

Cauza C-162/21**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

11 martie 2021

Instanța de trimitere:

Conseil d'État (Belgia)

Data deciziei de trimitere:

16 februarie 2021

Reclamanți:

Pesticide Action Network Europe ASBL

Nature et Progrès Belgique ASBL

TN

Pârât:

État belge

I. Obiectul și datele litigiului:

- 1 Neonicotinoidele sunt substanțe insecticide utilizate masiv în agricultura convențională, în special prin recurgerea în creștere la tehnica învelirii semințelor: în loc să fie pulverizate pe plante, acestea sunt aplicate preventiv pe semințe înainte de însămânțare.
- 2 Tiametoxamul și clotianidinul sunt molecule din categoria neonicotinoidelor care constituie substanța activă a diverse produse fitosanitare.
- 3 Aprobate inițial de Comisia Europeană, aceste două substanțe active au făcut ulterior obiectul unor restricții severe, în special în ultimele Regulamente de punere în aplicare 2018/784 („clotiadinul”) și 2018/785 („tiametoxamul”) din 29 mai 2018, interzicând utilizarea lor „cu excepția serelor permanente”. Aceleași regulamente de punere în aplicare au interzis, pe de altă parte, începând cu 19 decembrie 2018 introducerea pe piață și utilizarea semințelor tratate cu ajutorul

unor produse fitosanitare care conțin clotianidin sau tiametoxam, cu excepția culturilor în sere permanente.

- 4 În toamna anului 2018, État belge (statul belgian) a acordat totuși șase autorizații de introducere pe piață a unor produse fitosanitare pe bază de clotianidin (insecticid denumit „Poncho Beta”) și de tiametoxam (insecticidele „Cruiser” și „Cruiser 600 FS”) în vederea tratării semințelor anumitor culturi, printre care și sfecla roșie, precum și a însămânțării lor pe câmp, pentru o perioadă care acoperă în esență primăvara anului 2019.
- 5 Reclamanții sunt, pe de o parte, asociații care luptă împotriva pesticidelor și promovează biodiversitatea și, pe de altă parte, un apicultor. Aceștia afirmă că numeroase studii științifice au demonstrat că utilizarea neonicotinoidelor, și în special a tiametoxamului și a clotianidinului, prezintă riscuri importante pentru anumite animale, altele decât dăunătorii vizați, în special pentru albine, bondari și alte insecte polenizatoare. Reclamanții susțin în special că Autoritatea Europeană pentru Siguranța Alimentară (AESA) consideră, pe de o parte, că utilizarea semințelor învelite de produse care conțin tiametoxam implică un risc ridicat pentru albinele melifere și pentru bondari, din cauza persistenței acestor substanțe în culturile practicate după aceea a semințelor, și, pe de altă parte, că nu se demonstrează că această utilizare nu prezintă decât un risc scăzut pentru albinele solitare, astfel încât este necesar, în temeiul principiului precauției, să se prezume un risc ridicat. În opinia lor, această autoritate ar desprinde aceeași concluzie în privința produselor care conțin clotianidin.
- 6 Referitor la autorizațiile acordate de statul belgian, reclamanții critică prelungirea introducerii pe piață și a utilizării în aer liber a semințelor tratate, interzisă începând cu 19 decembrie 2018, și se tem că vor fi reînnoite timp de mulți ani. În opinia lor, statul belgian încearcă în mod eronat să justifice aceste autorizații în temeiul regimului derogatoriu prevăzut la articolul 53 din Regulamentul nr. 1107/2009. Prin cererea introductivă din 21 ianuarie 2019, aceștia au sesizat, așadar, Conseil d’État [Consiliul de Stat] cu o acțiune în anularea autorizațiilor menționate, întemeiată pe încălcarea dreptului Uniunii, solicitând suspendarea imediată a acestora.
- 7 Statul belgian subliniază că produsele în cauză sunt aprobate și utilizate de mulți ani și că utilizarea lor nu este restrânsă la cultura în sere decât din luna septembrie 2018. Condițiile de utilizare a acestora permit să se evite un risc inacceptabil pentru albinele melifere și impun, în general, evitarea culturii plantelor care atrag albinele în termen de cinci ani de la recolta rezultată din însămânțarea semințelor tratate. În plus, aceste semințe nu privesc decât culturi recoltate înainte de înflorire, ceea ce permite evitarea oricărui contact între plantă și albină. În opinia sa, reclamanții nu demonstrează relevanța studiilor pe care le invocă și nu furnizează niciun element care să justifice împiedicarea bruscă și absolută a utilizării acestor produse în condițiile prevăzute de autorizațiile atacate.

- 8 ASBL Confédération des Betteraviers Belges (denumită în continuare „CBB”) reprezintă aproximativ 8 200 de plantatori belgieni de sfeclă de zahăr. Societățile pe acțiuni Isera & Scaldis Sugar și Raffinerie Tirlemontoise sunt singurii doi membri ai ASBL Société générale des fabricants de sucre din Belgia (abreviat „SUBEL”), care reprezintă interesele producătorilor menționați. Societatea pe acțiuni Ssvanderhave a introdus două cereri de autorizare a utilizării insecticidelor în cauză. Aceste părți au intervenit în susținerea concluziilor statului belgian.
- 9 CBB arată că anularea actelor atacate ar cauza o pierdere semnificativă de venituri agricultorilor pe care îi reprezintă. SUBEL arată că această anulare ar implica pierderea pe termen scurt a rentabilității fabricilor de zahăr. Ambele apreciază că o asemenea anulare ar putea conduce, în cele din urmă, la sfârșitul (unei părți a) filierei zahărului în Belgia.
- 10 Prin hotărârea din 5 iunie 2019, Conseil d'État [Consiliul de Stat] a respins cererea de suspendare care însoțea acțiunea în anulare.
- 11 Prin hotărârea din 16 februarie 2021, referindu-se în mod expres la expunerea situației de fapt din această primă hotărâre, Conseil d'État [Consiliul de Stat] a adresat Curții de Justiție prezenta cerere de decizie preliminară.

II. Dreptul Uniunii

Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene

- 12 Articolul 35 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”)¹, intitulat „Protecția sănătății”, prevede:
- „Orice persoană are dreptul de acces la asistența medicală preventivă și de a beneficia de îngrijiri medicale în condițiile stabilite de legislațiile și practicile naționale. În definirea și punerea în aplicare a tuturor politicilor și acțiunilor Uniunii se asigură un nivel ridicat de protecție a sănătății umane.”
- 13 În temeiul articolului 37 din aceasta, intitulat „Protecția mediului”:
- „Politicile Uniunii trebuie să prevadă un nivel ridicat de protecție a mediului și de îmbunătățire a calității acestuia, care să fie asigurat în conformitate cu principiul dezvoltării durabile.”

¹ JO 2007, C 303, p. 1.

Directiva 2009/128/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 octombrie 2009 de stabilire a unui cadru de acțiune comunitară în vederea utilizării durabile a pesticidelor

- 14 Articolul 14 alineatul (1) din Directiva 2009/128², intitulat „Gestionarea integrată a dăunătorilor”, prevede:

„(1) Statele membre iau toate măsurile necesare pentru promovarea gestionării dăunătorilor cu un consum redus de pesticide, acordând prioritate, oricând este posibil, metodelor nechimice, astfel încât utilizatorii profesioniști de pesticide să treacă la utilizarea practicilor și produselor disponibile pentru remediarea aceleiași probleme a dăunătorilor, care prezintă cele mai mici riscuri pentru sănătatea umană și pentru mediu. [...]”

Regulamentul nr. 1107/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 octombrie 2009 privind introducerea pe piață a produselor fitosanitare și de abrogare a Directivelor 79/117/CEE și 91/414/CEE ale Consiliului

- 15 Articolul 2 din Regulamentul nr. 1107/2009 definește domeniul de aplicare al acestuia:

„(1) Prezentul regulament se aplică produselor care constau în sau care conțin substanțe active, agenți fitoprotectori sau agenți sinergici, în forma în care sunt prezentate utilizatorului, și care sunt destinate uneia dintre următoarele utilizări:

- (a) protecția plantelor sau a produselor vegetale împotriva tuturor organismelor dăunătoare sau prevenirea acțiunii unor astfel de organisme, cu excepția cazului în care se consideră că scopul principal al utilizării acestor produse este mai curând pentru igienă decât pentru protecția plantelor sau a produselor vegetale;
- (b) influențarea proceselor vitale ale plantelor, cum ar fi substanțele care le influențează creșterea, altele decât un nutrient sau un biostimulator al plantelor;
- (c) conservarea produselor vegetale, în măsura în care aceste substanțe sau produse nu intră sub incidența unor dispoziții comunitare speciale privind conservanții;
- (d) distrugerea unor plante sau părți nedorite ale acestora, în afara algelor, cu excepția cazurilor în care produsele sunt aplicate la sol sau în apă pentru protecția plantelor;

² JO 2009, L 309, p. 71.

- (e) controlul sau prevenirea creșterii nedorite a plantelor, în afara algelor, cu excepția cazurilor în care produsele sunt aplicate la sol sau în apă pentru protecția plantelor.

Aceste produse sunt denumite în continuare «produse fitosanitare».”

16 Articolul 3 stabilește definițiile în sensul regulamentului, în special cea a „plantelor” care sunt „plante vii și părți vii de plante, inclusiv fructele, legumele și semințele proaspete”.

17 Articolul 4 definește criteriile de aprobare a substanțelor active:

„(1) Substanțele active se aprobă în conformitate cu anexa II dacă, în lumina cunoștințelor științifice și tehnice actuale și ținând seama de criteriile de aprobare indicate la punctele 2 și 3 din anexa menționată, se poate presupune că produsele fitosanitare care conțin respectivele substanțe active îndeplinesc condițiile prevăzute la alineatele (2) și (3).

[...]

(3) Un produs fitosanitar, utilizat în conformitate cu bunele practici fitosanitare și luându-se în considerare condiții realiste de utilizare, îndeplinește următoarele cerințe:

- (a) este suficient de eficient;
- (b) nu exercită imediat sau în timp efecte nocive asupra sănătății umane, inclusiv asupra sănătății grupurilor vulnerabile, sau asupra sănătății animale, direct sau prin intermediul apei potabile (ținând cont de substanțele care rezultă din tratarea apei potabile), al alimentelor, al hranei pentru animale sau al aerului, sau consecințe la locul de muncă ori alte efecte indirecte, ținând cont de efectele cumulative și sinergice cunoscute, atunci când sunt disponibile metodele științifice acceptate de autoritate pentru evaluarea acestor efecte; sau asupra apelor subterane;
- (c) nu produce niciun efect inacceptabil asupra plantelor sau asupra produselor vegetale;
- (d) nu provoacă vertebratelor controlate suferințe și dureri inutile;
- (e) nu produce efecte inacceptabile asupra mediului, ținând seama, în special, de următoarele aspecte, atunci când sunt disponibile metodele științifice acceptate de autoritate pentru evaluarea acestor efecte:
 - (i) evoluția și diseminarea sa în mediu, în special contaminarea apelor de suprafață, inclusiv contaminarea estuarelor și a apelor de coastă, a apelor subterane, a aerului și a solului, ținând cont de

locurile aflate la depărtare de locul utilizării unde a ajuns datorită transportului ambiental la mare distanță;

(ii) impactul său asupra speciilor neîntâlnite, inclusiv asupra comportamentului curent al acestora;

(iii) impactul său asupra biodiversității și ecosistemului.”

18 În conformitate cu articolul 28 alineatul (1):

„(1) Un produs fitosanitar nu se introduce pe piață și nu se utilizează fără să fi fost autorizat în statul membru în cauză, în conformitate cu prezentul regulament.”

19 Potrivit articolului 29 alineatul (1) litera (a):

„(1) Fără a aduce atingere dispozițiilor articolului 50, produsele fitosanitare se autorizează numai dacă, în conformitate cu principiile uniforme menționate la alineatul (6), îndeplinesc următoarele cerințe:

(a) substanțele lor active, agenții fitoprotectori și agenții sinergici au fost aprobați [...]”

20 Articolul 53, intitulat „Situații de urgență în domeniul protecției plantelor”, prevede la alineatele (1) și (4):

„(1) Prin derogare de la articolul 28, în circumstanțe speciale, statele membre pot autoriza, pentru o perioadă de maximum 120 de zile, introducerea pe piață a unor produse fitosanitare destinate să fie aplicate în mod limitat și sub control, atunci când se consideră că astfel de măsuri se impun deoarece sănătatea plantelor este amenințată de pericole ce nu pot fi evitate cu alte mijloace rezonabile.

[...]

(4) Alineatele (1)-(3) nu se aplică produselor fitosanitare care conțin sau constau în organisme modificate genetic, dacă o astfel de autorizație nu a fost acceptată în conformitate cu Directiva 2001/18/CE.”

Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 540/2011 al Comisiei din 25 mai 2011 de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1107/2009 al Parlamentului European și al Consiliului în ceea ce privește lista substanțelor active autorizate, astfel cum a fost modificat prin Regulamentele de punere în aplicare (UE) 2018/784 și (UE) 2018/785 ale Comisiei

- 21 Articolul 1 din Regulamentul nr. 540/2011³, astfel cum a fost modificat prin Regulamentele de punere în aplicare (UE) 2018/784⁴ și (UE) 2018/785⁵, prevede:

„Substanțele active menționate în anexa la prezentul regulament se consideră autorizate în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1107/2009.”

- 22 Partea A rândul 121 din anexa la regulamentul menționat prevede că „[p]ot fi autorizate numai utilizările [clotianidinului] ca insecticid în sere permanente sau pentru tratarea semințelor destinate utilizării exclusiv în sere permanente. Cultura rezultată rămâne într-o seră permanentă pe parcursul întregului său ciclu de viață.”
- 23 Partea A rândul 140 din aceeași anexă supune utilizarea tiametoxamului unor restricții identice.

III. Argumentele părților

- 24 Reclamanții critică deciziile atacate sub aspectul că prin acestea a fost autorizată introducerea pe piață a tiametoxamului sau a clotianidinului în vederea unei utilizări în câmp, în condițiile în care dreptul Uniunii interzice utilizarea acestor substanțe în culturile în aer liber.
- 25 Ei invocă un motiv unic, structurat pe trei aspecte, întemeiat în esență pe încălcarea cartei, a Directivei 2009/128, a Regulamentului nr. 1107/2009 și a Regulamentului de punere în aplicare nr. 540/2011.

Primul aspect al motivului unic

Poziția reclamanților

- 26 Reclamanții apreciază că domeniul de aplicare al articolului 53 din Regulamentul nr. 1107/2009 nu include nici introducerea pe piață, nici însămânțarea în câmp a

³ JO 2011, L 153, p. 1.

⁴ Regulamentul de punere în aplicare din 29 mai 2018 de modificare a Regulamentului de punere în aplicare (UE) nr. 540/2011 în ceea ce privește condițiile de aprobare a substanței active clotianidin (JO 2018, L 132, p. 35).

⁵ Regulamentul de punere în aplicare din 29 mai 2018 de modificare a Regulamentului de punere în aplicare (UE) nr. 540/2011 în ceea ce privește condițiile de aprobare a substanței active tiametoxam (JO 2018, L 132, p. 40).

unor semințe tratate cu ajutorul substanțelor în cauză. Aceștia își întemeiază concluzia pe următoarele argumente:

- Modul de redactare a articolului 53 limitează domeniul său de aplicare la „introducerea pe piață a produselor fitosanitare”.
- Articolul 53 derogă de la articolul 28 referitor la introducerea pe piață și la utilizarea produselor fitosanitare, dar nu și de la articolul 49 referitor la introducerea pe piață și la utilizarea semințelor tratate.
- Articolul 53 urmărește să permită statelor membre să reacționeze de urgență la apariția unui dăunător care ar putea cauza prejudicii grave. Reacția tipică constă în pulverizarea plantelor atacate sau în tratarea solului la nivelul acestor plante. Tratarea semințelor chiar înaintea însămânțării și, prin urmare, înaintea apariției oricărui pericol este o măsură preventivă, iar nu o măsură de reacție urgentă.
- Considerentul (13) al Regulamentelor de punere în aplicare 2018/784 și 2018/785 arată că „[a]vând în vedere riscurile pentru albine prezentate de semințele tratate, introducerea pe piață și utilizarea semințelor tratate cu produse de protecție a plantelor care conțin clotianidin [sau tiametoxam] ar trebui să facă obiectul aceluiași restricții ca utilizarea substanței clotianidin [sau tiametoxam]”. Această necesitate de aliniere a regimului juridic al utilizării semințelor la cel al utilizării substanțelor active demonstrează că este vorba despre două regimuri distincte, ceea ce confirmă temeiul juridic al regulamentelor menționate, care cuprinde nu numai articolul 21 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1107/2009, ci și articolul 49 alineatul (2) din acesta.
- Legiuitorul Uniunii a prevăzut dispoziții care vizează în mod expres semințele tratate întrucât era conștient de particularitatea lor. Această alegere legislativă confirmă că articolul 53 nu se aplică semințelor tratate, care nu sunt „produse fitosanitare”, ci „plante” în sensul articolului 3.

27 În rest, reclamantii consideră că următoarele elemente nu sunt pertinente pentru analiză:

- Articolul 53 alineatul (4), pentru motivul că semințele tratate nu sunt produse fitosanitare care conțin OGM-uri și nu intră în domeniul de aplicare al articolului 53, fără a fi necesară o derogare expresă.
- Practica altor state membre care au utilizat deja articolul 53 pentru autorizarea tratării și însămânțării semințelor învelite.
- Faptul că Comisia pretinde că a aprobat sau urmează să aprobe în mod expres această practică, pentru motivul că nu este competentă să interpreteze dreptul Uniunii în ultimă instanță.

- 28 În subsidiar, reclamantii solicită Conseil d'État (Consiliul de Stat) să sesizeze Curtea cu o întrebare preliminară prin care să se stabilească dacă articolul 53 permite unui stat membru să acorde o autorizație referitoare la introducerea pe piață și la însămânțarea semințelor învelite cu ajutorul unor produse fitosanitare.

Poziția statului belgian

- 29 Statul belgian apreciază că articolul 53 din Regulamentul nr.º1107/2009 permite aplicarea derogării de la semințele tratate, întrucât alineatul (4) al acestuia exclude numai produsele care conțin OGM. Această interpretare, care ar fi și cea a Comisiei, este conformă practicii mai multor state membre care au aplicat articolul 53 tratamentului semințelor și însămânțărilor.
- 30 Cu titlu subsidiar, acesta solicită Conseil d'État [Consiliul de Stat] să sesizeze Curtea cu o întrebare preliminară prin care să se stabilească dacă articolul 53 permite unui stat membru să acorde o autorizație referitoare la tratarea, la vânzarea sau la însămânțarea semințelor cu ajutorul unor produse fitosanitare, atunci când o astfel de măsură se impune ca urmare a unor pericole ce nu pot fi evitate cu alte mijloace rezonabile.

Poziția intervenientelor

- 31 CBB constată că introducerea pe piață a unui produs fitosanitar în temeiul articolului 53 din Regulamentul nr. 1107/2009 vizează în mod necesar utilizarea acestuia. Întrucât articolul 53 nu face distincție între diferitele utilizări posibile, acesta se aplică atât tratării semințelor prin produs, cât și comercializării lor. CBB își întemeiază această concluzie pe următoarele argumente:
- Noțiunea de „pericol” prevăzută la articolul 53 implică în mod necesar că un produs fitosanitar poate fi utilizat pentru a preveni concretizarea unei amenințări reale prin recurgerea la semințe tratate. În caz contrar, această dispoziție nu ar avea niciun sens, întrucât ar trebui să se aștepte ca acele culturi să fie atacate pentru a solicita o derogare.
 - Articolul 53 alineatul (4) prevede că produsele fitosanitare care conțin OGM-uri nu pot beneficia de derogare. Legiitorul european a dorit, așadar, ca celelalte produse neexcluse să poată beneficia de ea.
- 32 Pe de altă parte, CBB contestă că legiitorul Uniunii a supus în mod voluntar semințele tratate unui regim juridic specific, care nu este acoperit de articolul 53. Ea se întemeiază pe considerentul (33) al regulamentului și susține, pe de altă parte, că articolul 49 și articolul 53 nu fac parte din aceeași subsecțiune a acestuia. Articolul 49 permite unui stat membru să impună interdicții, în timp ce articolul 53 îi permite să elibereze autorizații. Coexistența lor se explică printr-un domeniu de aplicare material diferit, iar nu prin instituirea voluntară a unor regimuri juridice distincte, care ar privi același subiect (și anume autorizațiile de introducere pe piață), însă nu același obiect (pe de o parte, semințele tratate

prevăzute la articolul 49 și, pe de altă parte, produsele fitosanitare prevăzute la articolul 53).

- 33 Celelalte interveniente se referă, în esență, la argumentele invocate de statul belgian.

Al doilea aspect al motivului unic

Poziția reclamanților

- 34 Reclamanții apreciază că derogarea prevăzută la articolul 53 din Regulamentul nr. 1107/2009 nu permite autorizarea utilizărilor produselor fitosanitare interzise în mod expres de Uniunea Europeană. Aceasta permite numai autorizarea temporară, în caz de urgență, a produselor fitosanitare a căror substanță activă nu a făcut sau nu a făcut încă obiectul unei evaluări la nivelul Uniunii Europene sau autorizarea, pentru utilizări care nu au făcut sau nu au făcut încă obiectul unei autorizări la nivel național, a unor produse a căror substanță activă este aprobată. Ei își întemeiază această concluzie pe următoarele argumente:

- Documentul de lucru SANCO/10087/2013 al Comisiei din 1 februarie 2013, în vederea aplicării articolului 53, amintește că recurgerea la dispoziția menționată nu poate compromite obiectivul realizării unui nivel ridicat de protecție a sănătății umane și animale și că, pentru a acorda o autorizație pentru un produs a cărui substanță activă nu a fost aprobată, statele membre trebuie să țină seama de necesitatea „asigurării protecției sănătății umane și a mediului”.
- Articolul 53 derogă de la articolul 28, care prevede că un produs fitosanitar nu se introduce pe piață și nu se utilizează fără să fi fost autorizat, însă nu de la articolul 29, care condiționează această autorizare de aprobarea substanțelor active, nici de la articolul 4, care stabilește criteriile acestei aprobări.
- Articolul 53 înlocuiește aproape cuvânt cu cuvânt articolul 8 alineatul (4) din Directiva 91/414/CEE a Consiliului din 15 iulie 1991 privind introducerea pe piață a produselor de uz fitosanitar⁶, dar conține două diferențe esențiale:
 - Articolul 8 alineatul (4) din directivă introducea o derogare de la articolul 4 din aceasta, care condiționa printre altele autorizarea introducerii pe piață a produselor fitosanitare de aprobarea substanțelor lor active. Articolul 53 nu conține nicio derogare de la articolul 29 din același regulament, care impune aceeași condiție.

⁶ JO 1991, L 230, p. 1, Ediție specială, 03/vol. 10, p. 30.

- Articolul 8 alineatul (4) din directivă prevedea în mod expres posibilitatea de a autoriza introducerea pe piață a produselor care nu corespund cerințelor din articolul 4. Articolul 53 nu prevede o asemenea posibilitate pentru produsele care nu îndeplinesc condițiile prevăzute la articolul 29, care implică aprobarea substanțelor active în conformitate cu articolul 4.
 - Luările de poziție ale Parlamentului European, atât anterioare cât și ulterioare adoptării regulamentului, dovedesc că lipsa, din articolul 53, a unei derogări exprese de la articolul 29 rezultă din voința legiuitorului Uniunii. Considerentul (32) al regulamentului, care nu are nicio valoare juridică obligatorie și utilizează termeni foarte îndepărtați de cei ai articolului 53, nu permite să se concluzioneze că este vorba despre o simplă omisiune și că acest articol ar conține o derogare implicită de la articolul 29.
 - Domeniul de aplicare al unei derogări ipotetice implicite de la articolul 29 ar fi foarte incert și nu poate permite printre altele utilizarea unui produs în mod vădit neconform cu această dispoziție și, în consecință, cu condițiile de aprobare a substanțelor prevăzute la articolul 4 alineatul (3).
 - În orice caz, articolul 53 nu permite să se deroge de la actele adoptate în temeiul articolului 21 alineatul (3) și al articolului 49 alineatul (2) din regulament, precum Regulamentele de punere în aplicare 2018/784 și 2018/785, care interzic utilizările vizate de deciziile atacate.
 - Aceste interdicții se bazează pe o evaluare științifică riguroasă și au fost dictate de principiul precauției. Un stat membru care ar dori să deroge de la o asemenea interdicție ar trebui, în orice caz, să se bazeze pe evaluări sau pe date științifice noi, susceptibile să repună în discuție concluziile AESA cu privire la pericolozitatea substanței sau a utilizării pe care se întemeiază interdicția respectivă.
- 35 Reclamanții apreciază că orice altă interpretare a articolului 53 ar fi contrară principiului gestionării integrate a dăunătorilor consacrat la articolul 14 din Directiva 2009/128, care condiționează utilizarea pesticidelor de respectarea principiului subsidiarității.
- 36 Mai precis, o interpretare care constă în a exonera statele membre de respectarea condițiilor prevăzute la articolul 4 din regulament ar fi contrară articolelor 35 și 37 din cartă. O interpretare care să permită fiecărui stat membre să repună în discuție în mod unilateral interdicții decise la nivelul Uniunii ar pune la rândul ei în pericol efectul util al Regulamentului nr. 1107/2009, al cărui considerent (9) precizează că ar trebui „să prevadă [...] norme armonizate pentru aprobarea substanțelor active și pentru introducerea pe piață a produselor fitosanitare”.
- 37 Cu titlu subsidiar, reclamanții solicită Conseil d’État [Consiliul de Stat] să sesizeze Curtea cu o întrebare preliminară prin care să se stabilească dacă articolul 53 permite unui stat membru să autorizeze utilizări ale unor produse fitosanitare

interzise în mod expres de dreptul Uniunii din cauza riscurilor pe care le implică pentru mediu sau pentru sănătate.

Poziția statului belgian

- 38 Statul belgian apreciază că trebuie să se distingă dispozițiile articolului 4 și următoarele din Regulamentul nr. 1107/2009, referitoare la aprobarea substanțelor active, și cele ale articolelor 28, 29 și următoarele, referitoare la autorizarea introducerii pe piață și a utilizării de produse fitosanitare.
- 39 Acesta consideră că articolul 53 introduce o derogare expresă de la principiul general enunțat la articolul 28, dar și o derogare implicită de la procedura de autorizare obișnuită a produselor fitosanitare prevăzută la articolul 29.
- 40 Considerentul (32) al regulamentului, care enunță că „[î]n cazuri excepționale, când producția vegetală sau ecosistemele sunt expuse unor pericole sau amenințări care nu pot fi contracarate prin alte mijloace rezonabile, statelor membre ar trebui să li se permită să autorizeze produse fitosanitare care nu îndeplinesc condițiile prevăzute în prezentul regulament [...]”, demonstrează că lipsa unei derogări exprese de la articolul 29 rezultă dintr-o simplă omisiune, iar nu din intenția legiuitorului.
- 41 Această derogare implicită de la articolul 29 poate fi utilizată pentru orice produs fitosanitar ale cărui substanțe active nu au fost aprobate pe baza regulamentului, fie pentru că procedura de aprobare este încă pendinte, întrucât anumite utilizări ale produsului respectiv nu sunt autorizate de anexa la Regulamentul de punere în aplicare nr. 540/2011, sau pentru că aprobarea eventual acordată la un moment dat a fost retrasă.
- 42 Această interpretare reiese din practica constantă a Comisiei, este conformă cu modul de redactare a articolului 53 și nu se opune nici cartei, nici principiului gestionării integrate a dăunătorilor consacrat în Directiva 2009/128, nici efectului util al Regulamentului nr. 1107/2009.
- 43 Pe de altă parte, statul belgian invocă Hotărârea din 17 octombrie 2013, Sumitomo Chemical, C-210/12, EU:C:2013:665, din care deduce că regimul derogatoriu prevăzut la articolul 53 nu impune statelor membre să realizeze o examinare științifică a riscurilor anterior acordării unei autorizații de acest tip, și susține că cererile de derogare în temeiul articolului 53 care i-au fost prezentate au făcut obiectul unei evaluări și al unei examinări științifice foarte detaliate.
- 44 Cu titlu subsidiar, acesta solicită Conseil d'État [Consiliul de Stat] să sesizeze Curtea cu o întrebare preliminară prin care să se stabilească dacă articolul 53 permite unui stat membru să autorizeze introducerea pe piață a unor produse fitosanitare în vederea unei utilizări limitate și controlate, pentru utilizări neaprobate sau chiar interzise de anexa la Regulamentul nr. 540/2011, atunci când

o astfel de măsură se impune ca urmare a unor pericole ce nu pot fi evitate cu alte mijloace rezonabile.

Poziția intervenientelor

- 45 CBB apreciază că articolul 53 din Regulamentul nr. 1107/2009 derogă nu numai de la articolul 28, ci și de la procedura de autorizare obișnuită a produselor fitosanitare prevăzută la articolul 29 și, în consecință, de la condițiile de aprobare a substanțelor active prevăzute la articolul 4 alineatul (3). Prin urmare, permite autorizarea utilizărilor produselor fitosanitare interzise în mod expres de Uniunea Europeană, iar nu numai a produselor a căror substanță activă nu a fost sau nu a fost încă evaluată la nivelul Uniunii Europene. CBB își întemeiază această concluzie pe următoarele argumente:
- Regulamentul nr. 1107/2009 este singurul act de drept al Uniunii care distinge noțiunile de „substanțe active aprobate” și de „substanțe active neaprobrate”.
 - Substanțele active neaprobrate sunt cele care nu îndeplinesc condițiile de autorizare prevăzute la articolul 4, ceea ce include atât substanțele care nu au fost încă evaluate, cât și pe cele care au fost evaluate și interzise.
 - Periculozitatea substanțelor care au fost evaluate este cunoscută, în timp ce cea a substanțelor care nu au fost sau nu au fost încă evaluate este, în esență, necunoscută.
 - Autoritățile sesizate cu o cerere de derogare în temeiul articolului 53 pot aprecia o substanță evaluată și interzisă în cunoștință de cauză, însă nu pot proceda astfel în cazul unei substanțe care nu a fost sau nu a fost încă evaluată.
- 46 Celelalte interveniente se referă, în esență, la argumentele invocate de statul belgian.

Al treilea aspect al motivului unic

Poziția reclamantilor

- 47 Reclamantii apreciază că autorizațiile atacate au fost eliberate cu titlu preventiv, pentru a răspunde unui imperativ de rentabilitate economică, și nu respectă condițiile de aplicare a articolului 53 din Regulamentul nr. 1107/2009, referitoare la urgența, la existența unor circumstanțe speciale și la lipsa unor alternative rezonabile.
- 48 În ceea ce privește urgența, aceștia arată următoarele:

- Urgența este menționată numai în titlul articolului 53. Totuși, Curtea a acordat întotdeauna importanță titlului dispozițiilor pentru a interpreta sensul și domeniul de aplicare al acestora. În Hotărârea din 17 octombrie 2013, Sumitomo Chemical, C-210/12, EU:C:2013:665, ea desemnează, de altfel, autorizațiile derogatorii sub expresia „autorizații de introducere pe piață de urgență”.
- Deciziile atacate au fost adoptate la 19 octombrie și la 7 decembrie 2018, pe când culturile în cauză nu fuseseră încă semănate. Prin urmare, dăunătorii vizați nu erau încă prezenți.
- Cererile de autorizare referitoare la Cruiser 600 FS recunosc că nu se pot cunoaște dinainte locurile în care s-ar putea produce atacurile dăunătorilor.

Prin urmare, deciziile atacate nu sunt justificate de nicio urgență.

49 În ceea ce privește circumstanțele speciale, reclamantii susțin următoarele:

- Atacurile dăunătorilor sunt strâns legate de culturile în cauză și se pot produce în fiecare an. Agricultorii se confruntă în permanență cu o prezență moderată a dăunătorilor vizați de deciziile atacate.
- Riscul de proliferare a acestor dăunători este consecința logică și previzibilă a unor practici agricole care nu sunt indispensabile.
- Faptul că apariția unui dăunător este probabilă nu este suficient pentru a stabili pericolul unor prejudicii semnificative pentru randamentele agricole. Amploarea prejudiciului probabil depinde de caracterul mai mult sau mai puțin precoce al acestei apariții și de cantitatea de dăunători observată sau, cel puțin, anticipată. Cifrele prezentate în această privință de interveniente nu rezultă din studii independente, nu sunt concludente și exagerează gravitatea consecințelor atacurilor dăunătorilor.

Prin urmare, deciziile atacate nu sunt justificate de nicio circumstanță specială.

50 În ceea ce privește lipsa unor alternative rezonabile, reclamantii susțin următoarele:

- Nicio țară din aceeași zonă climatică cu Belgia nu a acordat o derogare similară de la deciziile atacate, ceea ce nu a avut însă niciun impact asupra randamentelor în anul 2019.
- Consilierul politic al Vlaams Gewest (Regiunea Flamandă, Belgia) afirmă că există într-adevăr alternative (chimice) disponibile în Belgia, chiar dacă agricultorii nu sunt încă familiarizați cu acestea.
- Institut royal belge pour l'amélioration de la betterave [Institutul regal belgian pentru ameliorarea sfecelei] a atras atenția cultivatorilor de sfeclă

- asupra existenței unor insecticide alternative. Datele disponibile pe site-ul său arată că 70-85 % dintre ei au decis să nu utilizeze seminte tratate pentru neonicotinoide în 2019 și aceste alternative s-au dovedit eficiente.
- Alternativele includ agricultura ecologică, care nu utilizează niciun pesticid de sinteză, precum și asocierea rotației culturilor și a altor insecticide eficiente.
 - Punerea în aplicare a articolului 53 nu poate fi, în niciun caz, justificată doar de lipsa unor alternative rezonabile sau de caracterul suboptim din punct de vedere economic al tehnicilor alternative. A permite statelor să continue să autorizeze un produs fitosanitar interzis la nivelul Uniunii, pentru simplul motiv că nicio alternativă nu poate rivaliza cu performanțele sale, ar lipsi astfel interdicția de orice sens.
 - În plus, din modul de redactare a articolului 53 reiese că lipsa unui alt mijloc rezonabil de combatere a dăunătorilor nu echivalează în sine cu demonstrarea unor circumstanțe speciale și urgente.
- 51 În sfârșit, în ceea ce privește importanța relativă a imperativelor economice, reclamanții susțin următoarele:
- Statul belgian s-a limitat la afirmațiile nepertinente cuprinse în cererile de derogare în temeiul articolului 53, în condițiile în care putea solicita explicații suplimentare reclamanților sau putea efectua o examinare științifică proprie și independentă a plauzibilității pierderilor de randament evocate.
 - Considerentul (8) al regulamentului arată că „[s]copul [acestuia] este acela de a asigura un nivel ridicat de protecție, atât pentru sănătatea umană, cât și pentru cea animală, precum și un nivel ridicat de protecție a mediului și, în același timp, de a proteja competitivitatea agriculturii în Comunitate. [...] Este necesară aplicarea principiului precauției [...]”. Articolul 1 alineatul (4) din acesta prevede că „[d]ispozițiile [...] regulament[ului] se bazează pe principiul precauției [...]”.
 - Documentul de lucru al Comisiei din 1 februarie 2013 precizează că cererile de derogare în temeiul articolului 53 „bazate numai pe interesele industriei ar trebui respinse”.

Chiar dacă imperativele economice sunt relevante, legiuitorul Uniunii a ales, așadar, să acorde mai multă importanță valorilor de respectare a sănătății și a mediului. Statul belgian a reținut o abordare contrară.

- 52 Cu titlu subsidiar, reclamanții solicită Conseil d'État [Consiliul de Stat] să sesizeze Curtea cu o întrebare preliminară prin care să se stabilească dacă:

- expresia „situații urgente” acoperă situații în care un pericol, a cărui producere nu este certă, nu s-a produs încă.
- expresia „circumstanțe speciale” acoperă situații strâns legate de practici agricole determinate și la care sunt în principal expuși cultivatorii care au recurs la aceste practici, cum este riscul unei proliferări a insectelor dăunătoare în culturi cu care sunt asociate în mod natural aceste insecte.
- expresia „ce nu pot fi evitate cu alte mijloace rezonabile” acoperă lipsa mijloacelor care să asigure cultivatorului, pe termen scurt, o productivitate, un cost și un timp de lucru identice cu cele legate de utilizarea produselor fitosanitare pentru care se solicită o autorizație.

Poziția statului belgian

- 53 Statul belgian invocă Hotărârea din 17 octombrie 2013, Sumitomo Chemical, C-210/12, EU:C:2013:665, și apreciază că aplicarea articolului 53 din Regulamentul nr. 1107/2009 nu este subordonată unei situații de urgență, nici existenței unor circumstanțe speciale și nici lipsei unor alternative rezonabile.
- 54 Derogarea urmărește să răspundă unor pericole ce nu pot fi evitate cu alte mijloace rezonabile. Prin urmare, nu este relevant să se examineze dacă pericolul identificat este sau nu este previzibil, nici să se stabilească dacă producerea atacurilor unor dăunători este strâns legată de culturile în discuție.
- 55 Statul belgian arată că comitetul de autorizare a recomandat în mod sistematic măsurile alternative pentru utilizarea substanțelor în cauză și că s-a întemeiat pe avizele experților pentru a considera că nu exista o alternativă rezonabilă pentru a combate dăunătorii identificați în deciziile atacate.
- 56 În subsidiar, statul belgian solicită Conseil d'État [Consiliul de Stat] să sesizeze Curtea cu o întrebare preliminară prin care să se stabilească, pe de o parte, dacă articolul 53 acoperă doar situațiile în care pericolul este imprevizibil la momentul adoptării unei măsuri derogatorii și, pe de altă parte, dacă expresia „ce nu pot fi evitate cu alte mijloace rezonabile” permite protecția competitivității agriculturii în Comunitate, în sensul considerentului (8) al regulamentului.

Poziția intervenientelor

- 57 CBB susține că articolul 53 din Regulamentul nr. 1107/2009 nu impune demonstrarea unei urgențe, nici existența unor circumstanțe speciale. Aceste noțiuni se confundă cu demonstrarea existenței „unor pericole sau amenințări care nu pot fi contracarate prin alte mijloace rezonabile [la care sunt expuse producția vegetală sau ecosistemele]”. În speță, a fost demonstrată existența unor circumstanțe speciale care să justifice o măsură derogatorie ca urmare a unor pericole ce nu pot fi evitate cu alte mijloace rezonabile.

- 58 Celelalte interveniente apreciază că reclamantele se bazează pe agricultura ecologică pentru a demonstra existența unor alternative, dar că această metodă nu propune un remediu eficient în speță.

IV. Aprecierea Conseil d'État [Consiliul de Stat]

- 59 Părțile interpretează în mod divergent domeniul de aplicare și condițiile de punere în aplicare a articolului 53 din Regulamentul nr. 1107/2009.
- 60 Aplicarea articolului 53 nu se impune atât de evident încât să nu lase loc niciunei îndoieli rezonabile.
- 61 În special, reclamantii solicită Conseil d'État [Consiliul de Stat] să sesizeze Curtea cu întrebări preliminare care par pertinente și privesc interpretarea mai multor noțiuni care figurează în dispoziția menționată.
- 62 Curtea nu a interpretat încă noțiunile respective. Prin urmare, trebuie să i se solicite aceasta prin intermediul unei trimiteri preliminare.

V. Întrebările preliminare

- 1) Articolul 53 din Regulamentul (CE) nr. 1107/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 octombrie 2009 privind introducerea pe piață a produselor fitosanitare și de abrogare a Directivelor 79/117/CEE și 91/414/CEE ale Consiliului trebuie interpretat în sensul că permite unui stat membru să acorde, în anumite condiții, o autorizație referitoare la tratarea, la vânzarea sau la semănarea de semințe tratate cu ajutorul unor produse fitosanitare?
- 2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, articolul 53 menționat mai sus se poate aplica, în anumite condiții, produselor fitosanitare care conțin substanțe active a căror punere în vânzare sau utilizare este restrânsă sau interzisă pe teritoriul Uniunii Europene?
- 3) „Circumstanțele speciale” impuse la articolul 53 din regulamentul citat anterior acoperă situații în care apariția unui pericol nu este certă, ci doar plauzibilă?
- 4) „Circumstanțele speciale” impuse la articolul 53 din regulamentul citat anterior acoperă situații în care apariția unui pericol este previzibilă, obișnuită și chiar ciclică?
- 5) Expresia „ce nu pot fi evitate cu alte mijloace rezonabile” utilizată la articolul 53 din regulamentul citat trebuie interpretată în sensul că acordă o importanță egală, ținând seama de formularea considerentului (8) al regulamentului, pe de o parte, garantării unui nivel ridicat de protecție a sănătății umane și animale și a mediului și, pe de altă parte, protecției competitivității agriculturii în Comunitate?