

Zadeva C-162/21**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

11. marec 2021

Predložitveno sodišče:

Conseil d'État (Belgija)

Datum predložitvene odločbe:

16. februar 2021

Tožče stranke:

Pesticide Action Network Europe ASBL

Nature et Progrès Belgique ASBL

TN

Tožena stranka:

État belge

I. Predmet in dejansko stanje spora:

- 1 Neonikotinoidi so insekticidi, ki se množično uporabljajo pri konvencionalnem kmetovanju, med drugim z naraščajočo uporabo tehnike piliranja semena: namesto škropljenja po rastlinah se seme z njimi tretira pred setvijo.
- 2 Tiametoksam in klotianidin sta molekuli iz skupine neonikotinoidov, ki sta aktivni snovi v različnih fitofarmacevtskih sredstvih.
- 3 Za ti aktivni snovi, ki ju je Evropska komisija prvotno odobrila, so bile pozneje uvedene precejšnje omejitve, zlasti v zadnjih izvedbenih uredbah 2018/784 („klotianidin“) in 2018/785 („tiametoksam“) z dne 29. maja 2018, ki njuno uporabo prepovedujeta, „razen v trajnih rastlinjakih“. Poleg tega je na podlagi navedenih izvedbenih uredb od 19. decembra 2018 prepovedano dajanje v promet in uporabo semena, tretirana s fitofarmacevtskimi sredstvi, ki vsebujejo klotianidin ali tiametoksam, razen za gojenje v trajnih rastlinjakih.

4. État belge (Belgijska država) pa je jeseni 2018 kljub temu odobrila šest registracij za dajanje v promet fitofarmaceutskih sredstev na osnovi klotianidina (insekticid „Poncho Beta“) in tiametoksama (insekticida „Cruiser“ in „Cruiser 600 FS“) za tretiranje semen nekaterih poljščin, med njimi sladkorne pese, in njihovega sejanja na prostem v obdobju, ki je v bistvu zajemalo pomlad leta 2019.
5. Tožeče stranke so na eni strani združenji, ki se borita proti pesticidom in se zavzemata za biotsko raznovrstnost, in na drugi strani čebelar. Trdijo, da so številne znanstvene študije dokazale, da uporaba neonikotinoidov, med drugim tiametoksama in klotianidina, pomeni veliko tveganje za nekatere živali, ki niso ciljni škodljivci, zlasti za čebele, čmrlje in druge opraevalce. Med drugim trdijo, da Evropska agencija za varnost hrane (EFSA) meni, na eni strani, da uporaba semen, tretiranih s sredstvi, ki vsebujejo tiametoksam, pomeni visoko tveganje za medonosne čebele in za čmrlje, ker so te snovi še naprej prisotne v poljščinah iz teh semen, in na drugi strani, da ni dokazano, da ta uporaba pomeni zgolj majhno tveganje za samotarske čebele, zato je treba na podlagi previdnostnega načela domnevati visoko tveganje. Navedena agencija naj bi po njihovem mnenju enako ugotovila pri proizvodih, ki vsebujejo klotianidin.
6. Tožeče stranke registracijam, ki jih je odobrila État belge, očitajo, da se z njimi podaljšuje dajanje tretiranih semen v promet in uporabo na poljih, kar je od 19. decembra 2018 prepovedano, in jih skrbi, da gre za večletno podaljšanje. Po njihovem mnenju État belge zmotno poskuša upravičiti te registracije s sistemom odstopanj iz člena 53 Uredbe št. 1107/2009. Zato so dne 21. januarja 2019 pri Conseil d'État (državni svet, Belgija) vložile tožbo za razglasitev ničnosti navedenih registracij, v kateri so se opirale na kršitev prava Unije in predlagale njihovo takojšnje zadržanje.
7. État belge poudarja, da so zadevna sredstva odobrena in že več let v uporabi, ter da njihova uporaba samo za poljščine v rastlinjakih velja šele od septembra 2018. Na podlagi pogojev za njihovo uporabo je mogoče preprečiti nesprejemljivo tveganje za medonosne čebele, poleg tega pa splošno predpisujejo, da se v petih letih po spravilu poljščin, ki so zrasle iz tretiranih semen, ne sme gojiti rastlin, ki privabljajo čebele. Ta semena se poleg tega nanašajo le na poljščine, spravljene pred cvetenjem, s čimer se prepreči vsakršen stik med rastlino in čebelo. Po njenem mnenju tožeče stranke niso dokazale upoštevnosti študij, na katere se sklicujejo, in niso predložile nobenega elementa, ki bi upravičeval takojšnjo in absolutno prepoved uporabe teh sredstev pod pogoji, določenimi v izpodbijanih registracijah.
8. Nepridobitno združenje Confédération des betteraviers Belges (konfederacija belgijskih pridelovalcev sladkorne pese, v nadaljevanju: združenje CBB) predstavlja približno 8200 belgijskih pridelovalcev sladkorne pese. Delniški družbi Isera & Scaldis Sugar in Raffinerie Tirlemontoise sta edini članici nepridobitnega združenja Société générale des fabricants de sucre de Belgique (splošno združenje pridelovalcev sladkorja v Belgiji, v nadaljevanju: SUBEL), ki zastopa interese navedenih proizvajalcev. Delniška družba Sesevanderhave je

vložila dve vlogi za registracijo uporabe zadevnih insekticidov. Navedene stranke so intervenirale v podporo predlogom État belge.

- 9 Združenje CBB navaja, da bi razglasitev ničnosti izpodbijanih aktov povzročila veliko izgubo prihodkov kmetom, ki jih predstavlja. Združenje SUBEL navaja, da bi ta razglasitev ničnosti kratkoročno povzročila nedonosnost obratov za proizvodnjo sladkorja. Obe menita, da bi taka razglasitev ničnosti na koncu lahko pomenila konec (dela) industrije sladkorja v Belgiji.
- 10 Conseil d'État (državni svet) je s sodbo z dne 5. junija 2019 zavrnil predlog za začasno zadržanje, s katerim je bila povezana tožba za razglasitev ničnosti.
- 11 Conseil d'État (državni svet) je s sodbo z dne 16. februarja 2021, ob izrecnem sklicevanju na dejansko stanje iz navedene prve sodbe, na Sodišče naslovil ta predlog za sprejetje predhodne odločbe.

II. Pravo Unije

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah

- 12 Člen 35 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina)¹, naslovljen „Varovanje zdravja“, določa:

„Vsakdo ima pravico do preventivnega zdravstvenega varstva in do zdravniške oskrbe v skladu s pogoji, ki jih določajo nacionalne zakonodaje in običaji. Pri opredeljevanju in izvajanju vseh politik in dejavnosti Unije se zagotavlja visoka raven varovanja zdravja ljudi.“

- 13 Člen 37 Listine, naslovljen „Varstvo okolja“, določa:

„V politike Unije je treba vključiti visoko raven varstva in izboljšanje kakovosti okolja, ki se zagotavljata v skladu z načelom trajnostnega razvoja.“

Direktiva 2009/128/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. oktobra 2009 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti za doseganje trajnostne rabe pesticidov

- 14 Člen 14(1) Direktive 2009/128², naslovljen „Integrirano varstvo rastlin pred škodljivimi organizmi“, določa:

„1. Države članice sprejmejo vse potrebne ukrepe za spodbujanje varstva rastlin pred škodljivimi organizmi z nizko uporabo pesticidov, pri čemer, kadar je to mogoče, dajejo prednost nekemičnim metodam, tako da poklicni

¹ UL 2007, C 303, str. 1.

² UL 2009, L 309, str. 71.

uporabniki pesticidov preidejo na prakse in sredstva, ki med razpoložljivimi sredstvi za zatiranje enakega škodljivega organizma predstavljajo najmanjše tveganje za zdravje ljudi in okolje. [...]"

Uredba št. 1107/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. oktobra 2009 o dajanju fitofarmaceutskih sredstev v promet in razveljavitvi direktiv Sveta 79/117/EGS in 91/414/EGS

15 V členu 2 Uredbe št. 1107/2009 je opredeljeno njeno področje uporabe:

„1. Ta uredba se uporablja za sredstva v obliki, v kateri se dobavljajo uporabniku, ki so sestavljena iz aktivnih snovi, varoval ali sinergistov ali te aktivne snovi vsebujejo, in so namenjena:

- (a) varstvu rastlin ali rastlinskih proizvodov pred vsemi škodljivimi organizmi ali preprečevanju delovanja takih organizmov, razen če je glavni namen uporaba v higienske namene in ne varstvo rastlin ali rastlinskih proizvodov;
- (b) vplivu na življenjske procese rastlin, kot so snovi, ki vplivajo na njihovo rast, razen hranila ali rastlinskega biostimulanta;
- (c) ohranjanju rastlinskih proizvodov, če teh snovi ali proizvodov ne urejajo posebne določbe Skupnosti o konzervansih;
- (d) uničevanju nezaželenih rastlin ali delov rastlin, razen alg, razen če se sredstva uporabljajo na površini tal ali vode za zaščito rastlin;
- (e) zadrževanju ali preprečevanju nezaželene rasti rastlin, z izjemo alg, razen če se sredstva uporabljajo na površini tal ali vode za zaščito rastlin.

Ta sredstva so v nadaljnjem besedilu „fitofarmaceutska sredstva“.

16 V členu 3 so opredeljeni pojmi iz Uredbe, med drugim pojem „rastline“, ki so „žive rastline in živi deli rastlin, vključno s svežim sadjem, zelenjavo in semeni“.

17 V členu 4 so opredeljena merila za odobritev aktivnih snovi:

„1. Aktivna snov se odobri v skladu s Prilogo II, če se lahko glede na sedanja znanstvena in tehnična spoznanja predvideva, da bodo, ob upoštevanju meril za odobritev, določenih v točkah 2 in 3 navedene priloge, fitofarmaceutska sredstva, ki vsebujejo to aktivno snov, izpolnila pogoje iz odstavkov 2 in 3.

[...]

3. Fitofarmacevtsko sredstvo kot posledica uporabe v skladu z dobro prakso varstva rastlin in ob upoštevanju realnih pogojev uporabe izpolnjuje naslednje zahteve:

- (a) je dovolj učinkovito;
- (b) nima takojšnjega ali zapoznelega škodljivega vpliva na zdravje ljudi, vključno z ranljivimi skupinami, ali zdravje živali neposredno ali prek pitne vode (ob upoštevanju snovi, nastalih pri obdelavi pitne vode), hrane, krme ali zraka ali posledic na delovnem mestu ali preko drugih neposrednih vplivov, ob upoštevanju ugotovljenih kumulativnih in sinergijskih vplivov, kadar so na voljo znanstvene metode za ocenjevanje takšnih vplivov, ki jih priznava Agencija, ali vpliva na podzemno vodo;
- (c) nima nesprejemljivega učinka na rastline ali rastlinske proizvode;
- (d) ne povzroča nepotrebnega trpljenja in bolečin vretenčarjem, zatiranju katerih je namenjen[o];
- (e) nima nesprejemljivega vpliva na okolje, zlasti ob upoštevanju naslednjih dejavnikov, kadar so na voljo znanstvene metode za ocenjevanje takšnih vplivov, ki jih priznava Agencija:
 - (i) usode in obnašanja teh sredstev v okolju, zlasti onesnaženja površinskih voda, rečnih ustij in obalnih vod, podtalne vode, zraka in tal, ob upoštevanju lokacij, oddaljenih od kraja uporabe snovi, po prenosu v okolju na velike razdalje;
 - (ii) njenega vpliva na neciljne vrste, zlasti na njihovo trenutno vedenje;
 - (iii) njenega vpliva na biotsko raznovrstnost in ekosistem.“

18 Člen 28(1) določa:

„1. Fitofarmacevtsko sredstvo se ne da v promet in se ne uporabi, če ga zadevna država članica ni odobrila v skladu s to uredbo.“

19 Člen 29(1)(a) določa:

„1. Brez poseganja v člen 50 se fitofarmacevtsko sredstvo registrira le, če na podlagi enotnih načel iz odstavka 6 izpolnjuje naslednje zahteve:

- (a) njegove aktivne snovi, varovala in sinergisti so bili odobreni [...]“

20 Člen 53 („Nujni primeri v zvezi z varstvom rastlin“) v odstavkih 1 in 4 določa:

„1. Z odstopanjem od člena 28 lahko država članica v posebnih okoliščinah za obdobje največ 120 dni dovoli dajanje v promet fitofarmaceutskih sredstev za omejeno in nadzorovano uporabo, če je ta ukrep potreben zaradi nevarnosti, ki je ni mogoče obvladati z drugimi ustreznimi ukrepi.

[...]

4. Odstavki 1 do 3 se ne uporabljajo za fitofarmaceutska sredstva, ki vsebujejo gensko spremenjene organizme ali so sestavljena iz njih, razen če je bila takšna sprostitev sprejeta v skladu z Direktivo 2001/18/ES.“

Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 540/2011 z dne 25. maja 2011 o izvajanju Uredbe (ES) št. 1107/2009 Evropskega parlamenta in Sveta glede seznama registriranih aktivnih snovi, kakor je bila spremenjena z izvedbenima uredbama Komisije (EU) 2018/784 in (EU) 2018/785

- 21 Člen 1 Uredbe št. 540/2011³, kakor je bila spremenjena z izvedbenima uredbama (EU) 2018/784⁴ in (EU) 2018/785⁵, določa:

„Aktivne snovi iz Priloge k tej uredbi se štejejo kot registrirane v skladu z Uredbo (ES) št. 1107/2009.“

- 22 V Delu A točke 121 priloge k navedeni uredbi je določeno, da se „[klotianidin lahko] [r]egistrira [...] samo kot insekticid v trajnih rastlinjakih ali za tretiranje semen, namenjenih za uporabo izključno v trajnih rastlinjakih. Kmetijske rastline morajo ostati v trajnem rastlinjaku skozi svoj celoten življenjski cikel.“
- 23 V skladu z Delom A točke 140 iste priloge za uporabo tiametoksama veljajo enake omejitve.

III. Trditve strank:

- 24 Tožeče stranke izpodbijanim odločbam očitajo, da dovoljujejo dajanje tiametoksama ali klotianidina v promet za uporabo na prostem, čeprav pravo Unije prepoveduje uporabo teh snovi v poljščinah.
- 25 Navajajo en sam tožbeni razlog, ki je razdeljen na tri dele in se v bistvu nanaša na kršitev Listine, Direktive 2009/128, Uredbe št. 1107/2009 in Izvedbene uredbe št. 540/2011.

³ UL 2011, L 153, str. 1.

⁴ Izvedbena uredba Komisije z dne 29. maja 2018 o spremembi Izvedbene uredbe (EU) št. 540/2011 glede pogojev za odobritev aktivne snovi klotianidin (UL 2018, L 132, str. 35).

⁵ Izvedbena uredba Komisije z dne 29. maja 2018 o spremembi Izvedbene uredbe (EU) št. 540/2011 glede pogojev za odobritev aktivne snovi tiametoksam (UL 2018, L 132, str. 40).

Prvi del edinega pritožbenega razloga*Stališča tožečih strank*

- 26 Tožeče stranke menijo, da se člen 53 Uredbe št. 1107/2009 ne uporablja niti za dajanje v promet niti sejanje semen, tretiranih z zadevnimi snovmi. To ugotovitev utemeljujejo s temi trditvami:
- V besedilu člena 53 je njegovo področje uporabe omejeno na „dajanje v promet fitofarmaceutskih sredstev“.
 - Člen 53 odstopa od člena 28 o dajanju v promet in uporabi fitofarmaceutskih sredstev, ne pa od člena 49 o dajanju v promet in uporabi tretiranih semen.
 - Namen člena 53 je državam članicam omogočiti, da se hitro odzovejo na pojav škodljivega organizma, ki bi lahko povzročil resno škodo. Značilen odziv je škropljenje napadenih rastlin ali tretiranje tal ob teh rastlinah. Tretiranje semen že pred setvijo in torej pred pojavom kakršne koli nevarnosti je preventivni ukrep in ne nujni odzivni ukrep.
 - V uvodni izjavi 13 izvedbenih uredb 2018/784 in 2018/785 je navedeno, da bi morale „[o]b upoštevanju tveganj za čebele zaradi tretiranih semen [...] za dajanje na trg in uporabo semen, tretiranih s fitofarmaceutskimi sredstvi, ki vsebujejo klotianidin [ali tiametoksam], veljati enake omejitve kot za uporabo klotianidina [ali tiametoksama]“. Ta potreba po uskladitvi pravne ureditve za uporabo semen s tisto za uporabo aktivnih snovi kaže na to, da gre za dve različni ureditvi, kar potrjuje pravna podlaga navedenih uredb, ki ni samo člen 21(3) Uredbe št. 1107/2009, ampak tudi člen 49(2) navedene uredbe.
 - Zakonodajalec Unije je sprejel določbe, ki se izrecno nanašajo na tretirana semena, ker se je zavedal njihovih posebnosti. Ta zakonodajna odločitev potrjuje, da se člen 53 ne uporablja za tretirana semena, ki niso „fitofarmaceutsko sredstvo“, temveč za „rastline“ v smislu člena 3.
- 27 V preostalem tožeče stranke menijo, da naslednji elementi niso upoštevni za analizo:
- Člen 53(4), ker tretirana semena niso fitofarmaceutska sredstva, ki vsebujejo GSO, in ne spadajo na področje uporabe člena 53, zato izrecno odstopanje ni potrebno.
 - Praksa drugih držav članic, ki so že uporabile člen 53 za odobritev tretiranja in sejanje piliranih semen.
 - Dejstvo, da je Komisija domnevno posredno potrdila to prakso ali jo je bila pripravljena izrecno potrditi, ker ni pristojna za razlago prava Unije na zadnji stopnji.

- 28 Tožeče stranke podredno Conseil d'État (državi svet) predlagajo, naj Sodišču predloži vprašanje za predhodno odločanje o tem, ali člen 53 državi članici omogoča odobritev registracije za dajanje v promet in sejanje semen, piliranih s fitofarmacevtskimi sredstvi.

Stališče État belge

- 29 État belge meni, da člen 53 Uredbe št. 1107/2009 dovoljuje uporabo izjeme za tretirana semena, ker v odstavku 4 izključuje le proizvode, ki vsebujejo GSO. Ta razlaga, ki naj bi se ujemala z razlago Komisije, je skladna s prakso več držav članic, ki so člen 53 uporabile za tretiranje in sejanje semen.
- 30 Podredno predlaga Conseil d'État (državni svet), naj Sodišču predloži vprašanje za predhodno odločanje o tem, ali člen 53 državi članici omogoča odobritev registracije za tretiranje, prodajo ali sejanje semen s fitofarmacevtskimi sredstvi, če je tak ukrep potreben zaradi nevarnosti, ki je ni mogoče obvladati z drugimi ustreznimi sredstvi.

Stališča intervenientov

- 31 Združenje CBB ugotavlja, da dajanje fitofarmacevtskega sredstva v promet na podlagi člena 53 Uredbe št. 1107/2009 neizogibno zajema njegovo uporabo. Ker člen 53 ne razlikuje med različnimi možnimi načini uporabe, se uporablja tako za tretiranje semen s fitofarmacevtskim sredstvom kot tudi za njihovo trženje. Združenje CBB navedeno ugotovitev opira na te utemeljitve:
- Pojem „nevarnost“ iz člena 53 nujno pomeni, da se fitofarmacevtsko sredstvo lahko uporabi za preprečitev uresničitve dejanske grožnje zaradi uporabe tretiranih semen. V nasprotnem primeru ta določba ne bi bila smiselna, saj bi bilo treba naprej počakati, da bi bile poljščine napadene, in šele nato zaprositi za odstopanje.
 - Člen 53(4) določa, da se odstopanje ne uporablja za fitofarmacevtska sredstva, ki vsebujejo GSO. Evropski zakonodajalec je torej želel, da se odstopanje uporablja za druge proizvode, ki niso izključeni.
- 32 Združenje CBB se ne strinja niti s tem, da je zakonodajalec Unije želel, da za tretirana semena velja posebna pravna ureditev, ki v členu 53 ni zajeta. Opira se na uvodno izjavo 33 Uredbe, navaja pa tudi, da člen 49 in člen 53 nista v istem pododdelku le-te. Člen 49 državi članici dovoljuje predpisovanje prepovedi, člen 53 pa ji dovoljuje izdajanje dovoljenj. Njun soobstoj je mogoče pojasniti z različnim vsebinskim področjem uporabe in ne z namerno uvedbo različnih pravnih ureditev za isto tematiko (torej dovoljenja za dajanje v promet), ne pa za isti predmet (na eni strani tretirana semena iz člena 49 in na drugi strani fitofarmacevtska sredstva iz člena 53).
- 33 Drugi intervenienti se v bistvu sklicujejo na trditve, ki jih je navedla État belge.

Drugi del edinega pritožbenega razloga

Stališča tožečih strank

- 34 Tožeče stranke menijo, da odstopanje iz člena 53 Uredbe št. 1107/2009 ne dovoljuje registracije fitofarmaceutskih sredstev za uporabo, kar je v Evropski uniji izrecno prepovedano. Omogoča samo to, da se v nujnih primerih začasno registrirajo fitofarmaceutska sredstva, katerih aktivna snov ni bila ali še ni bila ocenjena na ravni Evropske unije, ali da se sredstva, katerih aktivna snov je bila odobrena, registrirajo za uporabo, ki na nacionalni ravni še ni bila registrirana. To ugotovitev utemeljujejo s temi trditvami:
- V delovnem dokumentu Komisije SANCO/10087/2013 z dne 1. februarja 2013 za izvajanje člena 53 je opozorjeno, da zaradi izvajanja te določbe ne sme biti ogrožen cilja doseganja visoke ravni varovanja zdravja ljudi in živali, in da morajo države članice pri odobritvi registracije sredstva, katerega aktivna snov ni bila odobrena, upoštevati potrebo po „varovanju zdravja ljudi in okolja“.
 - Člen 53 določa odstopanje od člena 28, po katerem se fitofarmaceutsko sredstvo lahko da v promet ali uporabo samo, če je registrirano, ne pa tudi od člena 29, ki to registracijo pogojuje z odobritvijo aktivnih snovi, niti od člena 4, ki določa merila za to odobritev.
 - Člen 53 skoraj dobesedno nadomešča člen 8(4) Direktive Sveta 91/414/EGS z dne 15. julija 1991 o dajanju fitofarmaceutskih sredstev v promet⁶, vendar z dvema bistvenima razlikama:
 - S členom 8(4) Direktive je bilo uvedeno odstopanje od člena 4 te direktive, ki je registracijo za dajanje fitofarmaceutskih sredstev v promet pogojeval z odobritvijo njihovih aktivnih snovi. Člen 53 Uredbe ne vsebuje nobenega odstopanja od člena 29 iste uredbe, ki določa isti pogoj.
 - Člen 8(4) Direktive je izrecno določal možnost registracije za dajanje v promet tistih sredstev, ki ne izpolnjujejo zahtev iz člena 4 te direktive. Člen 53 ne določa take možnosti za sredstva, ki ne izpolnjujejo pogojev iz člena 29, med katerimi je odobritev aktivnih snovi v skladu s členom 4.
 - Stališča Evropskega parlamenta pred sprejetjem Uredbe in po njem dokazujejo, da je neobstoj izrecnega odstopanja od člena 29 v členu 53 posledica volje zakonodajalca Unije. Na podlagi uvodne izjave 32 Uredbe, ki nima zavezujočega pravnega učinka, v njej pa so uporabljeni zelo drugačni izrazi od tistih iz besedila člena 53, ni mogoče sklepati, da gre zgolj za spregled in da ta člen določa implicitno odstopanje od člena 29.

⁶ UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 11, str. 332.

- Obseg hipotetičnega implicitnega odstopanja od člena 29 naj bi bil zelo negotov in naj zlasti ne bi omogočal uporabe sredstva, ki očitno ni skladno s to določbo in posledično s pogoji odobritve snovi iz člena 4(3).
 - Člen 53 nikakor ne dopušča odstopanja od aktov, sprejetih na podlagi členov 21(3) in 49(2) Uredbe, kot sta izvedbeni uredbi 2018/784 in 2018/785, ki prepovedujeta uporabo, na katero se nanašata izpodbijani odločbi.
 - Te prepovedi temeljijo na natančni znanstveni oceni in jih narekuje previdnostno načelo. Država članica, ki bi želela odstopiti od take prepovedi, bi se morala v vsakem primeru opreti na nove ocene ali znanstvene podatke, ki bi lahko omajali ugotovitve agencije EFSA glede nevarnosti določene snovi ali njene uporabe, ki utemeljuje navedeno prepoved.
- 35 Tožeče stranke menijo, da bi bila kakršna koli drugačna razlaga člena 53 v nasprotju z načelom integriranega varstva rastlin pred škodljivimi organizmi iz člena 14 Direktive 2009/128, po katerem je treba pri uporabi pesticidov upoštevati načelo subsidiarnosti.
- 36 Natančneje, razlaga po kateri državam članicam ne bi bilo treba spoštovati pogojev iz člena 4 Uredbe, bi bila v nasprotju s členoma 35 in 37 Listine. Z razlago, ki bi posamezni državi članici omogočala, da enostransko odstopi od prepovedi, sprejetih na ravni Unije, bi bil ogrožen polni učinek Uredbe št. 1107/2009, katere uvodna izjava 9 določa, da bi bilo treba „določiti tudi usklajene predpise za odobritev aktivnih snovi in dajanje fitofarmaceutskih sredstev v promet“.
- 37 Tožeče stranke podredno Conseil d'État (državni svet) predlagajo, naj Sodišču predloži vprašanje za predhodno odločanje o tem, ali člen 53 državi članici omogoča odobritev uporabe fitofarmaceutskih sredstev, ki je po pravu Unije izrecno prepovedana zaradi tveganj, ki jih pomenijo za okolje ali zdravje.
- Stališče État belge*
- 38 État belge meni, da je treba razlikovati med določbami člena 4 in naslednjimi Uredbe št. 1107/2009, ki se nanašajo na odobritev aktivnih snovi, in določbami členov 28 in 29 ter naslednjih, ki se nanašajo na registracijo za dajanje fitofarmaceutskih sredstev v promet in uporabo.
- 39 Po njenem mnenju člen 53 uvaja izrecno odstopanje od splošnega načela iz člena 28, pa tudi implicitno odstopanje od običajnega postopka registracije fitofarmaceutskih sredstev iz člena 29.
- 40 Uvodna izjava 32 Uredbe, po kateri bi bilo treba „[v] izjemnih primerih [...] državam članicam dovoliti registracijo fitofarmaceutskih sredstev, ki niso v skladu s pogoji iz te uredbe, kadar je to nujno zaradi ogroženosti rastlinske pridelave ali ekosistemov, ki jih ni mogoče obvarovati na drug ustrezen način [...]“, kaže na to,

da je neobstoj izrecnega odstopanja od člena 29 preprosto posledica spregleda in ne volje zakonodajalca.

- 41 To implicitno odstopanje od člena 29 se lahko uporabi za vsako fitofarmacevtsko sredstvo, katerega aktivne snovi niso bile odobrene na podlagi Uredbe, bodisi zato, ker postopek odobritve še poteka, ker določena uporaba tega sredstva ni dovoljena v Prilogi k Izvedbeni uredbi št. 540/2011, ali ker je bila morebitna odobritev preklicana.
- 42 Ta razlaga izhaja iz ustaljene prakse Komisije, je skladna z besedilom člena 53, in ni v nasprotju niti z Listino niti načelom integriranega varstva rastlin pred škodljivimi organizmi iz Direktive 2009/128, prav tako pa ne ogroža polnega učinka Uredbe št. 1107/2009.
- 43 État belge se sklicuje tudi na sodbo z dne 17. oktobra 2013, Sumitomo Chemical, C-210/12, EU:C:2013:665, na podlagi katere sklepa, da ureditev odstopanja iz člena 53 od držav članic ne zahteva, da pred odobritvijo take registracije opravijo znanstveno oceno tveganj, in trdi, da sta bili vloži za odstopanje na podlagi člena 53, ki sta ji bili predloženi, zelo podrobno znanstveno preizkušeni in ocenjeni.
- 44 Podredno Conseil d'État (državni svet) predlaga, naj Sodišču predloži vprašanje za predhodno odločanje o tem, ali člen 53 državi članici dovoljuje, da odobri dajanje fitofarmacevtskih sredstev v promet za omejeno in nadzorovano uporabo, ki ni odobrena ali je celo prepovedana po Prilogi k Uredbi št. 540/2011, kadar je tak ukrep potreben zaradi nevarnosti, ki je ni mogoče obvladati z drugimi ustreznimi sredstvi.

Stališča intervenientov

- 45 Združenje CBB meni, da člen 53 Uredbe št. 1107/2009 ne določa samo odstopanja od člena 28, ampak tudi od običajnega postopka registracije fitofarmacevtskih sredstev iz člena 29 in posledično od pogojev za odobritev aktivnih snovi iz člena 4(3) te uredbe. Omogoča torej registracijo uporabe tistih fitofarmacevtskih sredstev, ki so v Evropski uniji izrecno prepovedana, ne samo sredstev, katerih aktivna snov ni bila ali še ni bila ocenjena na ravni Evropske unije. To ugotovitev utemeljuje s temi trditvami:
 - Uredba št. 1107/2009 je edini akt prava Unije, ki razlikuje med pojmom „odobrena aktivna snov“ in „neodobrena aktivna snov“.
 - Neodobrene aktivne snovi so tiste, ki ne izpolnjujejo pogojev za odobritev iz člena 4, kar zajema tako snovi, ki še niso bile ocenjene, kot tudi snovi, ki so bile ocenjene in prepovedane.
 - Nevarnost ocenjenih snovi je znana, medtem ko nevarnost tistih snovi, ki niso bile ali še niso bile ocenjene, v bistvu ni znana.

- Organi, ki obravnavajo vlogo za odstopanje na podlagi člena 53, lahko presoјajo snov, ki je bila ocenjena in prepovedana, ker jo poznajo, ne morejo pa tega storiti pri snovi, ki ni bila ali še ni bila ocenjena.
- 46 Drugi intervenienti se v bistvu sklicujejo na trditve, ki jih je navedla État belge.

Tretji del edinega pritožbenega razloga

Stališča tožečih strank

- 47 Tožeče stranke menijo, da so bile izpodbijane registracije odobrene preventivno zaradi potrebe po ekonomski donosnosti, in ne izpolnjujejo pogojev za uporabo člena 53 Uredbe št. 1107/2009 v zvezi z nujnostjo, obstojem posebnih okoliščin in neobstojem ustreznih alternativ.
- 48 V zvezi z nujnostjo navajajo naslednje:
- Nujnost je navedena samo v naslovu člena 53. Sodišče pa je naslovu določb pri razlagi pomena in obsega vedno pripisovalo določen pomen. Poleg tega je v sodbi z dne 17. oktobra 2013, Sumitomo Chemical, C-210/12, EU:C:2013:665 dovoljenja, ki odstopajo, označilo kot „nujna dovoljenja za dajanje v promet“.
 - Izpodbijani odločbi sta bili sprejeti 19. oktobra in 7. decembra 2018, ko zadevne poljščine še niso bile posejane. Zadevnih škodljivih organizmov torej še ni bilo.
 - V vlogah za registracijo Cruiser 600 FS je bilo priznано, da ni mogoče vnaprej vedeti, kje bi lahko prišlo do napadov škodljivih organizmov.

Izpodbijani odločbi torej nista utemeljeni z nujnostjo.

- 49 V zvezi s posebnimi okoliščinami tožeče stranke navajajo:
- Napadi škodljivih organizmov so neločljivo povezani z zadevnimi poljščinami in se lahko zgodijo vsako leto. Kmetje se stalno srečujejo z zmerno prisotnostjo škodljivih organizmov, na katere se nanašata izpodbijani odločbi.
 - Nevarnost širjenja teh škodljivih organizmov je logična in predvidljiva posledica nepogrešljivih kmetijskih praks.
 - Dejstvo, da je pojav škodljivega organizma verjeten, ni zadosten dokaz nevarnosti za nastanek velike škode na kmetijskih pridelkih. Obseg verjetne škode je odvisen od bolj ali manj zgodnjega pojavljanja in od ugotovljenega ali vsaj predvidenega števila škodljivih organizmov. Podatki, ki so jih v zvezi s tem predložili intervenienti, ne izhajajo iz neodvisnih študij, niso prepričljivi in precenjujejo resnost posledic napadov škodljivih organizmov.

Izpodbijanih odločb torej ni mogoče utemeljiti z nobeno posebno okoliščino.

50 Glede neobstoja ustreznih alternativ tožeče stranke navajajo:

- Nobena država iz istega podnebnega pasu kot Belgija ni odobrila odstopanja kot je tisto iz izpodbijanih odločb, kar pa leta 2019 ni vplivalo na pridelek.
- Politični svetovalec Vlaams Gewest (Flandrija, Belgija) trdi, da dejansko obstajajo (kemične) alternative, ki so na voljo v Belgiji, vendar tamkajšnji kmetje z njimi še niso seznanjeni.
- Institut royal belge pour l'amélioration de la betterave (belgijski kraljevi inštitut za izboljšanje pridelave sladkorne pese) je pridelovalce sladkorne pese opozoril na obstoj alternativnih insekticidov. Po podatkih z njegovega spletnega mesta se je med 70 in 85 % kmetov odločilo, da semen, tretiranih neonikotinoidi, leta 2019 ne bodo uporabljali in da so se navedene alternative izkazale za učinkovite.
- Alternative zajemajo ekološko kmetovanje, pri katerem se ne uporablja noben sintetični pesticid, ter kombinacijo kolobarjenja in drugih učinkovitih insekticidov.
- Izvajanja člena 53 nikakor ni mogoče upravičiti zgolj s pomanjkanjem ustreznih alternativ ali ekonomsko neoptimalnostjo alternativnih tehnologij. Če bi se državam dovolile nadaljnje registracije fitofarmaceutskih sredstev, ki so na ravni Unije prepovedana, zgolj zato, ker nobena alternativa ne dosega njihove učinkovitosti, bi bila namreč prepoved nesmiselna.
- Poleg tega iz besedila člena 53 izhaja, da neobstoj drugega ustreznega načina boja proti škodljivim organizmom sam po sebi ne dokazuje posebnih in nujnih okoliščin.

51 Tožeče stranke nazadnje glede relativnosti ekonomskih potreb navajajo:

- État belge se je zadovoljila z neupoštevniimi trditvami iz vlog za odstopanje na podlagi člena 53, čeprav bi lahko od vlagateljev zahtevala dodatna pojasnila ali opravila lastno znanstveno oceno, ki bi bila neodvisna od zatrevane verjetnosti izgube pridelka.
- V uvodni izjavi 8 Uredbe je navedeno, da je „[n]amen te uredbe [...] zagotoviti visoko raven varstva zdravja ljudi in živali in varovanja okolja ter hkrati varovati konkurenčnost kmetijstva Skupnosti. [...] Veljati bi moralo previdnostno načelo [...]“. Člen 1(4) te uredbe določa, da „[d]oločbe te uredbe temeljijo na previdnostnem načelu [...]“.
- V delovnem dokumentu Komisije z dne 1. februarja 2013 je pojasnjeno, da bi bilo treba vloge za odobritev odstopanj na podlagi člena 53, „ki temeljijo zgolj na interesih panoge, zavrniti“.

Čeprav so ekonomske potrebe upoštevne, se je torej zakonodajalec Unije odločil dati večji pomen vrednotam varovanja zdravja in okolja. État belge se je odločila za drugačen pristop.

- 52 Tožeče stranke podredno Conseil d'État (državni svet) predlagajo, naj Sodišču predloži vprašanje za predhodno odločanje o tem, ali:
- izraz „nujni primeri“ zajema položaje, v katerih nevarnost, za katero se ne ve, ali bo nastala, še ni nastala;
 - izraz „posebne okoliščine“ zajema položaje, ki so tesno povezani z določenimi kmetijskimi praksami in v katerih se znajdejo pridelovalci, ki izvajajo te prakse, na primer nevarnost širjenja škodljivih žuželk na poljščinah, na katerih te žuželke v naravi živijo;
 - besedilo „ki je ni mogoče obvladati z drugimi ustreznimi ukrepi“ zajema neobstoj sredstev, ki bi pridelovalcem kratkoročno zagotavljala enako produktivnost, stroške in delovni čas kot pri uporabi fitofarmaceutskih sredstev, katerih registracija se predlaga.

Stališče État belge

- 53 État belge se sklicuje na sodbo z dne 17. oktobra 2013, Sumitomo Chemical, C-210/12, EU:C:2013:665, in meni, da uporaba člena 53 Uredbe št. 1107/2009 ni pogojena z nujnim primerom niti obstojem posebnih okoliščin niti neobstojem ustreznih alternativ.
- 54 Odstopanje je namenjeno odzivanju na nevarnost, ki je ni mogoče obvladati z drugimi ustreznimi sredstvi. Zato ni treba preizkusiti, ali je ugotovljena nevarnost predvidljiva ali ne, niti ali so napadi škodljivih organizmov neločljivo povezani z zadevnimi poljščinami.
- 55 État belge trdi, da je odbor za potrjevanje sistematično predvidel ukrepe kot alternativo uporabi zadevnih snovi, in da se je pri ugotovitvi, da ni ustrezne alternative za boj proti škodljivim organizmom, opredeljenim v izpodbijanih odločbah, oprl na mnenja strokovnjakov.
- 56 État belge podredno Conseil d'État (državni svet) predlaga, naj Sodišču predloži vprašanje za predhodno odločanje o tem, na eni strani, ali člen 53 zajema le položaje, v katerih nevarnosti ob sprejetju ukrepa o odstopanju ni mogoče predvideti, in na drugi strani ali izraz „ki je ni mogoče obvladati z drugimi ustreznimi ukrepi“ omogoča ohranitev konkurenčnosti kmetijstva Skupnosti v smislu uvodne izjave 8 Uredbe.

Stališča intervenientov

- 57 Združenje CBB trdi, da v skladu s členom 53 Uredbe št. 1107/2009 ni treba dokazati niti nujnosti niti posebnih okoliščin. Navedena dva pojma se prekrivata z dokazovanjem obstoja „nevarnosti ali grožnje, ki posega v rastlinsko pridelavo ali ekosisteme, [ki je] ni mogoče obvladati z drugimi ustreznimi sredstvi“. V obravnavanem primeru je bil dokazan obstoj posebnih okoliščin, ki upravičujejo ukrep odstopanja zaradi nevarnosti, ki je ni mogoče obvladati z drugimi ustreznimi sredstvi.
- 58 Drugi intervenienti menijo, da se tožeče stranke pri dokazovanju obstoja alternativ opirajo na ekološko kmetijstvo, vendar ta metoda v obravnavani zadevi ni učinkovita alternativa.

IV. Presoja Conseil d'État (državni svet):

- 59 Stranke si različno razlagajo področje uporabe in pogoje za izvajanje člena 53 Uredbe št. 1107/2009.
- 60 Uporaba člena 53 ni tako očitna, da ne dopušča nobenega razumnega dvoma.
- 61 Tožeče stranke Conseil d'État (državni svet) zlasti pozivajo, naj Sodišču predloži vprašanja za predhodno odločanje, ki se zdijo upoštevana in se nanašajo na razlago več pojmov iz navedene določbe.
- 62 Sodišče teh pojmov še ni razložilo. Zato mu je treba v zvezi s tem predložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe.

V. Vprašanja za predhodno odločanje:

1. Ali je treba člen 53 Uredbe (ES) št. 1107/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. oktobra 2009 o dajanju fitofarmacevtskih sredstev v promet in razveljavitvi direktiv Sveta 79/117/EGS in 91/414/EGS razlagati tako, da državi članici dovoljuje, da pod določenimi pogoji odobri registracijo za tretiranje, prodajo ali sejanje semen, tretiranih s fitofarmacevtskimi sredstvi?
2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ali se člen 53 pod določenimi pogoji lahko uporablja za fitofarmacevtska sredstva, ki vsebujejo aktivne snovi, katerih dajanje v promet ali uporaba sta v Evropski uniji omejena ali prepovedana?
3. Ali „posebne okoliščine“, ki se zahtevajo po členu 53 navedene uredbe, zajemajo položaje, v katerih nastanek nevarnosti ni gotov ampak samo verjeten?
4. Ali „posebne okoliščine“, ki se zahtevajo po členu 53 navedene uredbe, zajemajo položaje, v katerih je nastanek nevarnosti predvidljiv, običajen in celo cikliččen?

5. Ali je treba besedilo „ki je ni mogoče obvladati z drugimi ustreznimi ukrepi“ iz člena 53 uredbe razlagati tako, da ob upoštevanju besedila uvodne izjave 8 uredbe pripisuje enak pomen, na eni strani, zagotavljanju visoke ravni varovanja zdravja ljudi in živali ter varstva okolja in, na drugi strani, ohranjanju konkurenčnosti kmetijstva Skupnosti?

DELOVNI DOKUMENT