

C-162/21. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2021. március 11.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Conseil d'État (Belgium)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2021. február 16.

Felperesek:

Pesticide Action Network Europe ASBL

Nature et Progrès Belgique ASBL

TN

Alperes:

État belge

I. A jogvita tárgya és tényállása

- 1 A neonikotinoidok – különösen a vetőmagok bevonása technikájának egyre elterjedtebb alkalmazásával – a hagyományos mezőgazdaságban széles körben használt rovarirtó anyagok: növényzetre történő permetezés helyett megelőző jelleggel alkalmazzák őket a vetőmagra, a vetés előtt.
- 2 A tiametoxam és a klotianidin a különböző növényvédő szerek hatóanyagát képező neonikotinoidok kategóriájába tartozó molekulák.
- 3 Az Európai Bizottság által eredetileg jóváhagyott ezen két hatóanyagra utóbb szigorú korlátozásokat határoztak meg, többek között legutóbb a 2018. május 29-i 2018/784 („klotianidin”) és 2018/785 („tiametoxam”) végrehajtási rendeletekben, amelyek az „állandó üvegházak kivételével” megtiltják felhasználásukat. Ugyanezen végrehajtási rendeletek egyébiránt 2018. december 19-től megtiltották a klotianidin vagy tiametoxam hatóanyagot tartalmazó növényvédő szerekkel

kezelt vetőmagok forgalmazását és felhasználását, a növények állandó üvegházakban történő termesztésének kivételével.

- 4 Az État belge (belga állam) azonban 2018 őszén hat engedélyt adott ki klotianidin alapú (*Poncho Beta* elnevezésű rovarirtó) és tiametoxam alapú (*Cruiser* és *Cruiser 600 FS* rovarirtó) növényvédő szerek forgalomba hozatalára, bizonyos növények – köztük a cukorrépa – vetőmagjainak kezelésére, valamint azok szabadföldi vetésére, lényegében a 2019 tavaszát lefedő időtartamra.
- 5 A felperesek egyrészt a peszticidek ellen küzdő és a biodiverzitást előmozdító egyesületek, másrészt egy méhész. Azt állítják, hogy számos tudományos tanulmány bizonyította, hogy a neonikotinoidok, és különösen a tiametoxam és a klotianidin használata jelentős kockázatot jelent egyes – az érintett kártevőkön kívüli – állatokra, különösen a méhekre, a poszméhekre és más gyűjtögető rovarokra. Többek között előadják, hogy az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (EFSA) egyrészt úgy véli, hogy a tiametoxamot tartalmazó szerekkel bevont vetőmagok felhasználása magas kockázatot jelent a mézelő méhekre és a poszméhekre amiatt, hogy ezen anyagok a kezelt vetőmagból termesztett növényekben továbbra is jelen vannak, másrészt nem bizonyított, hogy e felhasználás csak csekély kockázatot jelentene a magányos méhekre, így az elővigyázatosság elve értelmében a magas kockázatot kell feltételezni. Véleményük szerint e hatóság ugyanerre a következtetésre jut a klotianidint tartalmazó szerekkel kapcsolatban is.
- 6 A felperesek azt sérelmezik, hogy az État belge által kiadott engedélyek meghosszabbítják a kezelt vetőmagok forgalomba hozatalát és szabadföldi felhasználását, amely 2018. december 19. óta tilos, és attól tartanak, hogy az engedélyeket még éveken át megújítják. Álláspontjuk szerint az État belge az 1107/2009 rendelet 53. cikkében foglalt eltérést engedő szabály alapján tévesen próbálja igazolni ezen engedélyeket. 2019. január 21-i keresetlevelükkel tehát – az uniós jog megsértésére alapított, és az engedélyek azonnali felfüggesztését kérő – keresetet nyújtottak be az említett engedélyek megsemmisítése iránt a Conseil d'État-hoz (államtanács, Belgium).
- 7 Az État belge hangsúlyozza, hogy a szóban forgó termékeket több éve jóváhagyták és használják, valamint azok használata csak 2018 szeptembere óta korlátozódik az üvegházakban történő termesztésre. Felhasználási feltételeik alapján elkerülhető, hogy elfogadhatatlan kockázatot jelentsenek a mézelő méhekre, és e feltételek általános jelleggel előírják, hogy a kezelt vetőmagok vetésének betakarítását követő öt éven belül kerülni kell a méheket vonzó növények termesztését. Ezen vetőmagok továbbá csak a virágzás előtt betakarított növényeket érintik, ami lehetővé teszi a növény és a méh közötti bármely kapcsolat elkerülését. Véleménye szerint a felperesek nem bizonyítják az általuk hivatkozott tanulmányok relevanciáját, és nem szolgálnak semmilyen bizonyítékkal, amely igazolná e termékek megtámadott engedélyekben előírt feltételek melletti használatának hirtelen és teljes körű megakadályozását.

- 8 Az ASBL Confédération des betteraviers Belges (belga cukorrépa-termelők szövetsége, a továbbiakban: CBB) körülbelül 8200 belga cukorrépa-termelőt képvisel. Az Isera & Scaldis Sugar és a Raffinerie Tirlemontoise részvénytársaságok az ASBL Société générale des fabricants de sucre de Belgique (belga cukorgyártók általános szövetsége, a továbbiakban: SUBEL) kizárólagos két tagja, amely az említett gyártók érdekeit képviseli. A Sesevanderhave részvénytársaság két kérelmet nyújtott be a szóban forgó rovarirtó szerek használatának engedélyezése iránt. E felek az État belge kérelmeinek támogatása végett avatkoztak be.
- 9 A CBB kifejti, hogy a megtámadott jogi aktusok megsemmisítése jelentős bevételkiesést okozna az általa képviselt mezőgazdasági termelők számára. A SUBEL előadja, hogy e megsemmisítés rövid távon a cukorgyárak jövedelmezőségének csökkenéséhez vezet. Mindketten úgy vélik, hogy az ilyen megsemmisítés idővel a cukoripari ágazat (egy részének) megszűnéséhez vezethetne Belgiumban.
- 10 2019. június 5-i ítéletével a Conseil d'État (államtanács) elutasította a megsemmisítés iránti keresethez kapcsolódó felfüggesztés iránti kérelmet.
- 11 A Conseil d'État (államtanács) 2021. február 16-i ítéletével, kifejezetten utalva ezen első ítélet tényállásának ismertetésére, a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordult a Bírósághoz.

II. Az uniós jog

Az Európai Unió Alapjogi Chartája

- 12 Az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta)¹ „Egészségvédelem” című 35. cikke a következőképpen rendelkezik:
- „A nemzeti jogszabályokban és gyakorlatban megállapított feltételek mellett mindenkinek joga van megelőző egészségügyi ellátás igénybevételéhez, továbbá orvosi kezeléshez. Valamennyi uniós politika és tevékenység meghatározása és végrehajtása során biztosítani kell az emberi egészség védelmének magas szintjét.”
- 13 A „Környezetvédelem” című 37. cikke értelmében:
- „A magas színvonalú környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását be kell építeni az uniós politikákba, és a fenntartható fejlődés elvével összhangban biztosítani kell megvalósulásukat.”

¹ HL 2007. C 303., 1. o.

A peszticidok fenntartható használatának elérését célzó közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló, 2009. október 21-i 2009/128/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv

- 14 A 2009/128 irányelv² „Integrált növényvédelem” című 14. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) A tagállamok minden szükséges intézkedést meghoznak az alacsony peszticidfelhasználású növényvédelem ösztönzésére, előnyben részesítve a nem vegyi módszereket annak érdekében, hogy a peszticidok hivatásos alkalmazói olyan gyakorlatokra és termékekre térjenek át, amelyek ugyanazon kártevőprobléma vonatkozásában a legalacsonyabb kockázatot jelentik az emberi egészségre és a környezetre. [...]

A növényvédő szerek forgalomba hozataláról, valamint a 79/117/EGK és a 91/414/EGK tanácsi irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló 2009. október 21-i 1107/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet

- 15 Az 1107/2009 rendelet 2. cikke a rendelet hatályát a következőképpen határozza meg:

„(1) Ezt a rendeletet kell alkalmazni azokra a növényvédő szerekre, amelyek – abban a formában, ahogy eljutnak a felhasználóhoz – hatóanyagokból, védőanyagokból vagy kölcsönhatás-fokozókból állnak vagy ilyen tartalmazzak, és amelyek rendeltetészerű felhasználása a következők egyike:

- a) növények vagy növényi termékek védelme valamennyi károsító szervezettel szemben, vagy az ilyen szervezetek működésének megakadályozása, kivéve, ha e szerek fő rendeltetése nem a növények vagy növényi termékek védelme, hanem higiéniai célzatú;
- b) a növények élettani folyamatainak befolyásolása, mint például a növekedést befolyásoló anyagok, kivéve a tápanyagokat;
- c) a növényi termékek tartósítása, amennyiben ezek az anyagok vagy növényvédő szerek nem képezik a tartósítószerre vonatkozó különös közösségi rendelkezések tárgyát;
- d) nemkívánatos növények vagy növényrészek elpusztítása, nem számítva az algákat, kivéve, ha a szereket talajban vagy vízben, növényvédelmi célból alkalmazzák;

² HL 2009. L 309., 71. o.; helyesbítés: HL 2010. L 161., 11. o.

- e) növények nemkívánatos növekedésének visszaszorítása vagy megakadályozása, nem számítva az algákat, kivéve, ha a szereket talajban vagy vízben, növényvédelmi célból alkalmazzák.

E szerek a továbbiakban: a növényvédő szerek.”

- 16 A 3. cikk megállapítja a rendelet szerinti fogalommeghatározásokat, többek között a „növény” fogalmát, amely az „élő növény és növények élő részei, ideértve a friss zöldséget, gyümölcsöt és a magvakat is”.

- 17 A 4. cikk határozza meg a hatóanyagok jóváhagyási kritériumait:

„(1) A hatóanyagok jóváhagyását a II. mellékletnek megfelelően kell végezni, ha – a mindenkor tudományos és műszaki ismeretek fényében, figyelembe véve az említett melléklet 2. és 3. pontjában meghatározott jóváhagyási kritériumokat – várható, hogy az adott hatóanyagot tartalmazó növényvédő szer teljesíti a (2) és (3) bekezdésben előírt követelményeket.

[...]

(3) Egy növényvédő szer tekintetében – helyes növényvédelmi gyakorlat következetes alkalmazása esetén és reális felhasználási feltételek mellett – a következő követelményeknek kell teljesülniük:

- a) kellően hatékony;
- b) nem lehet azonnali vagy késleltetett káros hatása az emberi egészségre – ideértve a sérülékeny csoportok egészségét is – vagy állatok egészségére, sem közvetlenül, sem ivóvízen (figyelembe véve a vízkezeléssel nyert termékeket), élelmiszeren, takarmányon vagy levegőn keresztül, sem munkahelyi terhelés következményeként, sem más közvetett hatáson keresztül, figyelembe véve az ismert halmozódó és szinergikus hatásokat is, ha az ilyen hatások értékelésére szolgáló, a Hatóság által jóváhagyott tudományos módszerek rendelkezésre állnak, sem pedig a felszín alatti vizekre;
- c) nem terheli elfogadhatatlan mértékben a növényeket vagy növényi termékeket;
- d) nem okoz szükségtelen szenvedést és fájdalmat azoknak a gerinces állatoknak, amelyek ellen a védekezés irányul;
- e) nem terheli elfogadhatatlan mértékben a környezetet, különös tekintettel a következő szempontokra, ha az ilyen hatások értékelésére szolgáló, a Hatóság által jóváhagyott tudományos módszerek rendelkezésre állnak:

- i. további sorsa és eloszlása a környezetben, különösen a felszíni vizek, ideértve a torkolati és parti vizeket is, a felszín alatti vizek, valamint a levegő és a talaj szennyezését illetően, figyelembe véve a nagy hatótávolságú környezeti szállítást követően a felhasználásától távol eső helyszíneket;
- ii. a nem célszervezetekre gyakorolt hatása, beleértve az e fajok viselkedésére gyakorolt hatást;
- iii. a biológiai sokféleségre és az ökoszisztémára gyakorolt hatása.”

18 A 28. cikk (1) bekezdésének megfelelően:

„(1) Növényvédő szer csak akkor hozható forgalomba vagy használható fel, ha azt az érintett tagállam e rendeletnek megfelelően engedélyezte.”

19 A 29. cikk (1) bekezdésének a) pontja értelmében:

„(1) A 50. cikk sérelme nélkül növényvédő szer csak akkor engedélyezhető, ha a (6) bekezdésben említett egységes elvek alapján megfelel az alábbi követelményeknek:

a) hatóanyagait, védőanyagait és kölcsönhatás-fokozóit jóváhagyták [...]

20 A – „Növényvédelmi szükséghelyzetek” címet viselő – 53. cikk (1) és (4) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) A 28. cikktől eltérve, különleges körülmények fennállása esetén a tagállamok legfeljebb 120 napra engedélyezhetik növényvédő szerek korlátozott és ellenőrzött felhasználást szolgáló forgalomba hozatalát, ha ez az intézkedés olyan veszély miatt szükséges, amely más észszerű eszközzel nem hárítható el.

[...]

(4) Az (1)–(3) bekezdés nem vonatkozik genetikailag módosított szervezeteket tartalmazó vagy azokból álló növényvédő szerekre, kivéve, ha az ilyen kibocsátás a 2001/18/EK irányelvvel összhangban elfogadott.”

Az (EU) 2018/784 és az (EU) 2018/785 bizottsági végrehajtási rendeletekkel módosított, az 1107/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletnek a jóváhagyott hatóanyagok jegyzéke tekintetében történő végrehajtásáról szóló, 2011. május 25-i 540/2011/EU bizottsági végrehajtási rendelet

- 21 Az (EU) 2018/784³ és az (EU) 2018/785⁴ végrehajtási rendeletekkel módosított 540/2011 rendelet⁵ 1. cikke így rendelkezik:

„Az e rendelet mellékletében szereplő hatóanyagok az 1107/2009/EK rendelet értelmében jóváhagyott hatóanyagoknak tekintendők.”

- 22 Az említett rendelet melléklete 121. sorszámának A. része előírja, hogy „[a klotianidin] felhasználása kizárólag állandó üvegházakban alkalmazott rovarirtó szerként vagy csak állandó üvegházakban való felhasználásra szánt vetőmag kezelésére engedélyezhető. Az így kapott növénykultúráknak teljes életciklusuk alatt az állandó üvegházban kell maradniuk.”
- 23 Ugyanezen melléklet 140. sorszámának A. része a tiametoxam használatát illetően azonos korlátozásokat ír elő.

III. A felek érvei

- 24 A felperesek azt sérelmezik, hogy a megtámadott határozatok engedélyezik a tiametoxam vagy a klotianidin szabadföldön történő felhasználású forgalomba hozatalát, miközben az uniós jog tiltja ezen anyagoknak a szabadföldi kultúrákban való felhasználását.
- 25 Egyetlen – három részből álló – jogalapra hivatkoznak, amely lényegében a Charta, a 2009/128 irányelv, az 1107/2009 rendelet és az 540/2011 végrehajtási rendelet megsértésén alapul.

Az egyetlen jogalap első része

A felperesek álláspontja

- 26 A felperesek úgy vélik, hogy az 1107/2009 rendelet 53. cikkének hatálya sem a szóban forgó anyagok segítségével kezelt vetőmagok forgalomba hozatalára, sem

³ Az 540/2011/EU végrehajtási rendeletnek a klotianidin hatóanyag jóváhagyási feltételei tekintetében történő módosításáról szóló, 2018. május 29-i végrehajtási rendelet (HL 2018. L 132., 35. o.).

⁴ Az 540/2011/EU végrehajtási rendeletnek a tiametoxam hatóanyag jóváhagyási feltételei tekintetében történő módosításáról szóló, 2018. május 29-i végrehajtási rendelet (HL 2018. L 132., 40. o.).

⁵ HL 2011. L 153., 1. o.; helyesbítés: HL 2012. L 26., 38. o.

azok szabadföldi használatára nem terjed ki. E következtetést a következő érvekre alapítják:

- Az 53. cikk szövege a hatályát a „növényvédő szerek [...] forgalomba hozatalára” korlátozza.
 - Az 53. cikk eltérést enged a növényvédő szerek forgalomba hozataláról és felhasználásáról szóló 28. cikktől, azonban nem enged eltérést a kezelt vetőmagok forgalomba hozataláról és felhasználásáról szóló 49. cikktől.
 - Az 53. cikk célja a tagállamok számára lehetővé tenni valamely, súlyos károk okozására alkalmas parazita megjelenése esetén a szükséghelyzeti reagálást. A tipikus reakció a megtámadott növények permetezése vagy a növények talajának kezelése. A vetőmagnak még a vetés, tehát mindenféle veszély megjelenése előtt történő kezelése egy megelőző intézkedés, nem pedig egy szükséghelyzeti intézkedés.
 - A 2018/784 és 2018/785 végrehajtási rendeletek (13) preambulumbekzdése kifejti, hogy „tekintettel azokra a kockázatokra, amelyeket a kezelt vetőmag jelent a méhek számára, a klotianidintartalmú [vagy a tiametoxamtartalmú] növényvédő szerekkel kezelt vetőmag forgalomba hozatalára és felhasználására ugyanazokat a korlátozásokat kell előírni, mint a klotianidin [és a tiametoxam] felhasználására”. Annak szükségessége, hogy a vetőmagok felhasználására vonatkozó jogi szabályozást a hatóanyagok felhasználására vonatkozó jogi szabályozáshoz igazítsák, azt mutatja, hogy két különböző szabályozásról van szó, amit megerősít ezen rendeletek jogalapja is, ami nemcsak az 1107/2009 rendelet 21. cikkének (3) bekezdését, hanem 49. cikkének (2) bekezdését is magában foglalja.
 - Az uniós jogalkotó kifejezetten a kezelt vetőmagokra vonatkozó rendelkezéseket írt elő, mivel tudatában volt azok sajátosságainak. E jogalkotói választás megerősíti, hogy az 53. cikk nem vonatkozik a kezelt vetőmagokra, amelyek nem „növényvédő szerek”, hanem a 3. cikk értelmében vett „növények”.
- 27 A felperesek egyebekben úgy vélik, hogy az elemzés szempontjából a következő elemek nem relevánsak:
- Az 53. cikk (4) bekezdése, azon okból, hogy a kezelt vetőmagok nem GMO-kat tartalmazó növényvédő szerek és nem tartoznak az 53. cikk hatálya alá, anélkül, hogy kifejezett eltérés előírása lenne szükséges.
 - A bevont vetőmagok kezelésének és vetésének engedélyezése céljából már az 53. cikkre hivatkozó más tagállamok gyakorlata.
 - Az a tény, hogy a Bizottság állítólagosan közvetetten jóváhagyta vagy rövidesen kifejezetten jóváhagyja ezt a gyakorlatot, azon okból, hogy ezen

intézmény nem rendelkezik hatáskörrel az uniós jog végső fokon történő értelmezésére.

- 28 Másodlagosan a felperesek azt kérik, hogy a Conseil d'État (államtanács) előzetes döntéshozatal céljából intézzen kérdést a Bírósághoz annak megállapítása érdekében, hogy az 53. cikk lehetővé teszi-e a tagállam számára engedély adását a növényvédő szerekkel bevont vetőmagok forgalomba hozatalára és vetésére.

Az État belge álláspontja

- 29 Az État belge úgy véli, hogy az 1107/2009 rendelet 53. cikke a kezelt vetőmagok esetében lehetővé teszi az eltérés alkalmazását, mivel e cikk (4) bekezdése csak a GMO-kat tartalmazó szereket zárja ki. Ezen értelmezés, amelyet a Bizottság is képvisel, megfelel több tagállam gyakorlatának is, amelyek alkalmazták az 53. cikket a vetőmagok kezelésére és a vetésre.
- 30 Másodlagosan azt kéri, hogy a Conseil d'État (államtanács) előzetes döntéshozatal céljából terjesszen kérdést a Bírósághoz annak megállapítása érdekében, hogy az 53. cikk lehetővé teszi-e a tagállam számára a növényvédő szerrel kezelt vetőmagok kezelésére, eladására vagy vetésére vonatkozó engedély megadását, ha egy ilyen intézkedés olyan veszély miatt szükséges, amely más észszerű eszközzel nem hárítható el.

A beavatkozók álláspontja

- 31 A CBB megállapítja, hogy valamely növényvédő szernek az 1107/2009 rendelet 53. cikke alapján történő forgalomba hozatala szükségképpen annak felhasználására irányul. Mivel az 53. cikk nem tesz különbséget az esetleges eltérő felhasználások között, így az mind a vetőmagoknak a szerrel történő kezelésére, mind azok forgalmazására alkalmazandó. A CBB ezt a következtetést a következő érvekre alapítja:
- A „veszélynek” az 53. cikkben szereplő fogalma szükségképpen magában foglalja a növényvédő szer annak érdekében történő felhasználását, hogy a kezelt vetőmagok által előzzék meg a tényleges veszély bekövetkezését. Ellenkező esetben e rendelkezésnek nem volna értelme, mivel az eltérés kérelmezéséhez meg kellene várni, hogy a növényeket valami megtámadja.
 - Az 53. cikk (4) bekezdése szerint a GMO-kat tartalmazó növényvédő szerekre az eltérés alkalmazható. Az európai jogalkotó szándéka tehát az volt, hogy a további, ki nem zárt szerekre alkalmazható legyen az eltérés.
- 32 A CBB vitatja továbbá, hogy az uniós jogalkotó a kezelt vetőmagokat szándékosan egy különleges, az 53. cikk hatálya alá nem tartozó jogi szabályozás körébe vonta volna. A rendelet (33) preambulumbekkezdésére hivatkozik, és kifejti, hogy a 49. cikk és 53. cikk nem a rendelet ugyanazon alszakaszának részét képezi. Az együttes létezésüket a különböző tárgyi hatály, nem pedig az ugyanarra

a kérdésre (a forgalombahozatali engedélyekre), de nem ugyanarra a tárgyra (egyrészt a 49. cikkben szereplő kezelt vetőmagokra, másrészt az 53. cikkben szereplő növényvédő szerekre) vonatkozó eltérő jogi szabályozás szándékos bevezetése indokolja.

33 A többi beavatkozó lényegében az État belge által felhozott érvekre hivatkozik.

Az egyetlen jogalap második része

A felperesek álláspontja

34 A felperesek úgy vélik, hogy az 1107/2009 rendelet 53. cikkében előírt eltérés nem teszi lehetővé az Európai Unió által kifejezetten tiltott növényvédő szerek felhasználásának engedélyezését. Az eltérés, szükséghelyzet esetén, kizárólag azon növényvédő szerek ideiglenes engedélyezését teszi lehetővé, amelyek hatóanyagát az Európai Unió szintjén nem vagy még nem vizsgálták, vagy pedig jóváhagyott hatóanyagú szerek engedélyezését teszi olyan felhasználásra lehetővé, amelyeket nemzeti szinten nem vagy még nem engedélyeztek. E következtetést a következő érvekre alapozzák:

- A Bizottságnak az 53. cikk alkalmazására tekintettel készített 2013. február 1-jei SANCO/10087/2013 sz. munkadokumentuma emlékeztet arra, hogy e rendelkezés alkalmazása nem veszélyeztetheti az emberek és állatok egészségének magas szintű védelmére irányuló célkitűzést, és hogy a jóvá nem hagyott hatóanyagú szer engedélyezése során a tagállamoknak figyelembe kell venniük „az emberi egészség és a környezet védelmének biztosítása” szükségességét.
- Az 53. cikk eltérést enged a 28. cikktől, amely azt írja el, hogy növényvédő szer csak akkor hozható forgalomba vagy használható fel, ha azt engedélyezték, azonban nem enged eltérést sem a 29. cikktől, amely ezen engedélyt a hatóanyagok jóváhagyásától teszi függővé, sem pedig a 4. cikktől, amely meghatározza a jóváhagyás kritériumait.
- Az 53. cikk szinte szó szerint átveszi a növényvédő szerek forgalomba hozataláról szóló, 1991. július 15-i 91/414/EGK tanácsi irányelv⁶ 8. cikkének (4) bekezdését, azonban tartalmaz két alapvető különbséget:
 - Az irányelv 8. cikkének (4) bekezdése eltérést vezetett be az irányelv azon 4. cikktől, amely a növényvédő szerek forgalomba hozatalának engedélyezését többek között a hatóanyag jóváhagyásától tette függővé. Az 53. cikk nem tartalmaz egyetlen eltérést sem ugyanezen rendelet ugyanezen feltételt előíró 29. cikktől.

⁶ HL 1991. L 230., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 11. kötet, 332. o.

- Az irányelv 8. cikkének (4) bekezdése kifejezetten előírta az irányelv 4. cikke szerinti követelményeknek meg nem felelő szerek forgalomba hozatalának engedélyezési lehetőségét. Az 53. cikk nem ír elő ilyen lehetőséget azon szerek esetén, amelyek nem felelnek meg a 29. cikkben foglalt feltételeknek, amelyek magukban foglalják a hatóanyagoknak a 4. cikkel összhangban történő jóváhagyását.
 - A rendelet elfogadását megelőző és azt követő európai parlamenti állásfoglalások azt bizonyítják, hogy az 53. cikkben a 29. cikktől való kifejezett eltérés hiánya az uniós jogalkotó szándékából ered. A rendelet (32) preambulumbekzdéséből – amely jogilag semmilyen kötelező erővel nem rendelkezik, és az 53. cikktől nagyon távoli kifejezéseket használ – nem lehet arra következtetni, hogy egyszerű kihagyásról lenne szó, és hogy e cikk a 29. cikktől való hallgatólagos eltérést tartalmazna.
 - A 29. cikktől való feltételezett, hallgatólagos eltérés tartalma nagyon bizonytalan lenne, és többek között nem tenné lehetővé az e rendelkezésnek – és ebből következően, a 4. cikk (3) bekezdésében az anyagok jóváhagyására előírt feltételeknek – nyilvánvalóan nem megfelelő szer felhasználását.
 - Mindenesetre az 53. cikk nem teszi lehetővé a rendelet 21. cikkének (3) bekezdése és 49. cikkének (2) bekezdése alapján hozott olyan jogi aktusoktól való eltérést, mint a 2018/784 és 2018/785 végrehajtási rendeletek, amelyek megtiltják a megtámadott határozatokban említett felhasználásokat.
 - E tilalmak szigorú tudományos értékelésen alapulnak, és azokat az elővigyázatosság elve szabta meg. Azon tagállamnak, amely az ilyen tilalomtól el kíván térni, mindenképpen olyan új tudományos értékelésekre vagy adatokra kell támaszkodnia, amelyek alkalmasak az EFSA anyag vagy felhasználás veszélyességére vonatkozó – a tilalmat megalapozó – következtetéseinek megkérdőjelezésére.
- 35 A felperesek úgy vélik, hogy az 53. cikk bármely más értelmezése ellentétes lenne a 2009/128 irányelv 14. cikkében biztosított integrált növényvédelem elvével, amely a peszticidek használatát a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásától teszi függővé.
- 36 Pontosabban az olyan értelmezés, amely mentesítené a tagállamokat a rendelet 4. cikkében szereplő feltételek tiszteletben tartása alól, ellentétes lenne a Charta 35. és 37. cikkével. Az olyan értelmezés, amely az egyes tagállamok számára lehetővé teszi az uniós szinten meghatározott tilalmak egyoldalú megkérdőjelezését, veszélyeztetné az 1107/2009 rendelet hatékony érvényesülését, amely rendelet (9) preambulumbekzdése pontosítja, hogy annak „harmonizált szabályokat [...] kell [megállapítania] a hatóanyagok jóváhagyására és a növényvédő szerek forgalomba hozatalára vonatkozóan”.

- 37 Másodlagosan a felperesek azt kérik, hogy a Conseil d'État (államtanács) előzetes döntéshozatal céljából terjesszen a Bíróság elé kérdést annak meghatározása érdekében, hogy az 53. cikk lehetővé teszi-e a tagállam számára az uniós jog által – a környezetre vagy az egészségre jelentett veszély miatt – kifejezetten tiltott növényvédő szerek felhasználásának engedélyezését.

Az État belge álláspontja

- 38 Az État belge úgy ítéli meg, hogy különbséget kell tenni az 1107/2009 rendelet hatóanyagok jóváhagyására vonatkozó 4. és következő cikkei, valamint a növényvédő szerek forgalomba hozatalának és felhasználásának engedélyezésére vonatkozó 28., 29. és következő cikkeinek rendelkezései között.
- 39 Úgy véli, hogy az 53. cikk kifejezett eltérést vezet be a 28. cikkben foglalt általános elv alól, valamint hallgatólagos eltérést a növényvédő szereknek a 29. cikkben előírt rendes engedélyezési eljárása alól is.
- 40 A rendelet (32) preambulumbekzdése, amely kimondja, hogy „[k]ivételes esetekben a tagállamok engedélyezhetnek olyan növényvédő szereket, amelyek nem felelnek meg az e rendeletben előírt feltételeknek, ha ez azért szükséges, mert olyan veszély vagy fenyegetés áll fenn a növénytermesztés vagy az ökoszisztéma tekintetében, amely semmilyen más észszerű eszközzel nem hárítható el [...]”, azt bizonyítja, hogy a 29. cikktől való kifejezett eltérés hiánya pusztán kihagyás, nem pedig a jogalkotó szándékának eredménye.
- 41 A 29. cikktől való ezen hallgatólagos eltérés minden olyan növényvédő szer esetében alkalmazható, amelynek hatóanyagait a rendelet alapján nem hagyták jóvá, akár azért, mert a jóváhagyási eljárás még folyamatban van, mivel az 540/2011 végrehajtási rendelet melléklete nem engedélyezi az említett szer bizonyos felhasználásait, akár azért, mert egy adott időpontban esetlegesen megadott jóváhagyást visszavonták.
- 42 Ezen értelmezés kitűnik a Bizottság állandó gyakorlatából, megfelel az 53. cikk szövegének, és nem áll ellentétben sem a Chartával, sem a 2009/128 irányelvben foglalt integrált növényvédelem elvével, sem pedig az 1107/2009 rendelet hatékony érvényesülésével.
- 43 Az État belge egyébiránt a 2013. október 17-i Sumitomo Chemical ítéletre (C-210/12, EU:C:2013:665) hivatkozik, amelyből azt a következtetést vonja le, hogy az 53. cikk eltérést engedő rendszere nem követeli meg a tagállamoktól, hogy az ilyen típusú engedély megadását megelőzően elvégezzék a kockázatok tudományos vizsgálatát, és azt állítja, hogy a hozzá benyújtott, az 53. cikk szerinti eltérés iránti kérelmek nagyon részletes tudományos értékelés és vizsgálat tárgyát képezték.
- 44 Másodlagosan azt kéri, hogy a Conseil d'État (államtanács) előzetes döntéshozatal céljából terjesszen kérdést a Bíróság elé annak meghatározása érdekében, hogy az

53. cikk lehetővé teszi-e valamely tagállam számára növényvédő szerek korlátozott és ellenőrzött felhasználást szolgáló forgalomba hozatalának engedélyezését azoknak az 540/2011 rendelet mellékletében nem jóváhagyott vagy akár tiltott felhasználása céljából, ha ilyen intézkedés olyan veszély miatt szükséges, amely más észszerű eszközzel nem hárítható el.

A beavatkozók álláspontja

45 A CBB úgy véli, hogy az 1107/2009 rendelet 53. cikke nemcsak a 28. cikktől, hanem a növényvédő szereknek a 29. cikkben előírt rendes engedélyezési eljárásától és – ebből következően – a hatóanyagok jóváhagyásának a 4. cikk (3) bekezdésében előírt feltételeitől is eltérést enged. Lehetővé teszi tehát a növényvédő szerek Európai Unió által kifejezetten tiltott felhasználásainak engedélyezését, és nem kizárólag azon termékek esetén, amelyeknek a hatóanyagát az Európai Unió szintjén nem vagy még nem értékelték. E következtetést a következő érvekre alapítja:

- Az 1107/2009 rendelet az egyetlen olyan uniós jogi aktus, amely megkülönbözteti a „jóváhagyott hatóanyag” és a „nem jóváhagyott hatóanyag” fogalmát.
- Nem jóváhagyott hatóanyagok azok, amelyek nem felelnek meg a 4. cikkben előírt engedélyezési feltételeknek, ami magában foglalja mind a még nem értékelt, mind pedig az értékelt és tiltott anyagokat.
- Az értékelt anyagok veszélyessége ismert, míg a nem vagy még nem értékelt anyagok veszélyessége lényegében ismeretlen.
- Azon hatóságok, amelyekhez az 53. cikk alapján eltérés iránti kérelemmel fordultak, az ügy ismeretében megítélhetik az értékelt és tiltott anyagot, de ugyanezt nem tehetik meg olyan anyag esetén, amelyet nem, vagy még nem értékelték.

46 A többi beavatkozó lényegében az État belge által felhozott érvekre hivatkozik.

Az egyetlen jogalap harmadik része

A felperesek álláspontja

47 A felperesek úgy vélik, hogy a megtámadott engedélyeket preventív jelleggel, a gazdasági jóvedelmezőség követelményének való megfelelés érdekében adták meg és azok nem tartják tiszteletben az 1107/2009 rendelet szükséghelyzetre, a különleges körülmények fennállására és észszerű alternatívák hiányára vonatkozó 53. cikkének alkalmazási feltételeit.

48 A szükséghelyzetre vonatkozóan a felperesek a következőket állítják:

- A szükséghelyzetet csak az 53. cikk címe említi. A Bíróság ugyanakkor mindig jelentőséget tulajdonít a rendelkezések értelmének és hatályának értelmezése során a rendelkezések címének. A 2013. október 17-i Sumitomo Chemical ítéletben (C-210/12, EU:C:2013:665) egyébként a Bíróság a „rendkívüli forgalombahozatali engedélyek” kifejezéssel utal az eltérő engedélyekre.
- A megtámadott határozatokat 2018. október 19-én és december 7-én hozták meg, amikor az érintett növényeket még el sem vetették. Az érintett paraziták tehát még nem voltak jelen.
- A *Cruiser 600 FS* engedélyezése iránti kérelmek elismerik, hogy a paraziták támadásainak előfordulási helye előzetesen nem ismerhető.

Ennélfogva a megtámadott határozatokat semmiféle szükséghelyzetnem támasztja alá.

49 A különleges körülményeket illetően a felperesek a következőket állítják:

- A parazita-támadások szorosan kapcsolódnak az érintett növényekhez és minden egyes évben előfordulhatnak. A mezőgazdasági termelők folyamatosan szembesülnek a megtámadott határozatok tárgyát képező paraziták csekély jelenlétével.
- E paraziták elterjedésének kockázata logikus és előrelátható következménye a nem mellőzhető mezőgazdasági gyakorlatnak.
- Az a tény, hogy valószínű egy parazita megjelenése, nem elegendő a mezőgazdasági hozamok jelentős károsodásának megállapításához. A valószínű kár mértéke függ a megjelenés többé-kevésbé korai jellegétől és a paraziták észlelt – vagy legalábbis előrejelzett – mennyiségétől. A beavatkozók által e tekintetben előadott számadatok nem független tanulmányokból származnak, nem meggyőzőek, és eltúlozzák a parazita-támadások következményeinek súlyosságát.

A megtámadott határozatokat ennélfogva egyetlen különleges körülmény sem igazolja.

50 Az észszerű alternatívák hiányának vonatkozásában a felperesek a következőket állítják:

- A Belgiummal azonos éghajlati övezet egyetlen országa sem járult hozzá a megtámadott határozatokhoz hasonló eltéréshez, aminek azonban a hozamokra 2019-ben semmilyen hatása nem volt.
- A Vlaams Gewest (flamand régió, Belgium) politikai tanácsadója kijelenti, hogy Belgiumban léteznek rendelkezésre álló (kémiai) alternatívák, még ha azokat a mezőgazdasági termelők egyelőre nem is ismerik kellőképpen.

- A cukorrépa-termesztés javításért felelős belga királyi intézet felhívta a cukorrépa-termesztők figyelmét az alternatív rovarirtó szerek létre. A honlapján rendelkezésre álló adatok azt mutatják, hogy a termesztők 70–85%-a úgy határozott, hogy nem használ neonikotinoidokkal kezelt vetőmagokat 2019-ben, és hogy ezen alternatívák hatékonynak bizonyultak.
 - Az alternatívák magukban foglalják a szintetikus peszticideket egyáltalán nem használó ökológiai gazdálkodást, valamint a vetésforgó és más, hatékony rovarirtók összekapcsolását.
 - Az 53. cikk alkalmazását semmi esetre sem igazolhatja az észszerű alternatívák hiánya vagy az alternatív technikák gazdaságilag szuboptimális jellege. A tilalmat ugyanis teljesen értelmetlenné tenné, ha lehetővé tennék a tagállamok számára, hogy továbbra is engedélyezzenek egy uniós szinten tiltott növényvédő szert, pusztán azzal az indokkal, hogy annak teljesítményével semmilyen alternatíva nem tud versenyezni.
 - Ezenkívül az 53. cikk szövegéből kitűnik, hogy a paraziták elleni küzdelem más észszerű eszközeinek hiánya önmagában nem egyenértékű a különleges és sürgős körülmények bizonyításával.
- 51 Végül a gazdasági követelmények relatív jelentőségét illetően a felperesek a következőket állítják:
- Az État belge megelégedett az 53. cikk szerinti eltérés iránti kérelmek nem releváns állításaival, holott a kérelmezőktől kiegészítő magyarázatokat kérhetett volna vagy a hivatkozott hozamveszteségek valószínűségét illetően önálló és független tudományos vizsgálatot végezhetett volna.
 - A rendelet (8) preambulumbekzdése kimondja, hogy a rendelet „célja, hogy biztosítsa mind az emberek és állatok egészségének, mind a környezetnek a magas szintű védelmét, és ezzel egyidejűleg megőrizze a közösségi mezőgazdaság versenyképességét. [...] Az elővigyázatosság elvét kell alkalmazni [...]”. A rendelet 1. cikkének (4) bekezdése szerint „[a]z e rendeletben foglaltak az elővigyázatosság elvén alapulnak [...]”.
 - A Bizottság 2013. február 1-jei munkadokumentuma pontosítja, hogy az 53. cikk szerinti eltérés iránti, „kizárólag az ágazat érdekeire alapított” kérelmeket el kell utasítani.
- Még ha relevánsak is a gazdasági követelmények, az uniós jogalkotó úgy döntött, hogy az egészség és a környezet tiszteletben tartása értékeinek nagyobb jelentőséget tulajdonít. Az État belge ezzel ellentétes megközelítést fogadott el.
- 52 Másodlagosan a felperesek azt kérik, hogy a Conseil d’État (államtanács) előzetes döntéshozatal céljából terjesszen kérdést a Bíróság elé annak eldöntése érdekében, hogy:

- a „szükséghelyzetek” kifejezés lefedi-e az olyan helyzeteket, amelyekben egy veszély, amelynek bekövetkezése nem biztos, még nem következett be.
- a „különleges körülmények” kifejezés lefedi-e az olyan helyzeteket, amelyek szorosan kapcsolódnak meghatározott mezőgazdasági gyakorlatokhoz, és amelyeknek az e gyakorlatokat alkalmazó mezőgazdasági termelők elsődlegesen ki vannak téve, mint például a kártevő rovarok olyan növényekben történő elszaporodásának kockázata, amelyekhez e rovarok természetesen kapcsolódnak.
- a „más észszerű eszközzel nem hárítható el” kifejezés lefedi-e az olyan eszközök hiányát, amelyek a mezőgazdasági termelő számára rövid távon ugyanolyan termelékenységet, költséget és munkaidőt biztosítanak, mint az engedélyezni kért növényvédő szerek felhasználása.

Az État belge álláspontja

- 53 Az État belge a 2013. október 17-i Sumitomo Chemical ítéletre (C-210/12, EU:C:2013:665) hivatkozik, és úgy véli, hogy az 1107/2009 rendelet 53. cikke alkalmazásának nem feltétele sem a szükséghelyzet, sem különleges körülmények fennállása, sem pedig az észszerű alternatívák hiánya.
- 54 Az eltérés célja egy olyan veszélyre való reagálás, amely más észszerű eszközzel nem hárítható el. Ennélfogva nem bír jelentőséggel sem annak vizsgálata, hogy az azonosított veszély előre látható-e vagy nem, sem pedig annak vizsgálata, hogy a parazita-támadások bekövetkezése szorosan kapcsolódik-e a szóban forgó növényekhez.
- 55 Az État belge arra hivatkozik, hogy a jóváhagyási bizottság szisztematikusan figyelembe vette a szóban forgó anyagok felhasználásának alternatív intézkedéseit és szakértők véleményére támaszkodott annak megállapításakor, hogy a megtámadott határozatokban azonosított parazitákkal szembeni védelemnek nincs észszerű alternatívája.
- 56 Másodlagosan az État belge azt kéri, hogy a Conseil d'État (államtanács) előzetes döntéshozatal céljából terjesszen kérdést a Bíróság elé, egyrészt annak eldöntése érdekében, hogy az 53. cikk csak azokra a helyzetekre vonatkozik-e, amelyekben az eltérő intézkedés meghozatalának időpontjában a veszély előre nem látható, másrészt pedig, hogy a „más észszerű eszközzel nem hárítható el” kifejezés lehetővé teszi-e a közösségi mezőgazdaság versenyképességének megőrzését a rendelet (8) preambulumbekzdése értelmében.

A beavatkozók álláspontja

- 57 A CBB azt állítja, hogy az 1107/2009 rendelet 53. cikke nem írja elő sem szükséghelyzet, sem rendkívüli körülmények bizonyítását. E fogalmak egybemosódnak annak bizonyításával, hogy „[o]lyan veszély vagy fenyegetés áll

fenn a növénytermesztés vagy az ökoszisztéma tekintetében, amely semmilyen más észszerű eszközzel nem hárítható el”. A jelen ügyben bizonyították olyan különleges körülmények fennállását, amelyek egy olyan veszély miatt, amely más észszerű eszközzel nem hárítható el, indokolják az eltérő intézkedés alkalmazását.

- 58 A többi beavatkozó úgy véli, hogy a felperesek – az alternatívák létezésének bizonyítása érdekében – az ökológiai gazdálkodásra hivatkoznak, azonban ez a módszer a jelen ügyben nem kínál hatékony megoldást.

IV. A Conseil d'État (államtanács) értékelése

- 59 A felek eltérően értelmezik az 1107/2009 rendelet 53. cikkének hatályát és alkalmazásának feltételeit.
- 60 Az 53. cikk alkalmazása nem olyan nyilvánvaló, hogy az minden észszerű kétséget kizár.
- 61 A felperesek közelebbről arra hívják fel a Conseil d'État-t (államtanács), hogy előzetes döntéshozatal céljából a fontosnak tűnő és az említett rendelkezésben szereplő több fogalom értelmezésére irányuló kérdéseket terjesszen a Bíróság elé.
- 62 A Bíróság még nem értelmezte ezeket a fogalmakat. Ennélfogva előzetes döntéshozatal iránti kérelmet kell előterjeszteni.

V. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

1) Úgy kell-e értelmezni a növényvédő szerek forgalomba hozataláról, valamint a 79/117/EGK és a 91/414/EGK tanácsi irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. október 21-i 1107/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 53. cikkét, hogy az lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy bizonyos feltételek mellett engedélyt adjanak a növényvédő szerrel kezelt vetőmagok kezelésére, értékesítésére vagy vetésére?

2) Az első kérdésre adandó igenlő válasz esetén: alkalmazható-e a hivatkozott 53. cikk, bizonyos feltételek mellett, azokra a növényvédő szerekre, amelyek olyan hatóanyagokat tartalmaznak, amelyek forgalomba hozatala vagy felhasználása az Európai Unió területén korlátozott vagy tilos?

3) A fent hivatkozott rendelet 53. cikke által megkövetelt „különleges körülmények” közé tartoznak-e az olyan helyzetek, amelyekben a veszély bekövetkezése nem biztos, hanem csak valószínű?

4) A fent hivatkozott rendelet 53. cikke által megkövetelt „különleges körülmények” közé tartoznak-e az olyan helyzetek, amelyekben a veszély bekövetkezése előrelátható, szokásos, sőt ciklikus jellegű?

5) Úgy kell-e értelmezni a rendelet 53. cikkében használt „más észszerű eszközzel nem hárítható el” kifejezést, hogy az, a rendelet (8) preambulumbekzdésére tekintettel, egyenlő jelentőséget tulajdonít egyrészt az emberi és állati egészség és a környezet magas szintű védelme biztosításának, másrészt a közösségi mezőgazdaság versenyképessége megőrzésének?

MUNKADOKUMENTUM