

Věc C-514/19

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

Datum doručení:

8. července 2019

Předkládající soud:

Conseil d'État (Francie)

Datum předkládacího rozhodnutí:

28. června 2019

Žalobce:

Union des industries de la protection des plantes

Žalovaní:

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

Vedlejší účastníci řízení:

Association Générations futures

Union nationale de l'apiculture française (UNAF)

Syndicat national de l'apiculture

CONSEIL D'ÉTAT

(Státní rada, Francie)

[*omissis*]

[*omissis*]

FRANCOUZSKÁ REPUBLIKA

JMÉNEM FRANCOUZSKÉHO LIDU

UNION DES INDUSTRIES DE LA
PROTECTION DES PLANTES
(Odvětvové sdružení výrobců
přípravků na ochranu rostlin,
Francie)

[*omissis*]

Zasedání konané dne 29. května 2019

Rozsudek byl zveřejněn dne 28. června 2019

S ohledem na níže popsané řízení:

Žalobou a čtyřmi novými podáními, zapsanými do rejstříku dne 1. října 2018 a ve dnech 12. a 13. března a 24. května 2019 [*omissis*], se Union des industries de la protection des plantes domáhá, aby Conseil d'État (Státní rada):

- 1) zrušila décret n° 2018 675 du 30 juillet 2018 relatif à la définition des substances actives de la famille des néonicotinoïdes présentes dans les produits phytopharmaceutiques (nařízení č. 2018-675 ze dne 30. července 2018 o vymezení účinných látek ze skupiny neonikotinoidů obsažených v přípravcích na ochranu rostlin; dále jen „napadené nařízení“), a to z důvodu překročení pravomoci;
- 2) [*omissis*] [návrhové žádání týkající se nákladů řízení]

Uvedené sdružení tvrdí, že:

článek L. 253-8 code rural et de la pêche maritime (zákon o zemědělství a námořním rybolovu) a napadené nařízení, které bylo přijato na jeho základě, stanoví všeobecný a absolutní zákaz používání přípravků na ochranu rostlin obsahujících jednu z pěti látek ze skupiny neonikotinoidů vyjmenovaných v napadeném nařízení a tím porušují články 4 až 20 nařízení č. 1107/2009 ze dne 21. října 2009 a příslušné předpisy o schvalování těchto účinných látek, které svěřují pravomoc schválit či neschválit používání takových přípravků výhradně Evropské komisi;

- článek L. 253-8 zákona o zemědělství a námořním rybolovu a napadené nařízení, které bylo přijato na jeho základě, tím, že stanoví všeobecný a absolutní zákaz používání přípravků na ochranu rostlin obsahujících jednu z pěti látek ze skupiny neonikotinoidů vyjmenovaných v napadeném nařízení, porušují články 36, 50 a 44 nařízení č. [1107]/2009;
- napadené nařízení je v rozporu s články 69 a 70 nařízení č. 1107/2009, které upravují dočasná mimořádná ochranná opatření, jež mohou členské státy

přijmout za účelem omezení nebo zákazu používání takové účinné látky nebo takového přípravku na ochranu rostlin;

- napadené nařízení zakazuje používání osiva ošetřeného přípravky na ochranu rostlin obsahujícími některou z pěti látek v něm uvedených a tím porušuje článek 49 nařízení č. 1107/2009, jelikož přípravky na ochranu rostlin obsahující thiaklopid jsou povoleny alespoň v jednom členském státě Evropské unie.

[*omissis*] Ministre de la transition écologique et solidaire (ministr životního prostředí, Francie) navrhuje, aby byla žaloba zamítnuta. Tvrdí, že důvody uplatněné žalobcem nejsou opodstatněné.

[*omissis*] [upřesnění týkající se řízení]

[OMISSIS] Na základě tří procesních opatření předložila své vyjádření Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Státní agentura pro bezpečnost potravin, ochranu životního prostředí a bezpečnost a ochranu zdraví při práci, Francie; dále jen „ANSES“) [*omissis*].

[*omissis*] Association générations futures (Sdružení na ochranu práv budoucích generací, Francie) [, které je vedlejším účastníkem řízení,] navrhuje, aby Conseil d'État (Státní rada) zamítla žalobu podanou ze strany Union des industries de la protection des plantes, a to ze stejných důvodů, jaké uvedl ministre de la transition écologique et solidaire.

[*omissis*] Union nationale de l'apiculture française (Francouzské národní sdružení včelařů, Francie) [, které je vedlejším účastníkem řízení,] navrhuje, aby Conseil d'État (Státní rada) zamítla žalobu podanou ze strany Union des industries de la protection des plantes, a to ze stejných důvodů, jaké uvedl ministre de la transition écologique et solidaire.

[*omissis*] Syndicat national de l'apiculture (Národní svaz včelařů, Francie) [, který je vedlejším účastníkem řízení,] navrhuje, aby Conseil d'État (Státní rada) zamítla žalobu podanou ze strany Union des industries de la protection des plantes, a to ze stejných důvodů, jaké uvedl ministre de la transition écologique et solidaire. Uvedený svaz mimo jiné tvrdí, že zákaz je odůvodněný z titulu mimořádných opatření upravených v článku 71 předmětného nařízení.

[*omissis*] [poznámka týkající se řízení]

S ohledem na:

- Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na článek 267 této smlouvy;
- nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009 ze dne 21. října 2009;

- nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 485/2013 ze dne 24. května 2013;
- nařízení Komise (EU) 2015/408 ze dne 11. března 2015;
- prováděcí nařízení (EU) 2018/113 ze dne 24. ledna 2018;
- prováděcí nařízení (EU) 2018/524 ze dne 2. března 2018;
- prováděcí nařízení (EU) 2018/783 ze dne 29. května 2018;
- prováděcí nařízení (EU) 2018/784 ze dne 29. května 2018;
- [prováděcí] nařízení [Komise] (EU) č. 2018/785 ze dne 29. května 2018;
- směrnici (EU) 2015/1535 ze dne 9. září 2015;
- code de la santé publique (zákon o veřejném zdraví);
- code rural et de la pêche maritime;
- loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 (zákon č. 2016-1087 ze dne 8. srpna 2016);
- code de justice administrative (soudní řád správní);

[omissis] [poznámky týkající se řízení]

Vzhledem k těmto důvodům:

- 1 Článek L. 253-8 odst. II code rural et de la pêche maritime, ve znění vyplývajícím z článku 125 loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (zákon o obnově biodiverzity, přírody a krajiny), stanoví: „*Používání přípravků na ochranu rostlin obsahujících jednu nebo více účinných látek ze skupiny neonicotinoidů a osiva ošetřeného takovými přípravky se zakazuje s účinností ode dne 1. září 2018 [...]. Do 1. července 2020 mohou být stanoveny odchylky od zákazu stanoveného v prvním a druhém pododstavci tohoto odstavce II, a to společným rozhodnutím ministrů zemědělství, životního prostředí a zdravotnictví. / Rozhodnutí uvedené ve třetím pododstavci tohoto odstavce se přijímá na základě posudku zpracovaného úřadem Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), který obsahuje porovnání výhod a rizik spojených s používáním přípravků na ochranu rostlin, jež jsou ve Francii považovány za povolené, s výhodami a riziky spojenými s používáním dostupných alternativních přípravků a postupů. / Uvedený posudek se týká vlivů na životní prostředí, zejména na opylovače, a dále na veřejné zdraví a zemědělské činnosti. Zveřejňuje se za podmínek stanovených v čl. L. 1313-1 druhém pododstavci code de la santé publique“.* Nařízením č. 2018-675 vydaným na základě článku L. 253-8 code rural et de la pêche maritime byl do code rural et de la pêche maritime doplněn článek D. 253-46-1, který stanoví: „Látkami ze

skupiny neonikotinoidů uvedenými v článku L. 253-8 jsou: acetamiprid; / klothianidin; / imidakloprid; / thiakloprid; / thiamethoxam“.

- 2 Union des industries de la protection des plantes se domáhá zrušení tohoto nařízení z důvodu překročení pravomoci. Uvedené sdružení zejména tvrdí, [omissis] že ustanovení článku L. 253-8 odst. II code rural et de la pêche maritime, k jehož provedení bylo přijato napadené nařízení, je v rozporu s ustanoveními nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009 ze dne 21. října 2009 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh a o zrušení směrnic Rady 79/117/EHS a 91/414/EHS.
- 3 [omissis] [upřesnění týkající se návrhů na vstup vedlejšího účastníka]
- 4 Článek 4 nařízení č. 1107/2009 stanoví: „1. Účinná látka se schvaluje v souladu s přílohou II, pokud lze s ohledem na současné vědeckotechnické poznatky očekávat, že s ohledem na kritéria pro schválení stanovená v bodech 2 a 3 uvedené přílohy splní přípravky na ochranu rostlin obsahující danou účinnou látku požadavky stanovené v odstavcích 2 a 3 [...].“ Podle článku 6 téhož nařízení platí, že: „Schválení může podléhat různým podmínkám a omezením, mezi něž patří: [...] h) určení oblastí, pro něž nelze použít přípravků na ochranu rostlin, včetně přípravků na ošetření půd, s obsahem účinné látky povolit, nebo pro něž je lze povolit pouze za určitých podmínek; i) potřeba ukládat opatření ke snížení rizika a stanovit sledování po použití; j) jakékoli další konkrétní podmínky vyplývající z hodnocení informací zpřístupněných v souvislosti s tímto nařízením.“ Článek 13 téhož nařízení stanoví: „Do šesti měsíců od obdržení závěru úřadu Komise předloží zprávu (dále jen „zpráva o přezkumu“) a návrh nařízení výboru uvedenému v čl. 79 odst. 1, přičemž zohlední návrh zprávy o posouzení předložený zpravodajským členským státem a závěr úřadu. [...] 2. Na základě zprávy o přezkumu, dalších faktorů, které jsou za daných okolností legitimní, a podle zásady předběžné opatrnosti v případech, na které se vztahují podmínky podle čl. 7 odst. 1 nařízení (ES) č. 178/2002, se regulativním postupem podle čl. 79 odst. 3 přijme nařízení, které stanoví, že: a) účinná látka je schválena, případně za podmínek a omezení uvedených v článku 6; b) účinná látka není schválena; nebo c) podmínky schválení jsou změněny. [...] 4. Schválené účinné látky jsou zahrnuty do nařízení podle čl. 78 odst. 3, jež obsahuje seznam již schválených účinných látek. [...]“ Článek 21 téhož nařízení stanoví: „1. Komise může schválení účinné látky kdykoli přezkoumat. Komise zohlední žádost členského státu o přezkoumání schválení účinné látky s ohledem na nové vědeckotechnické poznatky a údaje získané na základě sledování, a to i pokud po přezkumu povolení podle čl. 44 odst. 1 existují známky toho, že by mohlo být ohroženo dosažení cílů stanovených v čl. 4 odst. 1 písm. a) bodě iv) a písm. b) bodě i) a čl. 7 odst. 2 a 3 směrnice 2000/60/ES. Pokud má Komise s ohledem na nové vědeckotechnické poznatky za to, že existují známky toho, že daná látka již nesplňuje kritéria pro schválení uvedená v článku 4, nebo pokud nebyly poskytnuty další informace požadované podle čl. 6 písm. f), informuje členské státy, úřad a výrobce účinné látky a stanoví lhůtu, v níž může výrobce podat připomínky.“

- 5 Článek 69 obsažený v kapitole IX téhož nařízení, která upravuje mimořádné situace, stanoví: „*Pokud je zřejmé, že schválená účinná látka, safener, synergent, formulační přísada nebo přípravek na ochranu rostlin, jenž byl povolen v souladu s tímto nařízením, může představovat vážné riziko pro zdraví lidí nebo zvířat anebo pro životní prostředí a že tomuto riziku nelze uspokojivě zabránit prostřednictvím opatření přijatých dotyčným členským státem nebo státy, neprodleně se regulativním postupem podle čl. 79 odst. 3 přijmou opatření omezující nebo zakazující používání nebo prodej této látky či přípravku, a to buď z podnětu Komise, nebo na žádost členského státu [...].*“ Podle článku 70 nařízení platí, že: „*Odchylně od článku 69 může Komise v krajně naléhavých případech po konzultaci členského státu nebo členských států dočasně přijmout mimořádná opatření, přičemž o tom uvědomí ostatní členské státy*“. Článek 71 uvedeného nařízení stanoví: „*1. Jestliže členský stát oficiálně informuje Komisi o nutnosti přijmout mimořádná opatření a žádné opatření podle článků 69 nebo 70 není přijato, může členský stát přijmout dočasná ochranná opatření. V takovém případě o tom neprodleně uvědomí ostatní členské státy a Komisi. 2. Do 30 pracovních dnů předloží Komise tuto záležitost regulativním postupem podle čl. 79 odst. 3 výboru uvedenému v čl. 79 odst. 1 s cílem prodloužit, změnit nebo zrušit dočasná vnitrostátní ochranná opatření. 3. Členský stát může ponechat svá dočasná vnitrostátní ochranná opatření v platnosti do doby, než budou přijata opatření Společenství.*“
- 6 Z citovaných ustanovení vyplývá, že schvalovací řízení probíhá na úrovni Evropské unie a je ukončeno vydáním aktu Evropské komise, kterým se schvaluje či neschvaluje daná látka a případně se stanoví podmínky jejího užívání. Komise nicméně může schválení účinné látky kdykoli přezkoumat, zejména na žádost členského státu, s ohledem na nové vědeckotechnické poznatky a údaje získané na základě sledování. Kromě toho může členský stát v mimořádných situacích přijmout dočasná ochranná opatření, kterými lze omezit používání určité účinné látky, a to v souladu s článkem 71 nařízení č. 1107/2009, tedy pod podmínkou, že předem informoval Komisi o nutnosti přijmout mimořádná opatření a Komise nepřijala žádné opatření.
- 7 Z dokumentů ve spise vyplývá, že Komise na základě nařízení č. 1107/2009 nejprve nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 485/2013 ze dne 24. května 2013 omezila používání klothianidinu, imidaklopridu a thiamethoxamu, a následně používání těchto látek prováděcími nařízeními (EU) č. 2018/783, 2018/784 a 2018/785 ze dne 29. května 2018 zakázala s účinností ode dne 19. prosince 2018, s výjimkou ošetření osiva, které má být použito pouze ve stálých sklenících, kdy výsledná plodina zůstane po celý svůj životní cyklus ve stálém skleníku. Kromě toho bylo prováděcími nařízeními (EU) č. 2018/524 ze dne 28. března 2018 a 2019/168 ze dne 31. ledna 2019 prodlouženo schválení látky thiakloprid do 30. dubna 2020, a dále bylo prováděcím nařízením (EU) č. 2018/113 ze dne 24. ledna 2018 obnoveno schválení látky acetamiprid na dobu patnácti let. Napadené nařízení zakazuje používání přípravků na ochranu rostlin obsahujících jednu či více látek ze skupiny neonikotinoidů (acetamiprid; / klothianidin; / imidakloprid; / thiakloprid; / thiamethoxam) a rovněž osiva

ošetřeného těmito látkami, ačkoli všech těchto pět látek ze skupiny neonikotinoidů zůstává nadále schváleno Evropskou komisí, s výhradou zvláštních omezení stanovených pro používání tří z těchto látek.

- 8 Článek 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1535 ze dne 9. září 2015 o postupu při poskytování informací v oblasti technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti stanoví: „1. S výhradou článku 7 sdělí členské státy neprodleně Komisi každý návrh technického předpisu s výjimkou případu, kdy se jedná pouze o úplné převzetí mezinárodní nebo evropské normy, a kdy postačí informace o dotyčné normě; členské státy současně Komisi sdělí důvody, pro které je nezbytné takový technický předpis přijmout, pokud již nebyly uvedeny v samotném návrhu [...]. Pokud návrh technického předpisu směřuje k omezení uvádění chemické látky, přípravku nebo výrobku na trh nebo jejich používání z důvodu ochrany veřejného zdraví, spotřebitelů nebo životního prostředí, předají členské státy rovněž buď přehled všech příslušných údajů o příslušné látce, přípravku nebo výrobku a o známých a dostupných náhražkách, nebo odkazy na ně, jsou-li takové údaje dostupné, a sdělí předpokládané účinky opatření na veřejné zdraví a ochranu spotřebitele a životního prostředí společně s analýzou rizik provedenou odpovídajícím způsobem v souladu se zásadami stanovenými v příslušné části oddílu II. 3 přílohy XV nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 [...]. 2. Komise a členské státy mohou členskému státu, který předložil návrh technického předpisu, předat připomínky, které tento členský stát vezme v co největší míře v úvahu při následné přípravě technického předpisu“. Podle článku 6 uvedené směrnice: „1. Členské státy odloží přijetí návrhu technického předpisu o tři měsíce ode dne, kdy Komise obdrží sdělení podle čl. 5 odst. 1 [...]. 3. S výjimkou návrhu předpisů týkajících se služeb odloží členské státy přijetí návrhu technického předpisu o dvanáct měsíců ode dne, kdy Komise obdržela sdělení podle čl. 5 odst. 1 této směrnice, ohlásí-li Komise do tří měsíců od tohoto dne svůj záměr navrhnout nebo přijmout směrnici, nařízení nebo rozhodnutí v této věci v souladu s článkem 288 Smlouvy o fungování EU [...]. 7. Odstavce 1 až 5 se nepoužijí, je-li: a) členský stát z naléhavých důvodů způsobených vážnými a nepředvídatelnými okolnostmi, které souvisejí s ochranou veřejného zdraví nebo bezpečnosti, s ochranou zvířat nebo rostlin a v případě předpisů pro služby také s veřejným pořádkem, zejména s ochranou mládeže, nucen ve velmi krátké lhůtě připravit technické předpisy tak, aby byly neprodleně vydány a provedeny, aniž by byly možné jakékoli konzultace [...].“
- 9 Na jedné straně z ustanovení článků 5 a 6 směrnice 2015/1535 citovaných výše vyplývá, že obdobně jako v případě postupu v mimořádných situacích upraveného článku 69 a 71 nařízení č. 1107/2009 je členský stát povinen informovat Komisi a ostatní členské státy o důvodech souvisejících s ochranou veřejného zdraví, spotřebitelů nebo životního prostředí, pro které je třeba omezit uvádění na trh nebo používání určité chemické látky, přípravku nebo výrobku. Nepožaduje-li Komise, aby bylo přijetí návrhu technického předpisu odloženo, zejména pokud ohlásí svůj záměr navrhnout nebo přijmout směrnici, nařízení nebo rozhodnutí v souladu s čl. 6 odst. 3 [směrnice 2015/1535], může členský stát po uplynutí tří měsíců od oznámení návrh s konečnou platností přijmout.

- 10 Na druhé straně z ustanovení článků 69 a 71 nařízení č. 1107/2009 vyplývá, že jestliže členský stát oficiálně informuje o nutnosti přijmout mimořádná opatření s cílem zakázat používání určitého přípravku nebo určité účinné látky a Evropská komise žádné takové opatření nepřijme, může členský stát přijmout dočasná ochranná opatření do doby, než budou přijata opatření Společenství.
- 11 Z dokumentů ve spise vyplývá, že francouzská vláda oznámila návrh sporného nařízení Evropské komisi dne 2. února 2017, přičemž se dovolávala čl. 5 čtvrtého pododstavce směrnice 2015/1535 ze dne 9. září 2015 o postupu při poskytování informací v oblasti technických předpisů, a nikoli nařízení č. 1107/2009 ze dne 21. října 2009 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh. V uvedeném oznámení však francouzská vláda odůvodnila zákaz používání přípravků na ochranu rostlin obsahujících jednu či více látek ze skupiny neonikotinoidů odkazem na několik vědeckých studií, „z nichž vyplývá velmi závažný dopad neonikotinoidů na mnoho složek životního prostředí, [zejména] na nečlňové organismy, jako jsou včely, drobní bezobratlí živočichové nebo dokonce ptáci“, a dále na studii vypracovanou Evropským úřadem pro bezpečnost potravin, která „identifikuje riziko pro lidské zdraví (dopady na vývoj nervového systému)“. Ve své odpovědi na oznámení návrhu poskytnuté dne 3. srpna 2017 Komise uvedla, s odkazem na nařízení č. 1107/2009, že „sdílí obavy Francie související s některými látkami ze skupiny neonikotinoidů a riziky, jež tyto látky představují pro včely“, a připomněla, že „úřad EFSA zveřejnil závěry týkající se těchto tří látek, ve kterých upozornil na další možná rizika, na základě čehož Komise zvažuje potřebu přijetí dalších omezení.“
- 12 Legalita napadeného nařízení tak závisí na otázce, zda [omissis] [uvedení první předběžné otázky]
- 13 [omissis] [uvedení druhé předběžné otázky]
- 14 [omissis] [uvedení třetí předběžné otázky]
- 15 Tyto otázky představují závažný problém při výkladu práva Evropské unie. Je tudíž namístě předložit Soudnímu dvoru Evropské unie žádost o rozhodnutí o uvedených předběžných otázkách a přerušit řízení o žalobě podané ze strany Union des industries de la protection des plantes.

ROZHODLA TAKTO:

První výrok: [omissis] [rozhodnutí o návrzích na vstup vedlejšího účastníka]

Druhý výrok: Soudnímu dvoru Evropské unie se k rozhodnutí předkládají tyto předběžné otázky:

- 1) Bylo-li Komisi podle článku 5 směrnice 2015/1535/EU ze dne 9. září 2015 formálně oznámeno vnitrostátní opatření, kterým se omezuje používání účinných látek, avšak na jeho podporu byly uvedeny důvody, na jejichž základě se členský stát domnívá, že daná látka může představovat vážné

riziko pro zdraví lidí nebo zvířat anebo pro životní prostředí a že tomuto riziku nelze s ohledem na stávající právní úpravu uspokojivě zabránit jinak než prostřednictvím opatření přijatých dotyčným členským státem, přičemž toto vysvětlení je natolik jasné, že se Komise nemůže zmýlit, pokud jako právní základ tohoto oznámení určí nařízení č. 1107/2009 ze dne 21. října 2009, je Evropská komise v takovém případě oprávněna považovat takové oznámení za oznámení podané v rámci postupu upraveného v člancích 69 a 71 uvedeného nařízení a případně přijmout další procesní opatření nebo opatření odpovídající jak požadavkům stanoveným v tomto nařízení, tak obavám vyjádřeným dotyčným členským státem?

- 2) V případě kladné odpovědi na tuto otázku, mají být prováděcí nařízení č. 2018/783, 2018/784 a 2018/785 ze dne 29. května 2018, kterými se stanoví zákaz používání thiamethoxamu, klothianidinu a imidaklopridu s účinností ode dne 19. prosince 2018, s výjimkou ošetření osiva, které má být použito pouze ve stálých sklenících, kdy výsledná plodina zůstane po celý svůj životní cyklus ve stálém skleníku, považována za opatření přijatá v reakci na žádost podanou Francií dne 2. února 2017, ve které uvedený členský stát požadoval všeobecný zákaz používání přípravků na ochranu rostlin obsahujících jednu nebo více látek ze skupiny neonikotinoidů a osiv ošetřených těmito přípravky?
- 3) V případě kladné odpovědi na tuto poslední otázku, jak může postupovat členský stát, který na základě článku 69 nařízení č. 1107/2009 požádal Komisi, aby přijala opatření k omezení nebo zakazu používání přípravků na ochranu rostlin obsahujících jednu nebo více látek ze skupiny neonikotinoidů a osiv ošetřených těmito přípravky, pokud Komise vyhověla jeho žádosti jen částečně a neomezila používání všech látek ze skupiny neonikotinoidů, ale pouze tří z těchto látek?

Třetí výrok: Řízení se přerušuje [omissis].

Čtvrtý výrok: [omissis] [doručení účastníkům řízení]

[omissis]

@