...] [решение относно встъпването]

Точка 2: Отправя следните въпроси до Съда на Европейския съюз:

- 1) Когато на основание член 5 от Директива **[ориг. 9]** (ЕС) 2015/1535 от 9 септември 2015 г. Комисията е уведомена официално за национална мярка, чиято цел е да се ограничи употребата на активни вещества, като при все това са представени данните, въз основа на които държавата членка счита, че веществото може да представлява сериозен риск за здравето на хората или на животните или за околната среда, и при действащата правна уредба този риск може да бъде задоволително овладян само посредством предприемането на мерки от държавата членка, и това е обяснено достатъчно ясно, така че Комисията да не може да се заблуди, и да приеме, че основанието за уведомяването е Регламент № 1107/2009 от 21 октомври 2009 г., следва ли Европейската комисия да приеме, че това уведомяване е направено съгласно предвидената в членове 69 и 71 от този регламент процедура и евентуално да предприеме действия по събиране на допълнителни доказателства или да вземе мерки, отговарящи както на изискванията на тази правна уредба, така и на изразената от тази държава членка загриженост?
- 2) При утвърдителен отговор на този въпрос, трябва ли Регламенти за изпълнение № 2018/783, 2018/784 и 2018/785 от 29 май 2018 г., с които употребата на веществата тиаметоксам, клотианидин и имидаклоприд се забранява, считано от 19 декември 2018 г., с изключение на третирането на култури в постоянна оранжерия на растенията, осъществяващи целия си жизнен цикъл в такава оранжерия, да се считат за мерки, предприети в отговор на искането, отправено от Франция на 2 февруари 2017 г., за обща забрана на употребата на продуктите за растителна защита, съдържащи вещество или вещества от групата на неоникотиноидите и на семената, третирани с тези продукти?
- 3) При утвърдителен отговор на последния въпрос, какво може да направи държавата членка, поискала от Комисията на основание член 69 от Регламент № 1107/2009 да предприеме мерки, чиято цел е да се ограничи или забрани употребата на продуктите за растителна защита, съдържащи вещество или вещества от групата на неоникотиноидите и на семената, третирани с тези продукти, ако тя уважи само частично искането ѝ, като не ограничи употребата на всички вещества от групата на неоникотиноидите, а само на три от тях?

Точка 3: Спира производството [...].

Точка 4: [...] [уведомяване на страните]

[...]