

Predmet C-162/21**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

11. ožujka 2021.

Sud koji je uputio zahtjev:

Conseil d'État (Belgija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

16. veljače 2021.

Tužitelji:

Pesticide Action Network Europe ASBL

Nature et Progrès Belgique ASBL

TN

Tuženik:

État belge

I. Predmet i podaci o sporu:

- 1 Neonikotinoidi su insekticidne tvari široke uporabe u konvencionalnoj poljoprivredi, osobito rastućom primjenom tehnike tretiranja sjemena: umjesto da ih se rasprši po vegetaciji, preventivno ih se primjenjuje na sjeme prije sijanja.
- 2 Tiametoksam i klotianidin su molekule iz kategorije neonikotinoida koje čine aktivnu tvar različitih sredstava za zaštitu bilja.
- 3 Iako ih je Europska komisija prvotno odobrila, u pogledu tih dviju tvari zatim su donesena stroga ograničenja, osobito u posljednjim provedbenim uredbama 2018/784 (klotianidin) i 2018/785 (tiametoksam) od 29. svibnja 2018., kojima se njihova uporaba zabranjuje, „osim u trajnim staklenicima”. Osim toga, istim se provedbenim uredbama, od 19. prosinca 2018., zabranjuje stavljanje na tržište i uporaba sjemena tretiranog sredstvima za zaštitu bilja koja sadržavaju klotianidin ili tiametoksam, osim u svrhu uzgoja usjeva u trajnim staklenicima.

- 4 U jeseni 2018. État belge (Belgijska Država) ipak je izdala šest odobrenja za stavljanje na tržište sredstava za zaštitu bilja na osnovi klotianidina (insekticid „Poncho Beta”) i tiametoksama (insekticidi „Cruiser” i „Cruiser 600 FS”) u svrhu tretiranja sjemena određenih usjeva, uključujući usjeve repe, kao i njihovo sijanje na otvorenom polju u razdoblju koje je u biti trajalo do kraja proljeća 2019.
- 5 Tužitelji su, s jedne strane, udruženja koja se bore protiv pesticida i promiču bioraznolikost i, s druge strane, pčelar. Tvrdi da su brojne znanstvene studije dokazale da uporaba neonikotinoida, a osobito tiametoksama i klotianidina, predstavlja visok rizik za određene životinje različite od predmetnih štetnih insekata, konkretno za pčele, bumbare i druge kukce oprašivače. Osobito tvrde da Europska agencija za sigurnost hrane (EFSA) smatra, s jedne strane, da uporaba sjemena tretiranog sredstvima koja sadržavaju tiametoksam predstavlja velik rizik za pčele medarice i bumbare, zbog postojanosti tih tvari u usjevima uzgojenim od tog sjemena i, s druge strane, da se nije dokazalo da ta uporaba predstavlja samo mali rizik za pčele samice, tako da na temelju načela predostrožnosti treba pretpostaviti da postoji veliki rizik. Prema njihovu mišljenju, to je tijelo došlo do istog zaključka u pogledu sredstava koja sadržavaju klotianidin.
- 6 Tužitelji prigovaraju odobrenjima koja je izdala Belgijska Država jer su se njima produljili stavljanje na tržište i uporaba tretiranog sjemena na otvorenom koja je zabranjena od 19. prosinca 2018. te strahuju da će se ta odobrenja produljivati još mnogo godina. Prema njihovu mišljenju, Belgijska Država pogrešno nastoji opravdati ta odobrenja na temelju sustava odstupanja propisanog u članku 53. Uredbe br. 1107/2009. Zahtjevom od 21. siječnja 2019. pokrenuli su stoga postupak pred Conseilom d'État (Državno vijeće, Belgija) povodom tužbe za poništenje navedenih odobrenja na temelju povrede prava Unije, kojom su tražili njihovu trenutnu suspenziju.
- 7 Belgijska Država naglašava da su predmetna sredstva odobrena prije mnogo godina i da se od tada upotrebljavaju te da je njihova uporaba ograničena na uzgoj usjeva u staklenicima tek od rujna 2018. Njihovi uvjeti uporabe omogućuju da se izbjegne neprihvatljiv rizik za pčele medarice te se njima općenito nalaže da se izbjegava uzgoj biljaka koje privlače pčele u razdoblju od pet godina nakon žetve usjeva koji su uzgojeni od tretiranog sjemena. K tomu, to se sjeme odnosi samo na usjeve koji se žanju prije cvjetanja, što omogućuje da se izbjegne svaki kontakt između biljke i pčele. Prema njezinu mišljenju, tužitelji nisu dokazali relevantnost studija na koje se pozivaju te nisu podnijeli nijedan element kojim se opravdava da se iznenada i u potpunosti spriječi uporaba tih sredstava u uvjetima predviđenim pobijanim odobrenjima.
- 8 Neprofitna udruga Confédération des Betteraviers Belges (Udruga belgijskih uzgajivača repe, u daljnjem tekstu: CBB) zastupa oko 8200 belgijskih uzgajivača šećerne repe. Dionička društva Isera & Scaldis Sugar i Raffinerie Tirlemontoise jedina su dva člana neprofitne udruge Société générale des fabricants de sucre de Belgique (Udruga proizvođača šećera u Belgiji, skraćeno: SUBEL), koja predstavlja interese navedenih proizvođača. Dioničko društvo Sesevanderhave

podnijelo je dva zahtjeva za odobrenje uporabe predmetnih insekticida. Te su stranke intervenirale u prilog zahtjevu Belgijske Države.

- 9 CBB ističe da bi poništenje pobijanih akata dovelo do velikog gubitka prihoda poljoprivrednika koje zastupa. SUBEL ističe da bi to poništenje kratkoročno dovelo do gubitka profitabilnosti šećerana. Obje udruge smatraju da takvo poništenje u konačnici može dovesti do kraha (dijela) industrije šećera u Belgiji.
- 10 Presudom od 5. lipnja 2019. Conseil d'État (Državno vijeće) odbio je zahtjev za suspenziju koji je podnesen zajedno s tužbom za poništenje.
- 11 U presudi od 16. veljače 2021. Conseil d'État (Državno vijeće) izričito je uputio na pregled činjenica u toj prvoj presudi te je uputio Sudu ovaj zahtjev za prethodnu odluku.

II. Pravo Unije

Povelja Europske unije o temeljnim pravima

- 12 Člankom 35. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja)¹, naslovljenim „Zdravstvena zaštita”, određuje se:

„Svatko ima pravo na pristup preventivnoj zdravstvenoj zaštiti i pravo na liječenje pod uvjetima utvrđenima nacionalnim zakonodavstvima i praksom. Pri utvrđivanju i provedbi svih politika i aktivnosti Unije osigurava se visok stupanj zaštite zdravlja ljudi.”

- 13 Na temelju njezina članka 37., naslovljenog „Zaštita okoliša”:

„Visoka razina zaštite okoliša i poboljšavanje kvalitete okoliša moraju biti uključeni u politike Unije i osigurani u skladu s načelom održivog razvoja.”

Direktiva 2009/128/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u postizanju održive upotrebe pesticida

- 14 Člankom 14. stavkom 1. Direktive 2009/128², naslovljenim „Integrirana zaštita bilja”, određuje se:

„1. Države članice dužne su poduzeti sve potrebne mjere za poticanje zaštite bilja sa smanjenom upotrebom pesticida, dajući kad god je to moguće prednost nekemijskim metodama, tako da profesionalni korisnici pesticida

¹ SL 2007., C 303, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 104.)

² SL 2009., L 309, str. 71. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 7., str. 253.)

prijeđu na postupke i sredstva s najmanjim rizikom za zdravlje ljudi i za okoliš od svih sredstava na raspolaganju za isti problem koji izaziva štetni organizam. [...]"

Uredba br. 1107/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o stavljanju na tržište sredstava za zaštitu bilja i stavljanju izvan snage direktiva Vijeća 79/117/EEZ i 91/414/EEZ

15 U članku 2. Uredbe br. 1107/2009 definira se njezino područje primjene:

„1. Ova se Uredba primjenjuje na sredstva, u obliku u kojem se isporučuju korisniku, koja se sastoje ili koja sadrže aktivne tvari, safenere ili sinergiste, i koja su namijenjena za neku od sljedećih uporaba:

- (a) zaštitu bilja ili biljnih proizvoda od svih štetnih organizama ili sprječavanje djelovanja takvih organizama, ako se kao glavna svrha ovih proizvoda smatraju higijenski ciljevi a ne zaštita bilja ili biljnih proizvoda;
- (b) djelovanje na životne procese bilja, poput tvari koje djeluju na rast, no na drugačiji način od hranjivih tvari;
- (c) konzerviranje biljnih proizvoda, ako takve tvari ili proizvodi ne podliježu posebnim odredbama Zajednice o konzervansima;
- (d) uništavanje neželjenog bilja ili dijelova bilja, uz izuzetak algi, ako se proizvodi ne primjenjuju na tlu ili vodi radi zaštite bilja;
- (e) sprečavanje ili suzbijanje neželjenog rasta bilja, uz izuzetak algi, ako se proizvodi ne primjenjuju na tlu ili vodi radi zaštite bilja.

Ti se proizvodi označuju kao „sredstva za zaštitu bilja“.

16 U članku 3. utvrđuju se definicije u smislu Uredbe, osobito one koje se odnose na „bilje“ koje znači „živo bilje i živi dijelovi bilja, uključujući svježe voće, povrće i sjeme“.

17 U članku 4. utvrđena su mjerila za odobravanje aktivnih tvari.

„1. Aktivna se tvar odobrava u skladu s Prilogom II. kad se može očekivati na temelju sadašnjih znanstvenih i tehničkih saznanja da, uz uzimanje u obzir mjerila za odobravanje utvrđenih u točkama 2. i 3. tog Priloga, sredstva za zaštitu bilja koja sadrže tu aktivnu tvar ispunjavaju zahtjeve predviđene u stavcima 2. i 3.

[...]

3. Sredstvo za zaštitu bilja mora slijedom primjene prema dobroj praksi zaštite bilja i uz pretpostavku realnih okolnosti primjene, ispunjavati sljedeće zahtjeve:

- (a) mora biti dovoljno učinkovito;
- (b) ne smije imati trenutačne ili odgođene štetne učinke na zdravlje ljudi, uključujući ranjive skupine, ni na zdravlje životinja, izravno ili preko pitke vode (uzimajući u obzir tvari koje nastaju tretiranjem vode), hrane, hrane za životinje ili zraka, ili kao posljedica djelovanja na radnom mjestu ili preko neizravnog djelovanja, uzimajući u obzir poznate kumulativne i sinergijske učinke, ako postoje znanstvene metode za mjerenje takvih učinaka koje priznaje Agencija, niti na podzemne vode;
- (c) ne smije imati neprihvatljive učinke na bilje ili biljne proizvode;
- (d) ne smije uzrokovati nepotrebne patnje i bol prilikom suzbijanja kralježnjaka;
- (e) ne smije imati neprihvatljive učinke na okoliš, uzimajući posebno u obzir sljedeće aspekte, ako postoje znanstvene metode za procjenu takvih djelovanja koje priznaje Agencija:
 - i. njegovo zadržavanje i distribucija u okolišu, posebno onečišćenje površinskih voda, uključujući ušća rijeka i obalnih voda, podzemnih voda, zraka i tla, uz uzimanje u obzir područja udaljenih od mjesta njegove uporabe nakon prenošenja okolišem na daljinu;
 - ii. njegovo djelovanje na neciljane vrste, uključujući na trajno ponašanje tih vrsta;
 - iii. njegovo djelovanje na biološku raznovrsnost i ekosustave.”

18 U skladu s člankom 28. stavkom 1.:

„1. Sredstvo za zaštitu bilja ne smije se staviti na tržište ili upotrebljavati ako nije odobreno u dotičnoj državi članici u skladu s ovom Uredbom.”

19 U skladu s člankom 29. stavkom 1. točkom (a):

„1. Ne dovodeći u pitanje članak 50., sredstvo za zaštitu bilja odobrava se samo kad ono zadovoljava sljedeća jedinstvena načela iz stavka 6. i ispunjava sljedeće zahtjeve:

- (a) njegove aktivne tvari, safeneri i sinergisti su odobreni [...].”

20 Člankom 53. („Hitne situacije u zaštiti bilja”), stavicima 1. i 4. određuje se:

„1. Odstupajući od članka 28., u posebnim okolnostima pojedina država članica može odobriti za razdoblje od najviše 120 dana stavljanje na tržište sredstava za zaštitu bilja za ograničenu i kontroliranu uporabu, ako se takve mjere pokažu nužnima zbog opasnosti koja se ne može obuzdati na neki drugi zadovoljavajući način.

[...]

4. Stavci 1. do 3. ne primjenjuju se na sredstva za zaštitu bilja koja sadrže ili su sastavljena od genetski modificiranih organizama, osim ako je takvo oslobađanje dopušteno u skladu s Direktivom 2001/18/EZ.”

Provedbena uredba Komisije (EU) br. 540/2011 od 25. svibnja 2011. o provedbi Uredbe (EZ) br. 1107/2009 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu popisa odobrenih aktivnih tvari, kako je izmijenjena provedbenim uredbama Komisije (EU) 2018/784 i (EU) 2018/785

- 21 Člankom 1. Uredbe br. 540/2011³, kako je izmijenjena provedbenim uredbama (EU) 2018/784⁴ i (EU) 2018/785⁵, određuje se:

„Aktivne tvari navedene u Prilogu ovoj Uredbi smatraju se odobrenima u skladu s Uredbom (EZ) br. 1107/2009.”

- 22 Dio A unosa br. 121 Priloga navedenoj uredbi predviđa da se „[klotianidin s]mije [...] odobriti samo za uporabu kao insekticid, u trajnim staklenicima ili za tretiranje sjemena namijenjenog uporabi samo u trajnim staklenicima. Usjev dobiven na taj način mora ostati u trajnom stakleniku tijekom cijelog svojeg životnog vijeka.”
- 23 Dio A unosa br. 140 istog priloga uvjetuje uporabu tiametoksama u jednakim ograničenjima.

III. Argumenti stranaka

- 24 Tužitelji prigovaraju jer se pobijanim odlukama odobrilo stavljanje na tržište tiametoksama ili klotianidina u svrhu uporabe na otvorenom polju iako se pravom Unije zabranjuje uporaba tih tvari na usjevima na otvorenom.

³ SL 2011., L 153, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 6., str. 133.)

⁴ Provedbena uredba od 29. svibnja 2018. o izmjeni Provedbene uredbe (EU) br. 540/2011 u pogledu uvjeta za odobrenje aktivne tvari klotianidin (SL 2018., L 132, str. 35.)

⁵ Provedbena uredba od 29. svibnja 2018. o izmjeni Provedbene uredbe (EU) br. 540/2011 u pogledu uvjeta za odobrenje aktivne tvari tiametoksam (SL 2018., L 132, str. 40.)

- 25 Ističu jedan tužbeni razlog koji se dijeli na tri dijela i koji se uglavnom temelji na povredi Povelje, Direktive 2009/128, Uredbe br. 1107/2009 i Provedbene uredbe br. 540/2011.

Prvi dio jedinog tužbenog razloga

Stajalište tužitelja

- 26 Tužitelji smatraju da područje primjene članka 53. Uredbe br. 1107/2009 ne uključuje ni stavljanje na tržište ni sijanje na otvorenom polju sjemena tretiranog predmetnim tvarima. Taj zaključak temelje na sljedećim argumentima:
- Tekst članka 53. ograničava njegovo područje primjene na „stavljanje na tržište sredstava za zaštitu bilja”.
 - Članak 53. odstupa od članka 28. koji se odnosi na stavljanje na tržište i uporabu sredstava za zaštitu bilja, a ne na članak 49. koji se odnosi na stavljanje na tržište i uporabu tretiranog sjemena.
 - Člankom 53. nastoji se državama članicama omogućiti da hitno reagiraju na pojavu parazita koji može prouzročiti veliku štetu. Uobičajena reakcija uključuje prskanje napadnutih biljaka ili tretiranje tla podno tih biljaka. Tretiranje sjemena prije sijanja, te stoga prije pojave bilo kakve opasnosti, preventivna je mjera, a ne mjera koja se poduzima kao hitna reakcija.
 - U uvodnoj izjavi 13. provedbenih uredbi 2018/784 i 2018/785 ističe se da „[u]zimajući u obzir rizik za pčele od tretiranog sjemena, stavljanje na tržište i uporaba sjemena tretiranog sredstvima za zaštitu bilja koja sadržavaju klotianidin [ili tiametoksam] trebali bi podlijegati istim ograničenjima koja se odnose na uporabu klotianidina [i tiametoksama]”. Ta potreba za usklađivanjem pravnog sustava uporabe sjemena sa sustavom uporabe aktivnih tvari dokazuje da je riječ o dvama različitim sustavima, što potvrđuje pravni temelj navedenih uredbi, koji ne uključuje samo članak 21. stavak 3. Uredbe br. 1107/2009, nego i njezin članak 49. stavak 2.
 - Zakonodavac Unije predvidio je odredbe koje se izričito odnose na tretirano sjeme jer je bio svjestan njegove specifičnosti. Taj zakonodavni odabir potvrđuje da se članak 53. ne primjenjuje na tretirano sjeme, koje nije „sredstvo za zaštitu bilja”, nego „bilje” u smislu članka 3.
- 27 Štoviše, tužitelji smatraju da sljedeći elementi nisu relevantni za potrebe analize:
- Članak 53. stavak 4., uz obrazloženje da tretirano sjeme nisu sredstva za zaštitu bilja koja sadržavaju GMO-ove te su isključeni iz područja primjene članka 53. a da pritom nije potrebno izričito odstupanje.

- Praksa drugih država članica koje su već primjenjivale članak 53. za odobravanje tretiranja i sijanja tretiranog sjemena.
- Činjenica da je Komisija navodno neizravno potvrdila ili će uskoro izričito potvrditi tu praksu, uz obrazloženje da ona nije nadležna za tumačenje prava Unije u zadnjem stupnju.

28 Podredno, tužitelji traže od Conseila d'État (Državno vijeće) da uputi Sudu prethodno pitanje kojim se želi odrediti omogućuje li se člankom 53. državi članici da izda odobrenje za stavljanje na tržište i sijanje sjemena tretiranog sredstvima za zaštitu bilja.

Stajalište Belgijske Države

29 Belgijska Država smatra da članak 53. Uredbe br. 1107/2009 omogućuje da se primijeni odstupanje od tretiranog sjemena jer se njegovim stavkom 4. isključuju samo proizvodi koji sadržavaju GMO-ove. To tumačenje, s kojim se slaže i Komisija, u skladu je s praksom nekoliko država članica koje su primjenjivale članak 53. na tretiranje sjemena i sijanje.

30 Podredno, traži od Conseila d'État (Državno vijeće) da uputi Sudu prethodno pitanje kojim se želi odrediti omogućuje li se člankom 53. državi članici da izda odobrenje za tretiranje, prodaju ili sijanje sjemena tretiranog sredstvima za zaštitu bilja ako se takva mjera pokaže nužnom zbog opasnosti koja se ne može obuzdati na neki drugi zadovoljavajući način.

Stajalište intervenijenata

31 CBB utvrđuje da se stavljanje na tržište sredstva za zaštitu bilja na temelju članka 53. Uredbe br. 1107/2009 nužno odnosi na njegovu uporabu. Budući da se u članku 53. ne pravi razlika između različitih mogućih uporaba, on se primjenjuje na tretiranje sjemena sredstvom kao i na njegovu prodaju. CBB temelji taj zaključak na sljedećim argumentima:

- Pojam „opasnost” iz članka 53. nužno podrazumijeva da se sredstvo za zaštitu bilja može upotrijebiti kako bi se spriječilo ostvarivanje stvarne prijetnje primjenom tretiranog sjemena. U suprotnom slučaju ta odredba nema nikakvog smisla jer bi trebalo čekati da usjevi budu napadnuti kako bi se zatražilo odstupanje.

- Člankom 53. stavkom 4. predviđa se da se na sredstva za zaštitu bilja koja sadržavaju GMO-ove ne može primijeniti odstupanje. Stoga je volja zakonodavca Unije bila da ga se može primijeniti na druga sredstva koja se ne isključuju.

32 Osim toga, CBB osporava da je zakonodavac Unije na tretirano sjeme svojevrijedno primijenio poseban pravni sustav koji nije obuhvaćen člankom 53. To temelji na

uvodnoj izjavi 33. Uredbe i osim toga tvrdi da članak 49. i članak 53. nisu dio istog pododjeljka te uredbe. Člankom 49. omogućuje se državi članici da naloži zabrane, dok joj se člankom 53. omogućuje da izda odobrenja. Njihovo istodobno postojanje objašnjava se različitim materijalnim područjem primjene, a ne svojevolumnim uvođenjem različitih pravnih sustava koji bi se odnosili na isto pitanje (odnosno, odobrenja za stavljanje na tržište), ali ne i isti predmet (s jedne strane, tretirano sjeme iz članka 49. i, s druge strane, sredstva za zaštitu bilja iz članka 53.).

- 33 Drugi intervenijenti uglavnom upućuju na argumente koje je istaknula Belgijska Država.

Drugi dio jedinog tužbenog razloga

Stajalište tužiteljâ

- 34 Tužitelji smatraju da odstupanje predviđeno člankom 53. Uredbe br. 1107/2009 ne omogućuje da se odobre uporabe sredstava za zaštitu bilja koje su izričito zabranjene u Europskoj uniji. Taj članak samo omogućuje da se u hitnom slučaju privremeno odobre sredstva za zaštitu bilja u pogledu čije se aktivne tvari nije ili još nije provela procjena na razini Europske unije, ili da se za uporabe u pogledu kojih se nije ili još nije izdalo odobrenje na nacionalnoj razini odobre proizvodi čija je aktivna tvar odobrena. Taj zaključak temelje na sljedećim argumentima:
- U radnom dokumentu Komisije SANCO/10087/2013 od 1. veljače 2013., za potrebe primjene članka 53., podsjeća se da primjena te odredbe ne smije ugroziti cilj postizanja visoke razine zaštite zdravlja ljudi i životinja te da, kako bi se izdalo odobrenje za sredstvo čija aktivna tvar nije odobrena, države članice trebaju uzeti u obzir potrebu da se „očuva zaštita zdravlja ljudi i okoliša”.
 - Člankom 53. odstupa se od članka 28. kojim se predviđa da se sredstvo za zaštitu bilja ne smije staviti na tržište ili upotrebljavati ako nije odobreno, a ne od članka 29. kojim se to odobrenje uvjetuje odobrenjem aktivnih tvari ni od članka 4. kojim se utvrđuju mjerila za to odobrenje.
 - Člankom 53. gotovo se od riječi do riječi zamjenjuje članak 8. stavak 4. Direktive Vijeća 91/414/EEZ od 15. srpnja 1991. o stavljanju sredstava za zaštitu bilja na tržište⁶, ali sadržava dvije ključne razlike:
 - Člankom 8. stavkom 4. Direktive uvelo se odstupanje od njezina članka 4. kojim se odobrenje za stavljanje sredstava za zaštitu bilja na tržište osobito uvjetovalo odobrenjem njihovih aktivnih tvari.

⁶ SL 1991., L 230, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 55., str. 32.)

Članak 53. ne sadržava nikakvo odstupanje od članka 29. iste uredbe kojim se nalaže isti uvjet.

- Člankom 8. stavkom 4. Direktive izričito se predviđala mogućnost da se odobri stavljanje na tržište sredstava koja ne ispunjavaju zahtjeve iz njezina članka 4. Člankom 53. ne predviđa se takva mogućnost za sredstva koja ne ispunjavaju uvjete iz članka 29. koji uključuju odobrenje aktivnih tvari u skladu s člankom 4.
 - Stajališta Europskog parlamenta, prije i poslije donošenja Uredbe, dokazuju da u članku 53. ne postoji izričito odstupanje od članka 29. zbog volje zakonodavca Unije. Na temelju uvodne izjave 32. Uredbe, koja nema nikakvu pravno obvezujuću snagu te se njezin tekst uvelike razlikuje od teksta članka 53., ne može se zaključiti da je riječ o običnom zaboravu i da taj članak sadržava implicitno odstupanje od članka 29.
 - Opseg hipotetskog i implicitnog odstupanja od članka 29. vrlo je neizvjestan te se na temelju njega osobito ne omogućuje uporaba sredstva koje očito nije u skladu s tom odredbom i, slijedom toga, s uvjetima za odobrenje tvari predviđenima u članku 4. stavku 3.
 - U svakom slučaju, članak 53. ne omogućuje da se odstupi od akata donesenih na temelju članka 21. stavka 3. i članka 49. stavka 2. Uredbe, kao što su provedbene uredbe 2018/784 i 2018/785 kojima se zabranjuju uporabe na koje se odnose pobijane odluke.
 - Te se zabrane temelje na strogoj znanstvenoj procjeni te se zahtijevaju načelom predostrožnosti. Država članica koja želi odstupiti od takve zabrane u svakom se slučaju treba osloniti na nove znanstvene procjene ili podatke koji mogu dovesti u pitanje EFSA-ine zaključke u pogledu opasnosti tvari ili uporabe na koju se odnosi navedena zabrana.
- 35 Tužitelji smatraju da se svako drukčije tumačenje članka 53. protivi načelu integrirane zaštite bilja propisanom u članku 14. Direktive 2009/128, kojim se uporaba pesticida uvjetuje poštovanjem načela supsidijarnosti.
- 36 Konkretnije, tumačenje koje podrazumijeva da se države članice oslobodi poštovanja uvjeta iz članka 4. Uredbe protivi se člancima 35. i 37. Povelje. Tumačenje kojim se svakoj državi članici omogućuje da jednostrano dovodi u pitanje zabrane donesene na razini Unije dovelo bi pak u opasnost koristan učinak Uredbe br. 1107/2009, u čijoj se uvodnoj izjavi 9. navodi da je potrebno „propisati usklađena pravila za odobravanje aktivnih tvari i stavljanje na tržište sredstava za zaštitu bilja”.
- 37 Podredno, tužitelji traže od Conseila d’État (Državno vijeće) da uputi Sudu prethodno pitanje kojim se želi odrediti omogućuje li se člankom 53. državi članici da odobri uporabe sredstava za zaštitu bilja koje su izričito zabranjene pravom Unije zbog rizika koje predstavljaju za okoliš ili zdravlje.

Stajalište Belgijske Države

- 38 Belgijska Država smatra da valja razlikovati odredbe članka 4. i sljedećih članaka Uredbe br. 1107/2009, koje se odnose na odobrenje aktivnih tvari, i odredbe članaka 28., 29. i sljedećih članaka, u pogledu odobrenja za stavljanje na tržište i uporabu sredstava za zaštitu bilja.
- 39 Smatra da se člankom 53. uvodi izričito odstupanje od općeg načela iz članka 28., ali i implicitno odstupanje od redovnog postupka odobravanja sredstva za zaštitu bilja predviđenog člankom 29.
- 40 Uvodna izjava 32. Uredbe, u kojoj se navodi da je „[u] iznimnim slučajevima potrebno [...] dopustiti državama članicama odobravanje sredstava za zaštitu bilja koja ne ispunjavaju uvjete predviđene ovom Uredbom, kad je to nužno zbog opasnosti ili ugroženosti uzgoja bilja ili ekosustava koja se ne može obuzdati na neki drugi primjereniji način [...]”, dokazuje da izričito odstupanje od članka 29. ne postoji zbog običnog propusta, a ne volje zakonodavca.
- 41 To implicitno odstupanje od članka 29. može se upotrijebiti za svako sredstvo za zaštitu bilja čija aktivne tvari nisu odobrene na temelju Uredbe zbog toga što je postupak odobravanja i dalje u tijeku ili zato što određene uporabe navedenog sredstva nisu odobrene Prilogom Provedbenoj uredbi br. 540/2011 ili pak zato što je povučeno eventualno odobrenje koje je izdano u određenom trenutku.
- 42 To tumačenje proizlazi iz ustaljene Komisijine prakse, u skladu je s tekstem članka 53. te se ne protivi ni Povelji, ni načelu integrirane zaštite bilja propisanom u Direktivi 2009/128 ni korisnom učinku Uredbe br. 1107/2009.
- 43 Osim toga, Belgijska Država poziva se na presudu od 17. listopada 2013., Sumitomo Chemical, C-210/12, EU:C:2013:665, na temelju koje zaključuje da se sustavom odstupanja od članka 53. od država članica ne zahtijeva da provedu znanstveno ispitivanje rizika prije izdavanja takve vrste odobrenja te tvrdi da je u pogledu zahtjeva za odstupanje na temelju članka 53. koji su joj podneseni provedena procjena i vrlo detaljno znanstveno ispitivanje.
- 44 Podredno, traži od Conseila d'État (Državno vijeće) da uputi Sudu prethodno pitanje kojim se želi odrediti omogućuje li se člankom 53. državi članici da odobri stavljanje na tržište sredstava za zaštitu bilja u svrhu ograničene i kontrolirane uporabe, u pogledu uporaba koje nisu odobrene ili su čak i zabranjene Prilogom Uredbi br. 540/2011, ako se takva mjera pokaže nužnom zbog opasnosti koja se ne može obuzdati na neki drugi zadovoljavajući način.

Stajalište intervenijenata

- 45 CBB smatra da članak 53. Uredbe br. 1107/2009 ne odstupa samo od članka 28., nego i od redovnog postupka odobravanja sredstava za zaštitu bilja predviđenog člankom 29. i, slijedom toga, od uvjeta za odobrenje aktivnih tvari predviđenih člankom 4. stavkom 3. Stoga omogućuje da se odobre uporabe sredstava za zaštitu

bilja koje su izričito zabranjene u Europskoj uniji, a ne samo sredstava čija aktivna tvar nije ili još nije procijenjena na razini Europske unije. Taj zaključak temelji na sljedećim argumentima:

- Uredba br. 1107/2009 jedini je akt prava Unije u kojem se razlikuju pojmovi „odobrena aktivna tvar” i „aktivna tvar koja nije odobrena”.
 - Aktivne tvari koje nisu odobrene jesu one koje ne ispunjavaju uvjete za odobrenje predviđene u članku 4., što istodobno uključuje tvari koje još nisu procijenjene i tvari koje su procijenjene i zabranjene.
 - Opasnost tvari koje su procijenjene jest poznata, dok opasnost tvari koje nisu ili još nisu procijenjene u biti nije poznata.
 - Tijela kojima je podnesen zahtjev za odstupanje na temelju članka 53. mogu ocijeniti procijenjenu i zabranjenu tvar uz potpuno poznavanje činjenica, ali ne mogu učiniti isto u slučaju tvari koja nije ili još nije procijenjena.
- 46 Drugi intervenijenti uglavnom upućuju na argumente koje je istaknula Belgijska Država.

Treći dio jedinog tužbenog razloga

Stajalište tužiteljâ

- 47 Tužitelji smatraju da su pobijana odobrenja izdana kao preventivna mjera kako bi se odgovorilo na zahtjev ekonomske isplativosti te se njima ne poštuju uvjeti uporabe iz članka 53. Uredbe br. 1107/2009 koji se odnose na hitnost, postojanje posebnih okolnosti i nepostojanje razumnih alternativa.
- 48 Što se tiče hitnosti, tvrde sljedeće:
- Hitnost se navodi samo u naslovu članka 53. Sud je ipak uvijek pridavao važnost naslovu odredbi prilikom tumačenja njihova smisla i opsega. U presudi od 17. listopada 2013., Sumitomo Chemical, C-210/12, EU:C:2013:665, Sud je uostalom odobrenja kojima se provodi odstupanje nazvao „hitnim odobrenjima za stavljanje na tržište”
 - Pobijane odluke donesene su 19. listopada i 7. prosinca 2018., iako predmetni usjevi još nisu bili zasijani. Stoga se još nisu bili pojavili predmetni paraziti.
 - U zahtjevima za odobrenje koji se odnose na Cruiser 600 FS priznaje se da se ne može znati unaprijed koja bi mjesta paraziti mogli napasti.

Pobijane odluke stoga ne opravdava nikakva hitnost.

- 49 Što se tiče posebnih okolnosti, tužitelji tvrde sljedeće:

- Napadi parazita usko su povezani s predmetnim usjevima i mogu se dogoditi svake godine. Poljoprivrednici se neprestano suočavaju s umjerenom prisutnosti parazita na koje se odnose pobijane odluke.
- Rizik od širenja tih parazita logična je i predvidiva posljedica neophodnih poljoprivrednih praksi.
- Činjenica da je pojava parazita vjerojatna nije dovoljna da se utvrdi opasnost od velike štete za poljoprivredne prinose. Opseg vjerojatne štete ovisi o više ili manje ranoj pojavi tih parazita i o primijećenju ili barem predviđenoj količini parazita. Brojke koje su u tom pogledu iznijeli intervenijenti ne proizlaze iz neovisnih studija, nisu uvjerljive te preuveličavaju ozbiljnost posljedica parazitskih napada.

Pobijane odluke stoga ne opravdavaju nikakve posebne okolnosti.

50 Što se tiče nepostojanja razumnih alternativa, tužitelji tvrde sljedeće:

- Nijedan zemlja u istom klimatskom podneblju u kojem se nalazi Belgija nije odobrila odstupanje slično pobijanim odlukama, pri čemu to nije utjecalo na prinose u 2019.
- Politički savjetnik Vlaams Gewesta (Flamanska regija, Belgija) potvrđuje da doista postoje (kemijske) alternative koje su dostupne u Belgiji, iako poljoprivrednici nisu još s njima upoznati.
- Institut royal belge pour l'amélioration de la betterave (Belgijski kraljevski institut za poboljšanje uzgoja repe) skrenuo je pozornost uzgajivača repe na postojanje alternativnih insekticida. Podaci dostupni na njegovoj stranici pokazuju da je 70 do 85 % uzgajivača repe odlučilo da u 2019. neće upotrebljavati sjeme tretirano neonikotinoidima i da su se te alternative pokazale učinkovitima.
- Alternative uključuju ekološki uzgoj u okviru kojeg se ne upotrebljavaju sintetički pesticidi, kao i kombinaciju primjene sustava plodoreda i drugih učinkovitih pesticida.
- Provedba članka 53. u svakom se slučaju ne može opravdati običnim nedostatkom razumnih alternativa ili manjom ekonomskom isplativosti alternativnih tehnika. Kad bi se državama omogućilo da nastavljaju odobravati sredstvo za zaštitu bilja koje je zabranjeno na razini Unije samo zbog toga što nijedna druga alternativa ne može biti jednako učinkovita, zabrana bi, naime, postala besmislena.
- K tomu, iz teksta članka 53. proizlazi da nepostojanje drugih razumnih načina borbe protiv parazita ne znači samo po sebi da su dokazane posebne i hitne okolnosti.

- 51 Konačno, što se tiče važnosti ekonomskih zahtjeva, tužitelji tvrde sljedeće:
- Belgijska Država samo je prihvatila nerelevantne tvrdnje sadržane u zahtjevima za odstupanje na temelju članka 53. iako je od podnositelja zahtjeva mogla tražiti dodatna objašnjenja ili provesti vlastito znanstveno i neovisno ispitivanje u pogledu navedene vjerojatnosti gubitka prinosa.
 - U uvodnoj izjavi 8. Uredbe navodi se da je njezina „[s]vrha [...] osigurati visoku razinu zaštite zdravlja ljudi i životinja, kao i okoliša, te istodobno zajamčiti konkurentnost poljoprivrede Zajednice. [...] Potrebno je primjenjivati načelo predostrožnosti [...]”. U njezinu članku 1. stavku 4. predviđa se da se „[o]dredbe [...] Uredbe zasnivaju [...] na načelu predostrožnosti [...]”.
 - U radnom dokumentu Komisije od 1. veljače 2013. navodi se da zahtjeve za odstupanje na temelju članka 53. „koji se temelje samo na interesima industrije treba odbiti”.

Iako su ekonomski zahtjevi relevantni, zakonodavac Unije tako je odlučio pridati veću važnost vrijednostima poštovanja zdravlja i okoliša. Belgijska Država primijenila je suprotan pristup.

- 52 Podredno, tužitelji traže od Conseila d'État (Državno vijeće) da uputi Sudu prethodno pitanje koje se odnosi na to da se odredi:
- obuhvaća li pojam „hitne situacije” situacije u kojima još nije došlo do opasnosti čiji nastanak nije siguran.
 - obuhvaća li pojam „posebne okolnosti” situacije koje su usko povezane s određenim poljoprivrednim praksama i u kojima su poljoprivrednici koji primjenjuju te prakse načelno izloženi riziku, kao što je rizik od širenja štetnih insekata na usjeve s kojima se ti insekti prirodno povezuju.
 - obuhvaća li pojam „koja se ne može obuzdati na neki drugi zadovoljavajući način” nepostojanje načina koji uzgajivaču kratkoročno osiguravaju produktivnost, trošak i vrijeme rada koji su jednaki onima povezanim s uporabom sredstava za zaštitu bilja za koje se traži odobrenje.

Stajalište Belgijske Države

- 53 Belgijska Država poziva se na presudu od 17. listopada 2013., Sumitomo Chemical, C-210/12, EU:C:2013:665, te smatra da primjena članka 53. Uredbe br. 1107/2009 ne ovisi ni o hitnoj situaciji, ni o postojanju posebnih okolnosti, a ni o nepostojanju razumnih alternativa.
- 54 Odstupanjem se nastoji odgovoriti na opasnost koja se ne može obuzdati na neki drugi zadovoljavajući način. Stoga nije relevantno ispitati je li utvrđena opasnost predvidiva niti je li napad parazita usko povezan s predmetnim usjevima.

- 55 Belgijska Država tvrdi da je odbor za odobravanje sustavno predviđao alternativne mjere za uporabu predmetnih sredstava i da je na temelju mišljenja stručnjaka smatrao da nije postojala razumna alternativa za borbu protiv parazita utvrđenih u pobijanim odlukama.
- 56 Podredno, Belgijska Država traži od Conseila d'État (Državno vijeće) da uputi Sudu prethodno pitanje kojim se želi odrediti, s jedne strane, obuhvaća li članak 53. samo situacije u kojima se opasnost ne može predvidjeti u trenutku donošenja mjere odstupanja i, s druge strane, omogućuje li izraz „koja se ne može obuzdati na neki drugi zadovoljavajući način” da se očuva konkurentnost poljoprivrede u Zajednici u smislu uvodne izjave 8. Uredbe.

Stajalište intervenijenata

- 57 CBB tvrdi da članak 53. Uredbe br. 1107/2009 ne zahtijeva da se dokaže hitnost ni posebne okolnosti. Ti se pojmovi zamjenjuju s dokazivanjem postojanja „opasnosti ili ugroženosti uzgoja bilja ili ekosustava koja se ne može obuzdati na neki drugi primjereniji način”. U ovom je slučaju dokazano postojanje posebnih okolnosti koje opravdavaju mjeru odstupanja zbog opasnosti koja se ne može obuzdati na neki drugi zadovoljavajući način.
- 58 Drugi intervenijenti smatraju da tužitelji ekološkim uzgojem dokazuju postojanje alternativa, ali da ta metoda u ovom slučaju ne predstavlja učinkovito rješenje.

IV. Ocjena Conseila d'État (Državno vijeće):

- 59 Stranke različito tumače područje primjene i uvjete za provedbu članka 53. Uredbe br. 1107/2009.
- 60 Primjena članka 53. nije toliko očita da ne ostavlja prostora nikakvoj razumnoj sumnji.
- 61 Konkretno, tužitelji traže od Conseila d'État (Državno vijeće) da uputi Sudu prethodna pitanja koja se čine relevantnim i koja se odnose na tumačenje nekoliko pojmova iz te odredbe.
- 62 Sud još nije tumačio te pojmove. Stoga ga valja to zatražiti na temelju zahtjeva za prethodnu odluku.

V. Prethodna pitanja:

1. Treba li članak 53. Uredbe (EZ) br. 1107/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o stavljanju na tržište sredstava za zaštitu bilja i stavljanju izvan snage direktiva Vijeća 79/117/EEZ i 91/414/EEZ tumačiti na način da omogućuje da država članica u određenim uvjetima izda odobrenje za tretiranje, prodaju ili sijanje sjemena tretiranog sredstvima za zaštitu bilja?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, može li se prethodno navedeni članak 53. u određenim uvjetima primijeniti na sredstva za zaštitu bilja koja sadržavaju aktivne tvari čije su stavljanje na tržište ili uporaba ograničeni ili zabranjeni na području Europske unije?

3. Obuhvaćaju li „posebne okolnosti” koje se zahtijevaju prethodno navedenim člankom 53. Uredbe situacije u kojima nastanak opasnosti nije siguran, nego samo vjerojatan?

4. Obuhvaćaju li „posebne okolnosti” koje se zahtijevaju prethodno navedenim člankom 53. Uredbe situacije u kojima je nastanak opasnosti predvidiv, uobičajen i čak periodičan?

5. Treba li izraz „koja se ne može obuzdati na neki drugi zadovoljavajući način” koji se upotrebljava u članku 53. Uredbe tumačiti na način da se njime, s obzirom na tekst uvodne izjave 8. Uredbe, jednaka važnost pridaje, s jedne strane, jamstvu visoke razine zaštite zdravlja ljudi, životinja i okoliša te, s druge strane, očuvanju konkurentnosti poljoprivrede u Zajednici?