

Věc C-162/21

Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyhotovené na základě čl. 98 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora**Datum podání:**

11. března 2021

Předkládající soud:

Conseil d'État (Státní rada, Belgie)

Datum předkládacího rozhodnutí:

16. února 2021

Žalobci:

Pesticide Action Network Europe ASBL

Nature et Progrès Belgique ASBL

TN

Žalovaný:

État belge

I. Předmět a okolnosti sporu:

- 1 Neonikotinoidy jsou insekticidní látky masivně používané v konvenčním zemědělství, zejména při rostoucím využívání techniky ošetření osiva: namísto postřiku vegetace jsou neonikotinoidy aplikovány na osivo před jeho výsevem.
- 2 Thiametoxam a klothianidin jsou molekuly kategorie neonikotinoidů, které jsou účinnou látkou různých přípravků na ochranu rostlin.
- 3 Tyto dvě účinné látky, které byly původně schváleny Evropskou komisí, byly následně předmětem přísných omezení, zejména v posledních prováděcích nařízeních 2018/784 („klothianidin“) a 2018/785 („thiametoxam“) ze dne 29. května 2018, která zakazují jejich používání „s výjimkou stálých skleníků“. Tatáž prováděcí nařízení kromě toho od 19. prosince 2018 zakázala uvádění na trh a používání osiva ošetřeného přípravky na ochranu rostlin obsahujícími klothianidin nebo thiametoxam, s výjimkou pěstování ve stálých sklenících.

- 4 Na podzim roku 2018 však État belge (Belgický stát) udělil šest povolení k uvádění přípravků na ochranu rostlin na bázi klothianidinu (insekticid s názvem „Poncho Beta“) a thiametoxamu (insekticidy „Cruiser“ a „Cruiser 600 FS“) na trh za účelem ošetření osiva určitých plodin, včetně cukrové řepy, jakož i jeho polního výsevu, a to na dobu v podstatě pokrývající jaro roku 2019.
- 5 Žalobci jsou sdružení, která bojují proti pesticidům a podporují biologickou rozmanitost, a dále včelař. Žalobci tvrdí, že četné vědecké studie prokázaly, že používání neonikotinoidů, a zejména thiametoxamu a klothianidinu, s sebou nese značná rizika pro některé jiné živočichy, než jsou škůdci, zejména pro včely, čmeláky a jiný hmyz sbírající pyl. Poukazují zejména na to, že podle Evropského úřadu pro bezpečnost potravin (EÚBP) s sebou používání osiva ošetřeného přípravky obsahujícími thiametoxam nese zvýšené riziko pro včely medonosné a pro čmeláky, jelikož tyto látky přetrvávají v plodinách pěstovaných po plodině vzešlé z osiva, a dále na to, že není prokázáno, že toto použití představuje pouze malé riziko pro solitérní včely, takže na základě zásady předběžné opatrnosti je třeba předpokládat existenci vysokého rizika. Tento úřad podle nich dospěl k těmto závěrům ohledně přípravků obsahujících klothianidin.
- 6 Žalobci vytýkají povolením uděleným Belgickým státem, že prodloužila uvádění na trh a venkovní používání ošetřeného osiva, zakázaná od 19. prosince 2018, a obávají se, že tato povolení budou obnovována po mnoho let. Podle nich se Belgický stát nesprávně snaží odůvodnit tato povolení na základě odchylné úpravy uvedené v článku 53 nařízení č. 1107/2009. Návrhem ze dne 21. ledna 2019 tedy žalobci podali ke Conseil d'État (Státní rada) žalobu na neplatnost uvedených povolení, založenou na porušení unijního práva, a požadovali okamžité pozastavení jejich platnosti.
- 7 Belgický stát zdůrazňuje, že dotčené přípravky jsou schvalovány a používány již řadu let a jejich používání je omezeno na pěstování ve sklenících teprve od září 2018. Podmínky jejich používání umožňují zabránit tomu, aby představovaly nepřijatelné riziko pro včely medonosné, a obecně vyžadují vyhnout se pěstování rostlin přitahujících včely, a to po dobu pěti let následujících po sklizni plodin vzešlých z ošetřeného osiva. Kromě toho se jedná pouze o osivo plodin sklizených před kvetením, což brání jakémukoli kontaktu mezi rostlinou a včelou. Podle belgického státu žalobci neprokázali relevanci studií, kterých se dovolávají, a nepředkládají žádný poznatek, jenž by odůvodňoval, aby bylo používání těchto přípravků za podmínek stanovených napadenými povoleními ihned a zcela znemožněno.
- 8 ASBL Confédération des Betteraviers Belges (dále jen „CBB“) zastupuje přibližně 8 200 belgických pěstitelů cukrové řepy. Akciové společnosti Isera & Scaldis Sugar a Raffinerie Tirlemontoise jsou jedinými dvěma členy Sociétés générale des fabricants de sucre de Belgique (zkráceně „SUBEL“), která zastupuje zájmy uvedených producentů. Akciová společnost Sesevanderhave podala dvě žádosti o povolení používání dotčených insekticidů. Tito zúčastnění vstoupili do řízení jako vedlejší účastníci na podporu návrhových žádání Belgického státu.

- 9 CBB uvádí, že zrušení napadených aktů by způsobilo zemědělcům, které zastupuje, podstatnou ztrátu příjmů. SUBEL uvádí, že toto zrušení by v krátkém čase vedlo k poklesu ziskovosti cukrovarů. Obě mají za to, že takové zrušení by v konečném důsledku mohlo vést k ukončení činnosti (části) cukrovarnického průmyslu v Belgii.
- 10 Conseil d'État (Státní rada) rozsudkem ze dne 5. června 2019 zamítla návrh na pozastavení platnosti, který byl připojen k žalobě na neplatnost.
- 11 Conseil d'État (Státní rada) rozsudkem ze dne 16. února 2021, s výslovným odkazem na vylíčení skutkového stavu v prvním rozsudku, zaslala Soudnímu dvoru tuto žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

II. Unijní právo

Listina základních práv Evropské unie

- 12 Článek 35 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“)¹, nadepsaný „Ochrana zdraví“, stanoví:

„Každý má právo na přístup k preventivní zdravotní péči a na obdržení lékařské péče za podmínek stanovených vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi. Při vymezování a provádění všech politik a činností Unie je zajištěn vysoký stupeň ochrany lidského zdraví.“

- 13 Článek 37 Listiny, nadepsaný „Ochrana životního prostředí“, stanoví:

„Vysoká úroveň ochrany životního prostředí a zvyšování jeho kvality musí být začleněny do politik Unie a zajištěny v souladu se zásadou udržitelného rozvoje.“

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/128/ES ze dne 21. října 2009, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství za účelem dosažení udržitelného používání pesticidů

- 14 Článek 14 odst. 1 směrnice 2009/128², nadepsaný „Integrovaná ochrana rostlin“, stanoví:

„1. Členské státy přijmou všechna nezbytná opatření na podporu ochrany před škodlivými organismy s nízkými vstupy pesticidů, přičemž dle možnosti upřednostní nechemické metody, aby profesionální uživatelé pesticidů přešli na postupy a přípravky, které jsou k dispozici pro daný

¹ Úř. věst. 2007, C 303, s. 1.

² Úř. věst. 2009, L 309, s. 71.

problém spojený se stejným škodlivým organismem, avšak představují nejnižší riziko pro lidské zdraví a životní prostředí. [...]"

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

15 Článek 2 nařízení č. 1107/2009 vymezuje oblast jeho působnosti:

„1. Toto nařízení se vztahuje na přípravky[,] v podobě, v níž jsou dodávány uživateli, které obsahují účinné látky, safenery nebo synergenty nebo jsou z nich složeny a které jsou určeny pro některé z těchto použití:

- a) ochrana rostlin či rostlinných produktů před všemi škodlivými organismy či ochrana před působením těchto organismů, ledaže jsou hlavním důvodem použití těchto přípravků spíše hygienické účely než ochrana rostlin či rostlinných produktů;
- b) ovlivňování životních procesů rostlin, například jako látky ovlivňující růst, avšak jinak než jako živiny nebo rostlinné biostimulanty;
- c) uchovávání rostlinných produktů, pokud se na tyto látky nebo produkty nevztahují zvláštní předpisy Společenství o konzervantech;
- d) ničení nežádoucích rostlin s výjimkou řas, pokud přípravky nejsou aplikovány na půdu nebo na vodu k ochraně rostlin;
- e) regulace nebo prevence nežádoucího růstu rostlin s výjimkou řas, pokud přípravky nejsou aplikovány na půdu nebo na vodu k ochraně rostlin.

Tyto přípravky jsou dále uváděny jako □přípravky na ochranu rostlin”.

16 Článek 3 obsahuje definice ve smyslu nařízení, zejména definici „rostlin“, kterými jsou „živé rostliny a živé části rostlin, včetně čerstvých plodů, [čerstvého ovoce a] zeleniny a osiva“.

17 Článek 4 definuje kritéria pro schválení účinných látek:

„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.

[...]

3. Přípravek na ochranu rostlin po aplikaci v souladu se správnou praxí v ochraně rostlin musí za běžných podmínek použití splňovat tato kritéria:

- a) je dostatečně účinný;
- b) nemá žádný bezprostřední ani zpožděný škodlivý účinek na lidské zdraví, a to ani na zranitelné skupiny, ani na zdraví zvířat, ať přímý, či nepřímý prostřednictvím pitné vody (s ohledem na produkty, které vznikají při úpravě pitné vody), potravin, krmiv či ovzduší, ani nezpůsobuje následky na pracovišti nebo prostřednictvím jiných nepřímých účinků, přičemž se vezmou v úvahu známé kumulativní a synergické účinky, jsou-li pro jejich posouzení k dispozici vědecké metody schválené úřadem; ani na podzemní vody;
- c) nemá žádné nepříjemné účinky na rostliny ani rostlinné produkty;
- d) nezpůsobuje zbytečné utrpení a bolest obratlovcům, kteří mají být regulováni;
- e) nemá žádné nepříjemné účinky na životní prostředí, jsou-li pro jejich posouzení k dispozici vědecké metody schválené úřadem, a to zejména pokud jde o následující aspekty:
 - i) jeho osud a distribuce v životním prostředí, zejména znečištění povrchových vod, včetně vod v ústí řek a pobřežních vod, podzemních vod, ovzduší a půdy, přičemž se zohlední i oblasti vzdálené od místa použití kvůli environmentálnímu přenosu na velkou vzdálenost;
 - ii) jeho dopad na necílové druhy, a to i na stávající chování těchto druhů;
 - iii) jeho dopad na biologickou rozmanitost a ekosystém.“

18 Článek 28 odst. 1 stanoví:

„1. Přípravek na ochranu rostlin se nevede na trh ani nepoužije, pokud nebyl v dotyčném členském státě povolen v souladu s tímto nařízením.“

19 Článek 29 odst. 1 písm. a) stanoví:

„1. Aniž je dotčen článek 50, přípravek na ochranu rostlin se povolí pouze tehdy, splňuje-li podle jednotných zásad uvedených v odstavci 6 tyto požadavky:

- a) jeho účinné látky, safenery a synergenty byly schváleny [...]“.

20 Článek 53 („Mimořádné stavy při ochraně rostlin“), odstavce 1 a 4, stanoví:

„1. Odchylně od článku 28 může členský stát za zvláštních okolností povolit na dobu nepřesahující 120 dní, aby na trh byly uváděny přípravky na ochranu rostlin pro omezené a kontrolované použití, jestliže se takové opatření jeví nezbytným vzhledem k nebezpečí, jež nelze zvládnout jinými přijatelnými prostředky.

[...]

4. Odstavce 1, 2 a 3 se nevztahují na přípravky na ochranu rostlin, které obsahují geneticky modifikované organismy nebo se z nich skládají, pokud jejich uvolnění nebylo schváleno podle směrnice 2001/18/ES.“

Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 540/2011 ze dne 25. května 2011, kterým se provádí nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009, pokud jde o seznam schválených účinných látek, ve znění prováděcích nařízení Komise (EU) 2018/784 a (EU) 2018/785

- 21 Článek 1 nařízení č. 540/2011³ ve znění prováděcích nařízení (EU) 2018/784⁴ a (EU) 2018/785⁵ stanoví:

„Účinné látky uvedené v části A přílohy se považují za schválené podle nařízení (ES) č. 1107/2009.“

- 22 Část A položky č. 121 stanoví, že „povolena mohou být pouze použití [klothianidinu] jako insekticid ve stálých sklenících nebo pro ošetření osiva, které má být použito pouze ve stálých sklenících. Výsledná plodina musí po celý svůj životní cyklus zůstat ve stálém skleníku.“
- 23 Část A položky č. 140 téže přílohy podřizuje použití thiametoxamu stejným omezením.

III. Argumenty účastníků řízení:

- 24 Žalobci napadeným rozhodnutím vytýkají, že povolují uvádění thiametoxamu nebo klothianidinu na trh za účelem použití na poli, zatímco unijní právo používání těchto látek na plodinách pěstovaných ve venkovním prostředí zakazuje.

³ Úř. věst. 2011, L 153, s. 1.

⁴ Prováděcí nařízení Komise (EU) 2018/784 ze dne 29. května 2018, kterým se mění prováděcí nařízení (EU) č. 540/2011, pokud jde o podmínky schválení účinné látky klothianidin (Úř. věst. 2018, L 132, s. 35).

⁵ Prováděcí nařízení Komise (EU) 2018/785 ze dne 29. května 2018, kterým se mění prováděcí nařízení (EU) č. 540/2011, pokud jde o podmínky schválení účinné látky thiametoxam (Úř. věst. 2018, L 132, s. 40).

- 25 Žalobci uplatňují jediný žalobní důvod sestávající ze tří částí, který vychází především z porušení Listiny, směrnice 2009/128, nařízení č. 1107/2009 a prováděcího nařízení č. 540/2011.

První část jediného žalobního důvodu

Stanovisko žalobců

- 26 Žalobci mají za to, že do působnosti článku 53 nařízení č. 1107/2009 nepatří ani uvádění na trh, ani polní výsev osiva ošetřeného dotčenými látkami. Tento závěr zakládají na následujících argumentech:
- znění článku 53 omezuje jeho působnost na „uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh“,
 - článek 53 se odchyluje od článku 28, který se týká uvádění na trh a používání přípravků na ochranu rostlin, avšak nikoli od článku 49, který se týká uvádění na trh a používání ošetřeného osiva,
 - cílem článku 53 je umožnit členským státům mimořádně reagovat na výskyt škůdce, který může způsobit závažné škody. Typická reakce spočívá v postřiku napadených rostlin nebo v ošetření půdy v místě, odkud rostlina vyrůstá. Ošetření osiva před samotným výsevem, tedy před výskytem jakéhokoli nebezpečí, je preventivním opatřením, a nikoli opatřením mimořádné reakce,
 - bod 13 odůvodnění prováděcích nařízení 2018/784 a 2018/785 uvádí, že „s ohledem na rizika ošetřeného osiva pro včely by uvádění osiva ošetřeného přípravky na ochranu rostlin obsahujícími klothianidin [nebo thiametoxam] na trh a jeho používání mělo podléhat stejným omezením jako použití klothianidinu [a thiametoxamu]“. Tato nutnost sladit právní režim používání osiva s právní úpravou používání účinných látek prokazuje, že se jedná o dva odlišné režimy, což potvrzuje právní základ uvedených nařízení, který zahrnuje nejen čl. 21 odst. 3 nařízení č. 1107/2009, ale rovněž jeho čl. 49 odst. 2,
 - unijní normotvůrce přijal ustanovení, která se výslovně týkají ošetřeného osiva, neboť si byl vědom jeho specifičnosti. Toto legislativní rozhodnutí potvrzuje, že se článek 53 nepoužije na ošetřené osivo, které není „přípravkem na ochranu rostlin“, ale „rostlinou“ ve smyslu článku 3.
- 27 Ve zbývajících částech mají žalobci za to, že následující skutečnosti nejsou pro účely analýzy relevantní:
- ustanovení čl. 53 odst. 4 z toho důvodu, že ošetřené osivo není přípravkem na ochranu rostlin obsahujícím GMO a článek 53 se na něj nevztahuje, aniž by byla nutná výslovná výjimka,

- praxe jiných členských států, které již využily článek 53, aby povolily ošetření a výsev ošetřeného osiva,
 - skutečnost, že Komise údajně nepřímou schválila nebo se chystá výslovně schválit tuto praxi a to z důvodu, že tato nemá pravomoc závazně vykládat unijní právo.
- 28 Podpůrně žalobci navrhuje, aby Conseil d'État (Státní rada) předložil Soudnímu dvoru předběžnou otázku směřující k určení, zda článek 53 umožňuje členskému státu udělit povolení pro uvedení na trh a výsev osiva ošetřeného pomocí přípravků na ochranu rostlin.

Stanovisko Belgického státu

- 29 Belgický stát má za to, že článek 53 nařízení č. 1107/2009 umožňuje uplatnit výjimku na ošetřené osivo, neboť jeho odstavec 4 vylučuje pouze přípravky obsahující GMO. Tento výklad, který zastává rovněž Komise, je v souladu s praxí několika členských států, které použily článek 53 na ošetření osiva a na výsev.
- 30 Belgický stát podpůrně žádá Conseil d'État (Státní rada), aby předložil Soudnímu dvoru předběžnou otázku směřující k určení, zda článek 53 umožňuje členskému státu udělit povolení pro ošetření, prodej nebo výsev osiva za použití přípravků na ochranu rostlin, pokud je takové opatření nezbytné z důvodu nebezpečí, které nelze zvládnout jinými přijatelnými prostředky.

Stanovisko vedlejších účastníků řízení

- 31 CBB konstatuje, že uvedení přípravku na ochranu rostlin na trh na základě článku 53 nařízení č. 1107/2009 se nutně týká jeho používání. Jelikož článek 53 nerozlišuje mezi různými možnými způsoby použití, použije se na ošetření osiva přípravkem i na uvádění osiva na trh. CBB zakládá tento závěr na následujících argumentech:
- pojem „nebezpečí“ uvedený v článku 53 nutně znamená, že přípravek na ochranu rostlin může být použit, aby se pomocí ošetřeného osiva zabránilo konkretizaci skutečné hrozby. V opačném případě by toto ustanovení nemělo žádný smysl, neboť před podáním žádosti o výjimku by bylo třeba vyčkat, až budou plodiny napadeny,
 - článek 53 odst. 4 stanoví, že na přípravky na ochranu rostlin, které obsahují GMO, se výjimka nevztahuje. Unijní normotvůrce tedy chtěl, aby pro ostatní nevyloučené přípravky bylo možné této výjimky využít.
- 32 CBB mimoto zpochybňuje, že by unijní normotvůrce záměrně podřídil ošetřené osivo zvláštnímu právnímu režimu, na který se nevztahuje článek 53. Opírá se o bod 33 odůvodnění nařízení, a kromě toho tvrdí, že článek 49 a článek 53 nejsou součástí téhož pododdílu tohoto nařízení. Článek 49 umožňuje členskému státu

ukládat zákazy, zatímco článek 53 mu umožňuje vydávat povolení. Jejich koexistence je odůvodněna rozdílnou věcnou působností, a nikoliv záměrným zavedením odlišných právních režimů, které by se týkaly téhož tématu (tedy povolování uvedení na trh), ale nikoliv stejného předmětu (na jedné straně ošetřené osiva uvedené v článku 49, na druhé straně přípravků na ochranu rostlin uvedených v článku 53).

- 33 Ostatní vedlejší účastníci v podstatě odkazují na argumenty uplatněné Belgickým státem.

Druhá část jediného žalobního důvodu

Stanovisko žalobců

- 34 Žalobci se domnívají, že výjimka stanovená v článku 53 nařízení č. 1107/2009 neumožňuje povolit Evropskou unií výslovně zakázané používání přípravků na ochranu rostlin. Umožňuje pouze dočasně povolit v mimořádných případech přípravky na ochranu rostlin, jejichž účinná látka nebyla nebo dosud nebyla předmětem hodnocení na úrovni Evropské unie, nebo povolit pro účely použití, která nebyla nebo dosud nebyla povolena na vnitrostátní úrovni, přípravky, jejichž účinná látka je schválena. Tento závěr zakládají na následujících argumentech:
- pracovní dokument Komise SANCO/10087/2013 ze dne 1. února 2013 za účelem použití článku 53 připomíná, že využití tohoto ustanovení nemůže ohrozit cíl dosažení vysoké úrovně ochrany zdraví lidí a zvířat a že za účelem vydání povolení pro přípravek, jehož účinná látka nebyla schválena, musí členské státy zohlednit nezbytnost „ochrany lidského zdraví a životního prostředí“;
 - článek 53 se odchyľuje od článku 28, který stanoví, že přípravek na ochranu rostlin může být uveden na trh nebo použit pouze tehdy, byl-li povolen, ale nikoliv od článku 29, který podmiňuje toto povolení schválením účinných látek, ani od článku 4, který stanoví kritéria pro toto schválení,
 - článek 53 téměř doslovně nahrazuje čl. 8 odst. 4 směrnice Rady 91/414/EHS ze dne 15. července 1991 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh⁶, ale obsahuje dva zásadní rozdíly:
 - článek 8 odst. 4 směrnice zavedl výjimku z jejího článku 4, který podmiňoval povolení uvedení přípravků na ochranu rostlin na trh schválením jejich účinných látek. Článek 53 neobsahuje žádnou výjimku z článku 29 téhož nařízení, který stanoví stejnou podmínku,
 - článek 8 odst. 4 směrnice výslovně stanovil možnost povolit uvedení na trh u přípravků, které nesplňují požadavky jejího článku 4.

⁶ Úř. věst. 1991, L 230, s. 1.

Článek 53 nestanoví takovou možnost pro přípravky, které nesplňují podmínky článku 29, jež zahrnují schválení účinných látek v souladu s článkem 4,

- postoje Evropského parlamentu, které předcházely a následovaly přijetí nařízení, prokazují, že skutečnost, že článek 53 neobsahuje výslovnou výjimku z článku 29, je výsledkem vůle unijního normotvůrce. Bod 32 odůvodnění nařízení, který není nikterak právně závazný a používá výrazy velmi vzdálené od znění článku 53, neumožňuje dospět k závěru, že se jedná o pouhé opomenutí a že tento článek obsahuje implicitní výjimku z článku 29,
 - rozsah hypotetické implicitní výjimky z článku 29 je velmi nejistý a nemůže zejména umožňovat použití výrobku, který zjevně není v souladu s tímto ustanovením, a v důsledku toho s podmínkami schválení látek stanovenými v čl. 4 odst. 3,
 - článek 53 v každém případě neumožňuje odchýlit se od aktů přijatých na základě čl. 21 odst. 3 a čl. 49 odst. 2 nařízení, jako jsou prováděcí nařízení 2018/784 a 2018/785, která zakazují použití uvedená v napadených rozhodnutích,
 - tyto zákazy jsou založeny na důkladném vědeckém hodnocení a byly formulovány na základě zásady obezřetnosti. členský stát, který si přeje odchýlit se od takového zákazu, se musí v každém případě opírat o nová vědecká hodnocení nebo vědecké údaje, které mohou zpochybnit závěry EÚBP o nebezpečnosti látky nebo použití, na nichž je uvedený zákaz založen.
- 35 Žalobci se domnívají, že jakýkoli jiný výklad článku 53 by byl v rozporu se zásadou integrované ochrany rostlin zakotvenou v článku 14 směrnice 2009/128, která podmiňuje používání pesticidů dodržováním zásady subsidiarity.
- 36 Přesněji řečeno, výklad spočívající v osvobození členských států od povinnosti dodržovat podmínky článku 4 nařízení je v rozporu s články 35 a 37 Listiny. Výklad umožňující každému členskému státu jednostranně zpochybnit zákazy stanovené na unijní úrovni ohrožuje užitečný účinek nařízení č. 1107/2009, jehož bod 9 odůvodnění uvádí, že by mělo „stanovit jednotná pravidla pro schvalování účinných látek a uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh“.
- 37 Podpůrně žalobci navrhuje, aby Conseil d'État (Státní rada) předložil Soudnímu dvoru předběžnou otázku směřující k určení, zda článek 53 umožňuje členskému státu povolit unijním právem výslovně zakázaná, z důvodu rizik, která představují pro životní prostředí nebo zdraví, používání přípravků na ochranu rostlin.

Stanovisko Belgického státu

- 38 Belgický stát má za to, že je třeba rozlišovat mezi ustanoveními článku 4 a následujícími nařízení č. 1107/2009, která se týkají schvalování účinných látek, a ustanoveními článků 28, 29 a následujícími, která se týkají povolení k uvedení na trh a používání přípravků na ochranu rostlin.
- 39 Belgický stát má za to, že článek 53 zavádí výslovnou odchylku od obecné zásady uvedené v článku 28, ale také implicitní odchylku od obecného postupu povolování přípravků na ochranu rostlin stanoveného v článku 29.
- 40 Bod 32 odůvodnění nařízení, který uvádí, že „ve výjimečných případech by mělo být členským státům umožněno povolovat přípravky na ochranu rostlin, jež nespĺňují podmínky tohoto nařízení, pokud je to nezbytné z důvodu ohrožení rostlinné výroby nebo ekosystémů, proti němuž nelze zakročit jinými rozumnými prostředky [...]“, prokazuje, že neexistence výslovné výjimky z článku 29 vyplývá z pouhého opomenutí, a nikoli z vůle normotvůrce.
- 41 Tato implicitní výjimka z článku 29 může být použita pro každý přípravek na ochranu rostlin, jehož účinné látky nebyly schváleny na základě nařízení, ať již proto, že ještě probíhá řízení o schválení, protože některá použití uvedeného přípravku nejsou povolena přílohou prováděcího nařízení č. 540/2011, nebo protože případně dříve udělené schválení bylo odebráno.
- 42 Tento výklad vyplývá z ustálené praxe Komise, je v souladu se zněním článku 53 a není v rozporu s Listinou, se zásadou integrované ochrany rostlin zakotvenou ve směrnici 2009/128 ani s užitečným účinkem nařízení č. 1107/2009.
- 43 Belgický stát se kromě toho dovolává rozsudku ze dne 17. října 2013, Sumitomo Chemical, C-210/12, EU:C:2013:665, z něhož vyvozuje, že odchýlný režim článku 53 nevyžaduje, aby členské státy provedly vědecký přezkum rizik před udělením povolení tohoto druhu, a tvrdí, že žádosti o výjimku na základě článku 53, které mu byly předloženy, byly předmětem velmi podrobného posouzení a vědeckého přezkumu.
- 44 Podpůrně žádá Conseil d'État, aby se obrátil na Soudní dvůr s předběžnou otázkou směřující k určení, zda článek 53 umožňuje členskému státu povolit uvedení přípravků na ochranu rostlin na trh za účelem omezeného a kontrolovaného používání, a to ve vztahu k použití neschváleným či dokonce zakázaným přílohou nařízení č. 540/2011, pokud je takové opatření nezbytné vzhledem k nebezpečí, jež nelze zvládnout jinými přijatelnými prostředky.

Stanovisko vedlejších účastníků řízení

- 45 CBB má za to, že článek 53 nařízení č. 1107/2009 se odchyluje nejen od článku 28, ale rovněž od řádného povolovacího řízení pro přípravky na ochranu rostlin upraveného v článku 29 a v důsledku toho od podmínek schválení účinných látek stanovených v čl. 4 odst. 3. Umožňuje tedy povolit používání

přípravků na ochranu rostlin výslovně zakázaných Evropskou unií, a nikoli pouze přípravků, jejichž účinná látka nebyla nebo ještě nebyla na úrovni Evropské unie hodnocena. Tento závěr zakládá na následujících argumentech:

- nařízení č. 1107/2009 je jediným aktem unijního práva, který rozlišuje pojmy „schválená účinná látka“ a „neschválená účinná látka“,
 - neschválené účinné látky jsou ty, které nesplňují podmínky pro povolení stanovené v článku 4, což zahrnuje látky, které ještě nebyly hodnoceny, i látky, které byly zhodnoceny a zakázány,
 - nebezpečnost látek, které byly zhodnoceny, je známa, zatímco nebezpečnost látek, které nebyly nebo ještě nebyly hodnoceny, je z podstaty věci neznámá,
 - orgány, kterým byla předložena žádost o výjimku podle článku 53, mohou posoudit zhodnocenou a se znalostí věci zakázanou látku, ale nemohou tak učinit v případě látky, která nebyla nebo ještě nebyla hodnocena.
- 46 Ostatní vedlejší účastníci v podstatě odkazují na argumenty uplatněné Belgickým státem.

Třetí část jediného žalobního důvodu

Stanovisko žalobců

- 47 Žalobci mají za to, že napadená povolení byla vydána preventivně s cílem vyjít vstříc požadavku ekonomické ziskovosti, přičemž nesplňují podmínky použití článku 53 nařízení č. 1107/2009 týkající se mimořádnosti, existence zvláštních okolností a neexistence jiných přijatelných prostředků.
- 48 Pokud jde o mimořádnost, uvádějí následující:
- mimořádnost je uvedena pouze v nadpisu článku 53. Soudní dvůr nicméně vždy přikládal význam nadpisu ustanovení pro výklad jejich smyslu a dosahu. V rozsudku ze dne 17. října 2013, Sumitomo Chemical, C-210/12, EU:C:2013:665, ostatně označuje povolení na základě výjimky za „mimořádná povolení k uvedení na trh“,
 - napadená rozhodnutí byla přijata dne 19. října a 7. prosince 2018, kdy dotčené plodiny ještě nebyly vysety. Dotčení škůdci se tedy dosud nevyskytovali,
 - žádosti o povolení týkající se přípravku Cruiser 600 FS uznávají, že nelze předem určit místa, která by škůdci mohli napadnout.

Napadená rozhodnutí tedy nejsou odůvodněna žádnou mimořádností.

- 49 Pokud jde o zvláštní okolnosti, žalobci tvrdí následující:

- útoky škůdců úzce souvisejí s dotčenými plodinami a mohou se vyskytnout každý rok. Zemědělci jsou neustále konfrontováni s mírným výskytem škůdců, na které se vztahují napadená rozhodnutí,
- riziko šíření těchto škůdců je logickým a předvídatelným důsledkem zemědělských postupů, které nejsou nezbytné,
- skutečnost, že výskyt škůdce je pravděpodobný, nestačí k prokázání nebezpečí významných škod na zemědělských výnosech. Rozsah pravděpodobné škody závisí na více či méně časně povaze tohoto výskytu a na množství zaznamenaných nebo alespoň předpokládaných škůdců. Číselné údaje předložené v tomto ohledu vedlejšími účastníky nevyplývají z nezávislých studií, nejsou přesvědčivé a přehánějí závažnost následků napadení škůdci.

Napadená rozhodnutí tedy nejsou odůvodněna žádnou zvláštní okolností.

50 Co se týče neexistence jiných přijatelných prostředků, žalobci uvádějí následující:

- žádná země z téhož podnebného pásu jako Belgie neudělila odchylku podobnou napadeným rozhodnutím, přesto to nemělo žádný dopad na výnosy v roce 2019,
- politický poradce Vlámského regionu (Belgie) tvrdí, že v Belgii jsou k dispozici (chemické) alternativy, třebaže zemědělci s nimi dosud nejsou dobře obeznámeni,
- Belgický královský institut pro zušlechtnění řepy upozornil pěstitele cukrové řepy na existenci alternativních insekticidů. Údaje dostupné na jeho internetových stránkách ukazují, že 70 až 85 % z nich se rozhodlo nepoužívat v roce 2019 osivo ošetřené neonicotinoidy a že tyto alternativy se ukázaly jako účinné,
- alternativy zahrnují ekologické zemědělství, které nepoužívá žádné syntetické pesticidy, jakož i střídání plodin spolu s používáním jiných účinných insekticidů,
- použití článku 53 nemůže být v žádném případě odůvodněno pouhým nedostatkem přijatelných alternativ nebo ekonomicky neoptimální povahou alternativních technik. Pokud by státy měly možnost pokračovat v povolování přípravku na ochranu rostlin zakázaného na úrovni Unie pouze z toho důvodu, že žádná alternativa se mu nemůže svou účinností vyrovnat, tento zákaz by zcela pozbyl smyslu,
- ze znění článku 53 mimoto vyplývá, že neexistence jiných přijatelných prostředků boje proti škůdcům není sama o sobě důkazem zvláštních a mimořádných okolností.

51 Pokud jde konečně o relativní význam hospodářských požadavků, žalobci tvrdí následující:

- Belgický stát se spokojil s irelevantními tvrzeními obsaženými v žádostech o výjimku na základě článku 53, ačkoli mohl požadovat dodatečná vysvětlení od žadatelů nebo provést vlastní a nezávislý vědecký přezkum věrohodnosti tvrzených ztrát na výnosech,
- bod 8 jeho odůvodnění uvádí, že účelem nařízení je „zajistit vysokou úroveň ochrany zdraví lidí a zvířat a životního prostředí a zároveň zabezpečit konkurenceschopnost zemědělství Společenství. [...] Měla by být uplatňována zásada předběžné opatrnosti [...]“. Jeho čl. 1 odst. 4 stanoví, že „ustanovení tohoto nařízení jsou založena na zásadě předběžné opatrnosti [...]“,
- pracovní dokument Komise ze dne 1. února 2013 upřesňuje, že žádosti o výjimku podle článku 53 „založené pouze na zájmech průmyslu by měly být zamítnuty“.

Ačkoli jsou hospodářské zájmy relevantní, unijní zákonodárce se tedy rozhodl přiznat větší význam hodnotám ochrany zdraví a životního prostředí. Belgický stát zaujal opačný přístup.

52 Podpůrně se žalobci domáhají, aby Conseil d'État (Státní rada) položil Soudnímu dvoru předběžnou otázku směřující k určení, zda:

- výraz „mimořádné stavy“ pokrývá situace, ve kterých dosud nenastalo nebezpečí, jehož vznik není jistý,
- výraz „zvláštní okolnosti“ se vztahuje na situace úzce související s určitými zemědělskými postupy a jimž jsou vystaveni hlavně pěstitelé využívající těchto postupů, jako je například riziko šíření hmyzích škůdců v plodinách, se kterými jsou tyto škůdci přirozeně spojeni,
- výraz „jež nelze zvládnout jinými přijatelnými prostředky“ zahrnuje neexistenci prostředků, které by pěstitelům krátkodobě zajistily produktivitu, náklady a pracovní dobu totožné s těmi, které souvisejí s používáním přípravků na ochranu rostlin, pro něž je požadováno povolení.

Stanovisko Belgického státu

53 Belgický stát se dovolává rozsudku ze dne 17. října 2013, Sumitomo Chemical, C-210/12, EU:C:2013:665, a domnívá se, že použití článku 53 nařízení č. 1107/2009 není vázáno na mimořádný stav, na existenci zvláštních okolností ani na neexistenci jiných přijatelných prostředků.

54 Cílem výjimky je reagovat na nebezpečí, které nelze zvládnout jinými přijatelnými prostředky. Není tedy relevantní zkoumat, zda je identifikované

nebezpečí předvídatelné, či nikoli, ani zda je napadení škůdci úzce spojeno s dotčenými plodinami.

- 55 Belgický stát tvrdí, že schvalovací výbor systematicky zvažoval alternativní opatření k používání dotčených látek a že při závěru o tom, že neexistuje přijatelná alternativa k boji proti škůdcům uvedeným v napadených rozhodnutích, vycházel ze stanovisek odborníků.
- 56 Belgický stát podpůrně žádá Conseil d'État (Státní rada), aby položil Soudnímu dvoru předběžnou otázku směřující k určení, zaprvé, zda se článek 53 vztahuje pouze na situace, kdy je nebezpečí v okamžiku přijetí opatření představujícího odchylku nepředvídatelné, a zadruhé, zda výraz „jež nelze zvládnout jinými přijatelnými prostředky“ umožňuje zachovat konkurenceschopnost zemědělství Společenství ve smyslu bodu 8 odůvodnění nařízení.

Stanovisko vedlejších účastníků řízení

- 57 CBB tvrdí, že článek 53 nařízení č. 1107/2009 neukládá prokázání mimořádnosti ani zvláštních okolností. Tyto pojmy splývají s prokázáním existence „ohrožení rostlinné výroby nebo ekosystémů, proti němuž nelze zakročit jinými rozumnými prostředky“. V projednávané věci byla prokázána existence zvláštních okolností odůvodňujících výjimku z důvodu nebezpečí, proti němuž nelze zakročit jinými rozumnými prostředky.
- 58 Ostatní vedlejší účastníci mají za to, že žalobci vycházejí k prokázání existence alternativ z ekologického zemědělství, ale že tato metoda v projednávaném případě neposkytuje účinné řešení.

IV. Závěry Conseil d'État (Státní rada):

- 59 Účastníci řízení se ve výkladu působnosti a podmínek pro použití článku 53 nařízení č. 1107/2009 rozcházejí.
- 60 Možnost použít článek 53 není natolik zřejmá, aby neponechávala prostor pro žádnou rozumnou pochybnost.
- 61 Především žalobci žádají Conseil d'État (Státní rada), aby položil Soudnímu dvoru předběžné otázky, které se jeví jako relevantní a týkají se výkladu několika pojmů obsažených v tomto ustanovení.
- 62 Soudní dvůr tyto pojmy dosud nevyložil. Je tedy třeba jej o to požádat prostřednictvím žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

V. Předběžné otázky:

1. Musí být článek 53 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 vykládán v tom smyslu, že umožňuje členskému státu udělit za určitých podmínek povolení pro nakládání, prodej nebo výsev osiva ošetřeného přípravky na ochranu rostlin?

2. V případě kladné odpovědi na první otázku, může se výše uvedený článek 53 za určitých podmínek použít na přípravky na ochranu rostlin, které obsahují účinné látky, jejichž uvedení do prodeje nebo používání jsou na území Evropské unie omezeny nebo zakázány?

3. Zahrnují „zvláštní okolnosti“ vyžadované článkem 53 výše uvedeného nařízení situace, v nichž není výskyt nebezpečí jistý, ale pouze pravděpodobný?

4. Zahrnují „zvláštní okolnosti“ vyžadované článkem 53 výše uvedeného nařízení situace, v nichž je výskyt nebezpečí předvídatelný, běžný a dokonce pravidelně se opakující?

5. Musí být výraz „jež nelze zvládnout jinými přijatelnými prostředky“ použitý v článku 53 nařízení vykládán v tom smyslu, že s ohledem na znění bodu 8 odůvodnění nařízení přikládá rovnocenný význam zajištění vysoké úrovně ochrany zdraví lidí a zvířat a životního prostředí i zabezpečení konkurenceschopnosti zemědělství Společenství?