

Sprawa C-162/21

Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości

Data wpływu:

11 marca 2021 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Conseil d'État (Belgia)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

16 lutego 2021 r.

Strona skarżąca:

Pesticide Action Network Europe ASBL

Nature et Progrès Belgique ASBL

TN

Strona przeciwna:

État belge

I. Przedmiot i dane dotyczące sporu:

- 1 Neonikotynoidy są środkami owadobójczymi stosowanymi masowo w rolnictwie konwencjonalnym, między innymi w ramach rosnącego wykorzystania techniki zaprawiania nasion: zamiast rozpylenia na rośliny pokrywa się nimi zapobiegawczo nasiona przed wysiewem.
- 2 Tiametoksam i klotianidyna są związkami chemicznymi z grupy neonikotynoidów stanowiącymi substancję czynną różnych środków ochrony roślin.
- 3 Początkowo zatwierdzone przez Komisję Europejską, obydwie te substancje czynne zostały następnie poddane ścisłym ograniczeniom, w szczególności w dwóch ostatnich rozporządzeniach wykonawczych z dnia 29 maja 2018 r., 2018/784 („klotianidyna”) i 2018/785 („tiametoksam”), zakazujących ich stosowania „z wyłączeniem stosowania w szklarniach trwałych”. Ponadto, na

mocy tych samych rozporządzeń wykonawczych, zakazano od dnia 19 grudnia 2018 r. wprowadzania do obrotu i stosowania nasion zaprawionych środkami ochrony roślin zawierającymi klotianidynę lub tiametoksam, z wyłączeniem upraw w szklarniach trwałych.

- 4 Jednakże jesienią 2018 r. État belge (państwo belgijskie) udzieliło sześciu zezwoleń na wprowadzenie do obrotu środków ochrony roślin na bazie klotianidyny (środek owadobójczy o nazwie „Poncho Beta”) i tiametoksamu (środki owadobójcze „Cruiser” i „Cruiser 600 FS”) w celu zaprawiania nasion niektórych roślin uprawnych, w tym buraka cukrowego, oraz ich wysiewu na otwartej przestrzeni, przez okres obejmujący zasadniczo wiosnę 2019 r.
- 5 Skarżącymi są stowarzyszenia prowadzące działalność w zakresie zwalczania pestycydów i wspierania bioróżnorodności oraz hodowca pszczoł. Skarżący twierdzą, że liczne badania naukowe wykazały, iż stosowanie neonikotynoidów, a w szczególności tiametoksamu i klotianidyny, powoduje poważne ryzyka dla niektórych zwierząt innych niż szkodniki, przeciwko którym środki te są stosowane, w szczególności dla pszczoł, trzmieli i innych owadów zapylających. Skarżący podnoszą między innymi, że Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) uważa, po pierwsze, iż stosowanie nasion zaprawianych środkami zawierającymi tiametoksam powoduje wysokie ryzyko dla pszczoł miodnych i trzmieli ze względu na zdolność do przetrwania tych substancji w roślinach uprawianych po uprawach z nasion zaprawianych, a po drugie, iż nie zostało dowiedzione, że ich stosowanie stanowi tylko niewielkie ryzyko dla pszczoł samotnic, w związku z czym, zgodnie z zasadą ostrożności, należy przyjąć założenie, że ryzyko jest wysokie. Zdaniem skarżących organ ten doszedł do takiego samego wniosku, jeśli chodzi o środki zawierające klotianidynę.
- 6 Skarżący zarzucają, że przyznane przez państwo belgijskie zezwolenia wydłużają okres zakazanego od dnia 19 grudnia 2018 r. wprowadzania do obrotu i stosowania zaprawianych nasion na otwartej przestrzeni, oraz obawiają się, że zezwolenia te będą ponownie udzielane w kolejnych latach. Ich zdaniem państwo belgijskie niesłusznie próbuje uzasadnić te zezwolenia systemem odstępstw przewidzianym w art. 53 rozporządzenia nr 1107/2009. Pismem z dnia 21 stycznia 2019 r. wniosły one zatem do Conseil d'État (rady stanu) skargę o stwierdzenie nieważności wspomnianych zezwoleń, powołując się na naruszenie prawa Unii i wnosząc o ich natychmiastowe zawieszenie.
- 7 Państwo belgijskie zaznacza, że rozpatrywane środki ochrony roślin są zatwierdzone i stosowane od wielu lat oraz że ich stosowanie zostało ograniczone do upraw w szklarniach dopiero od września 2018 r. Zasady stosowania tych środków pozwalają uniknąć sytuacji, w której powodują one niedopuszczalne zagrożenie dla pszczoł miodnych, i nakazują co do zasady, aby unikać uprawy roślin przyciągających pszczoły przez okres pięciu lat od daty zbioru plonów pochodzących z wysiewu zaprawianych nasion. Poza tym chodzi wyłącznie o nasiona roślin uprawnych, których zbiór przypada przed kwitnieniem, co umożliwia uniknięcie wszelkiego kontaktu między rośliną a pszczołą. Zdaniem

państwa belgijskiego skarżący nie wykazali znaczenia powoływanych przez nich badań naukowych i nie wskazali jakichkolwiek okoliczności uzasadniających natychmiastowy i bezwzględny zakaz stosowania tych środków ochrony roślin w warunkach przewidzianych w zaskarżonych zezwoleniach.

- 8 ASBL Confédération des Betteraviers Belges (związek belgijskich plantatorów buraków cukrowych, zwany dalej „CBB”) reprezentuje około 8200 belgijskich plantatorów buraków cukrowych. Spółki akcyjne Isera & Scaldis Sugar i Raffinerie Tirlemontoise są jedynymi dwoma członkami ASBL Société générale des fabricants de sucre de Belgique (powszechnego zrzeszenia producentów cukru w Belgii, w skrócie „SUBEL”), które reprezentuje interesy tych producentów. Spółka akcyjna Sesevanderhave złożyła dwa wnioski o udzielenie zezwolenia na stosowanie rozpatrywanych środków owadobójczych. Strony te przystąpiły do postępowania w charakterze interwenientów popierających żądania państwa belgijskiego.
- 9 CBB podnosi, że stwierdzenie nieważności zaskarżonych decyzji skutkowałoby znacznym spadkiem przychodów rolników reprezentowanych przez ten związek. SUBEL twierdzi, że stwierdzenie nieważności spowodowałoby w bliskiej perspektywie utratę rentowności cukrowni. Oba te podmioty stoją na stanowisku, że stwierdzenie nieważności mogłoby doprowadzić w dalszej perspektywie do upadku (części) przemysłu cukrowniczego w Belgii.
- 10 Wyrokiem z dnia 5 czerwca 2019 r. Conseil d’État (rada stanu) oddaliła wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji zawarty w skardze o stwierdzenie nieważności.
- 11 Wyrokiem z dnia 16 lutego 2021 r. zawierającym wyraźne odniesienie do ustaleń faktycznych dokonanych w poprzednim wyroku, Conseil d’État (rada stanu) skierowała do Trybunału Sprawiedliwości niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

II. Prawo Unii

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej

- 12 Artykuł 35 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”)¹, zatytułowany „Ochrona zdrowia”, stanowi:

„Każdy ma prawo dostępu do profilaktycznej opieki zdrowotnej i prawo do korzystania z leczenia na warunkach ustanowionych w ustawodawstwach i praktykach krajowych. Przy określaniu i realizowaniu wszystkich polityk i działań Unii zapewnia się wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego”.
- 13 Zgodnie z art. 37 karty, zatytułowanym „Ochrona środowiska”:

¹ Dz.U. 2007, C 303, s. 1.

„Wysoki poziom ochrony środowiska i poprawa jego jakości muszą być zintegrowane z politykami Unii i zapewnione zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju”.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/128/WE z dnia 21 października 2009 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania na rzecz zrównoważonego stosowania pestycydów

- 14 Artykuł 14 ust. 1 dyrektywy 2009/128², zatytułowany „Integrowana ochrona roślin”, stanowi:

„1. Państwa członkowskie podejmują wszelkie konieczne środki w celu zachęcania do stosowania ochrony roślin o niskim zużyciu pestycydów, przyznając zawsze, gdy to możliwe, pierwszeństwo metodom niechemicznym, aby profesjonalni użytkownicy pestycydów przechodzili na stosowanie dostępnych praktyk i produktów do walki z danym organizmem szkodliwym, które stwarzają najmniejsze zagrożenie dla zdrowia ludzi i dla środowiska. [...]”

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczące wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylające dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG

- 15 Artykuł 2 rozporządzenia nr 1107/2009 określa zakres stosowania tego aktu:

„1. Niniejsze rozporządzenie stosuje się do środków w postaci, w jakiej są one dostarczane użytkownikowi, składających się z substancji czynnych, sejfnerów lub synergetyków lub zawierających te składniki, i przeznaczonych do jednego z następujących zastosowań:

- a) ochrona roślin lub produktów roślinnych przed wszelkimi organizmami szkodliwymi lub zapobieganie działaniu takich organizmów, chyba że głównym przeznaczeniem takich produktów jest utrzymanie higieny, a nie ochrona roślin lub produktów roślinnych;
- b) wpływanie na procesy życiowe roślin, na przykład poprzez substancje działające jako regulatory wzrostu, inne niż składnik odżywczy lub biostymulator;
- c) zabezpieczanie produktów roślinnych w zakresie, w jakim takie substancje lub środki nie podlegają szczególnym przepisom wspólnotowym dotyczącym środków konserwujących;

² Dz.U. 2009, L 309, s. 71.

- d) niszczenie niepożądanych roślin lub części roślin z wyjątkiem glonów, chyba że dane środki są stosowane na glebę lub wodę w celu ochrony roślin;
- e) hamowanie lub zapobieganie niepożądanemu wzrostowi roślin z wyjątkiem glonów, chyba że dane środki są stosowane na glebę lub wodę w celu ochrony roślin.

Środki te są dalej zwane »środkami ochrony roślin«.

- 16 Artykuł 3 wprowadza definicje na potrzeby tego rozporządzenia, między innymi „roślin” zdefiniowanych jako „żywe rośliny lub żywe części roślin, w tym świeże owoce, warzywa i nasiona”.
- 17 Artykuł 4 określa kryteria zatwierdzania substancji czynnych:

„1. Substancja czynna zatwierdzana jest zgodnie z załącznikiem II, jeśli w świetle aktualnej wiedzy naukowej i technicznej można oczekiwać, że przy uwzględnieniu kryteriów zatwierdzania określonych w pkt 2 i 3 tego załącznika środki ochrony roślin zawierające tę substancję czynną spełniają wymogi przewidziane w ust. 2 i 3.

[...]

3. Środek ochrony roślin stosowany w sposób zgodny z dobrą praktyką ochrony roślin i z uwzględnieniem realistycznych warunków stosowania spełnia następujące wymogi:

- a) jest wystarczająco skuteczny;
- b) nie ma natychmiastowego lub opóźnionego szkodliwego wpływu na zdrowie ludzi – w tym grup szczególnie wrażliwych – lub zwierząt, bezpośrednio lub poprzez wodę pitną (z uwzględnieniem substancji powstających w wyniku uzdatniania wody), żywność, paszę lub powietrze, ani skutków w miejscu pracy lub poprzez inny pośredni wpływ, z uwzględnieniem znanego wpływu w postaci kumulacji w organizmie i działania synergicznego, w przypadku gdy dostępne są naukowe, zaakceptowane przez Urząd metody oceny takiego wpływu, ani nie ma wpływu na wody podziemne;
- c) nie ma żadnego niedopuszczalnego wpływu na rośliny ani na produkty roślinne;
- d) nie powoduje zbędnego cierpienia i bólu u poddawanych kontroli kręgowców;
- e) nie ma żadnego niedopuszczalnego wpływu na środowisko, w szczególności w odniesieniu do następujących kwestii, w przypadku

gdy dostępne są naukowe, zaakceptowane przez Urząd metody oceny takiego wpływu:

- i) jego losu i dystrybucji w środowisku, w szczególności w odniesieniu do zanieczyszczenia wód powierzchniowych – w tym wód estuarijnych i wód przybrzeżnych – wód podziemnych, powietrza i gleby, z uwzględnieniem miejsc odległych od miejsc jego stosowania w związku z przemieszczaniem się w środowisku na duże odległości;
- ii) wpływu na gatunki niebędące celem działania, w tym na bieżące zachowanie się tych gatunków;
- iii) wpływu na różnorodność biologiczną i na ekosystem”.

18 Zgodnie z art. 28 ust. 1:

„1. Środek ochrony roślin nie jest wprowadzany do obrotu ani stosowany, chyba że uzyskał zezwolenie w danym państwie członkowskim zgodnie z niniejszym rozporządzeniem”.

19 Zgodnie z art. 29 ust. 1 lit. a):

„1. Bez uszczerbku dla art. 50 środek ochrony roślin uzyskuje zezwolenie wyłącznie wtedy, gdy zgodnie z jednolitymi zasadami, o których mowa w ust. 6, spełnia następujące wymogi:

- a) substancje czynne, sejfenery i synergetyki środka zostały zatwierdzone [...]”

20 Artykuł 53 („Sytuacje nadzwyczajne w ochronie roślin”) ust. 1 i 4 stanowi:

„1. W drodze odstępstwa od art. 28 w szczególnych okolicznościach państwo członkowskie może zezwolić, na okres nieprzekraczający 120 dni, na wprowadzanie do obrotu środków ochrony roślin, w celu ograniczonego i kontrolowanego stosowania, w przypadku gdy takie działanie okazuje się niezbędne z powodu niebezpieczeństwa, któremu nie można zapobiec [przeciwdziałać] za pomocą innych rozsądnych działań.

[...]

4. Ust. 1–3 nie mają zastosowania do środków ochrony roślin zawierających organizmy zmodyfikowane genetycznie lub składających się z takich organizmów, chyba że uwolnienie to zostało zaakceptowane zgodnie z dyrektywą 2001/18/WE”.

Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 540/2011 z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 w odniesieniu do wykazu zatwierdzonych substancji czynnych

- 21 Artykuł 1 rozporządzenia nr 540/2011³, zmienionego rozporządzeniami wykonawczymi (UE) 2018/784⁴ i (UE) 2018/785⁵, stanowi:

„Substancje czynne wymienione w załączniku do niniejszego rozporządzenia uznaje się za zatwierdzone zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1107/2009”.

- 22 W pozycji 121 części A załącznika do tego rozporządzenia przewidziano, że na stosowanie klotianidyny „[z]ezwala się wyłącznie [...] w charakterze środka owadobójczego w szklarniach trwałych lub do zaprawiania nasion przeznaczonych do stosowania wyłącznie w szklarniach trwałych. Rośliny uprawne uzyskane w takich szklarniach muszą pozostawać w ciągu całego cyklu życia w szklarni trwałej”.
- 23 W pozycji nr 140 części A tego załącznika stosowanie tiametoksamu zostało poddane identycznym ograniczeniom.

III. Argumenty stron:

- 24 Skarżący zarzucają, że zaskarżone decyzje zezwalają na wprowadzanie do obrotu tiametoksamu lub klotianidyny w celu stosowania na otwartej przestrzeni, podczas gdy prawo Unii zakazuje stosowania tych substancji w uprawach na wolnym powietrzu.
- 25 Skarżący podnoszą jedyny zarzut składający się z trzech części, dotyczący zasadniczo naruszenia karty, dyrektywy 2009/128, rozporządzenia nr 1107/2009 i rozporządzenia wykonawczego nr 540/2011.

Pierwsza część jedynego zarzutu

Stanowisko skarżących

- 26 Skarżący twierdzą, że zakres stosowania art. 53 rozporządzenia nr 1107/2009 nie obejmuje ani wprowadzania do obrotu, ani wysiewu na otwartej przestrzeni

³ Dz.U. 2011, L 153, s. 1.

⁴ Rozporządzenie wykonawcze Komisji z dnia 29 maja 2018 r. zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 540/2011 w odniesieniu do warunków zatwierdzenia substancji czynnej klotianidyna (Dz.U. 2018, L 132, s. 35).

⁵ Rozporządzenie wykonawcze Komisji z dnia 29 maja 2018 r. zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 540/2011 w odniesieniu do warunków zatwierdzenia substancji czynnej tiametoksam (Dz.U. 2018, L 132, s. 40).

nasion zaprawianych rozpatrywanymi substancjami. Wniosek ten opierają na następujących argumentach:

- Z brzmienia art. 53 wynika ograniczenie zakresu stosowania tego przepisu do „wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin”.
 - Artykuł 53 stanowi odstępstwo od art. 28 odnoszącego się do wprowadzania do obrotu i stosowania środków ochrony roślin, lecz nie od art. 49 odnoszącego się do wprowadzenia do obrotu i stosowania nasion zaprawionych.
 - Artykuł 53 ma na celu umożliwienie państwom członkowskim szybkiego reagowania w przypadku pojawienia się szkodnika mogącego wyrządzić znaczne szkody. Typowa reakcja polega na przeprowadzeniu oprysku zaatakowanych roślin lub na oddziaływaniu na glebę u podnóża tych roślin. Zaprawianie nasion jeszcze przed ich wysiewem, a więc przed pojawieniem się jakiegokolwiek niebezpieczeństwa, jest środkiem zapobiegawczym, a nie środkiem szybkiego reagowania.
 - W motywie 13 rozporządzeń wykonawczych 2018/784 i 2018/785 wskazano, że „[b]iorąc pod uwagę ryzyko dla pszczół wynikające z zaprawionych nasion, wprowadzanie do obrotu i stosowanie nasion zaprawionych środkami ochrony roślin zawierającymi klotianidynę [lub tiametoksam] powinno podlegać takim samym ograniczeniom jak stosowanie klotianidyny [i tiametoksamu]”. Ta konieczność dopasowania regulacji prawnych dotyczących stosowania nasion do regulacji dotyczących stosowania substancji czynnych świadczy o tym, że chodzi o dwie odrębne regulacje, czego potwierdzeniem jest podstawa prawna wspomnianych rozporządzeń, obejmująca nie tylko art. 21 ust. 3 rozporządzenia nr 1107/2009, lecz także jego art. 49 ust. 2.
 - Prawodawca Unii ustanowił przepisy odnoszące się konkretnie do zaprawianych nasion, ponieważ zdawał sobie sprawę z ich specyfiki. Ten wybór legislacyjny potwierdza, że art. 53 nie ma zastosowania do zaprawianych nasion, które nie są „środkiem ochrony roślin”, lecz „rośliną” w rozumieniu art. 3.
- 27 Ponadto skarżący uważają, że następujące czynniki nie są istotne do celów analizy:
- Artykuł 53 ust. 4, ponieważ zaprawiane nasiona nie są środkami ochrony roślin zawierającymi GMO i nie są objęte zakresem stosowania art. 53 bez potrzeby specjalnego odstępstwa.
 - Praktyka innych państw członkowskich, które zezwalały już na zaprawianie nasion i ich wysiew powołując się na art. 53.

- Okoliczność, że Komisja rzekomo w sposób pośredni przyzwoliła lub miała zamiar wyraźnie przyzwolić na tę praktykę, ponieważ nie jest ona właściwa do dokonywania wykładni prawa Unii w sposób ostatecznie wiążący.
- 28 Skarżący wnoszą posiłkowo do Conseil d'État (rady stanu), aby ta zwróciła się do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym mającym na celu ustalenie, czy art. 53 umożliwia państwu członkowskiemu udzielenie zezwolenia odnoszącego się do wprowadzania do obrotu i wysiewu nasion zaprawianych środkami ochrony roślin.

Stanowisko państwa belgijskiego

- 29 Państwo belgijskie stoi na stanowisku, że art. 53 rozporządzenia nr 1107/2009 umożliwia stosowanie odstępstwa do zaprawianych nasion, ponieważ ust. 4 tego przepisu wyklucza wyłącznie środki ochrony roślin zawierające GMO. Taka wykładnia, za którą opowiada się również Komisja, jest zgodna z praktyką wielu państw członkowskich, które stosowały art. 53 do zaprawiania nasion oraz do wysiewów.
- 30 Państwo belgijskie wnosi posiłkowo do Conseil d'État (rady stanu), aby ta zwróciła się do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym mającym na celu ustalenie, czy art. 53 umożliwia państwu członkowskiemu udzielenie zezwolenia odnoszącego się do zaprawiania nasion środkami ochrony roślin, ich sprzedaży lub wysiewu, w sytuacji gdy takie działanie okazuje się niezbędne z powodu niebezpieczeństwa, któremu nie można przeciwdziałać za pomocą innych rozsądnych działań.

Stanowisko interwenientów

- 31 CBB twierdzi, że wprowadzenie do obrotu środka ochrony roślin na podstawie art. 53 rozporządzenia nr 1107/2009 siłą rzeczy ma na celu jego stosowanie. Skoro art. 53 nie wprowadza rozróżnienia między poszczególnymi możliwymi sposobami używania, ma on zastosowanie zarówno do zaprawiania nasion danym produktem, jak i do ich sprzedaży. Wniosek CBB opiera się na następujących argumentach:
- Zawarte w art. 53 pojęcie „niebezpieczeństwa” siłą rzeczy oznacza, że środek ochrony roślin może być stosowany w celu zapobieżenia urzeczywistnieniu się realnego zagrożenia poprzez zastosowanie zaprawianych nasion. W przeciwnym wypadku przepis ten nie miałby żadnego znaczenia, ponieważ należałoby czekać, aż uprawy zostaną zaatakowane, aby wnioskować o zastosowanie odstępstwa.
 - Artykuł 53 ust. 4 stanowi, że środki ochrony roślin zawierające GMO nie mogą być objęte odstępstwem. Zamiarem europejskiego prawodawcy było zatem objęcie tym odstępstwem innych, niewyłączonych środków ochrony roślin.

- 32 Poza tym CBB kwestionuje, aby prawodawca Unii z rozmysłem poddał zaprawiane nasiona odrębnym regulacjom prawnym, nieobjętym przez art. 53. CBB powołuje się na motyw 33 rozporządzenia, a ponadto podnosi, że art. 49 i art. 53 nie należą do tej samej podsekcji tego rozporządzenia. Artykuł 49 umożliwia państwu członkowskiemu wprowadzanie zakazów, podczas gdy art. 53 umożliwia mu udzielanie zezwoleń. Wyjaśnieniem dla współistnienia tych przepisów jest ich odmienny zakres przedmiotowy, a nie wprowadzenie w sposób zamierzony odrębnych regulacji prawnych, które odnosiłyby się do tego samego tematu (a mianowicie do zezwoleń na wprowadzenie do obrotu), lecz nie do tego samego przedmiotu (z jednej strony zaprawiane nasiona, o których mowa w art. 49, a z drugiej środki ochrony roślin, o których mowa w art. 53).
- 33 Pozostali interwenienci powołują się co do zasady na argumenty podnoszone przez państwo belgijskie.

Druaga część jedynege zarzutu

Stanowisko skarżących

- 34 Skarżący twierdzą, że odstępstwo ustanowione w art. 53 rozporządzenia nr 1107/2009 nie umożliwia zezwalania na stosowanie środków ochrony roślin jednoznacznie zakazanych przez Unię Europejską. Umożliwia ono jedynie wydawanie czasowych zezwoleń dotyczących środków ochrony roślin, których substancja czynna nie była lub jeszcze nie była przedmiotem oceny na poziomie Unii Europejskiej, albo wydawanie zezwoleń dotyczących zastosowań środków ochrony roślin, których substancja czynna jest zatwierdzona, a które nie były lub jeszcze nie były przedmiotem zezwolenia na poziomie krajowym. Skarżące opierają ten wniosek na następujących argumentach:
- W dokumencie roboczym Komisji SANCO/10087/2013 z dnia 1 lutego 2013 r. dotyczącym stosowania art. 53 przypomniano, że korzystanie z tego przepisu nie może podważać celu, jakim jest osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzi i zwierząt, oraz że państwa członkowskie, udzielając zezwoleń na środek ochrony roślin, którego substancja czynna nie została zatwierdzona, powinny brać pod uwagę konieczność „ochrony zdrowia ludzi i środowiska”.
 - Artykuł 53 jest odstępstwem od art. 28, który stanowi, że środek ochrony roślin nie jest wprowadzany do obrotu ani stosowany, chyba że uzyskał zezwolenie, lecz nie jest odstępstwem od art. 29, który uzależnia to zezwolenie od zatwierdzenia substancji czynnych, ani od art. 4, który ustanawia kryteria ich zatwierdzenia.

- Artykuł 53 stanowi prawie dosłowne powtórzenie art. 8 ust. 4 dyrektywy Rady 91/414/EWG z dnia 15 lipca 1991 r. dotyczącej wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin⁶, jednakże zawiera dwie istotne różnice:
 - Artykuł 8 ust. 4 dyrektywy wprowadzał odstępstwo od jej art. 4, który między innymi uzależniał dopuszczenie do obrotu środków ochrony roślin od zatwierdzenia ich substancji czynnych. Artykuł 53 nie zawiera żadnego odstępstwa od art. 29 tego rozporządzenia, który nakłada taki sam wymóg.
 - Artykuł 8 ust. 4 dyrektywy przewidywał wyraźnie możliwość zezwolenia na wprowadzenie do obrotu środków ochrony roślin niespełniających wymogów jej art. 4. Artykuł 53 nie przewiduje takiej możliwości w odniesieniu do środków ochrony roślin niespełniających wymogów określonych w art. 29, które to wymogi obejmują zatwierdzenie substancji czynnych zgodnie z art. 4.
 - Stanowiska Parlamentu Europejskiego przyjmowane zarówno przed, jak i po przyjęciu rozporządzenia świadczą o tym, że brak w art. 53 wyraźnego odstępstwa od art. 29 jest zamierzony przez prawodawcę Unii. Motyw 32 rozporządzenia, który nie ma mocy prawnie wiążącej i w którym zastosowano pojęcia bardzo odległe do tych z art. 53, nie pozwala wnioskować, że chodzi o zwykłe przeoczenie i że przepis ten zawiera dorozumiane odstępstwo od art. 29.
 - Zakres rzekomego dorozumianego odstępstwa od art. 29 byłby bardzo nieprecyzyjny i nie mógłby w szczególności umożliwić stosowania środka ochrony roślin oczywiście niezgodnego z tym przepisem, a w konsekwencji z wymogami zatwierdzania substancji czynnych określonymi w art. 4 ust. 3.
 - W każdym razie art. 53 nie pozwala na odstępstwa od aktów prawnych wydawanych na podstawie art. 21 ust. 3 i art. 49 ust. 2 rozporządzenia, takich jak rozporządzenia wykonawcze 2018/784 i 2018/785, które zakazują zastosowań, o których mowa w zaskarżonych decyzjach.
 - Zakazy te są oparte na ścisłej ocenie naukowej i zostały podyktowane zasadą ostrożności. Państwo członkowskie, które zamierzałyby ustanowić odstępstwo od takiego zakazu musiałyby w każdym razie oprzeć się na nowych ocenach lub danych naukowych mogących podważyć uzasadniające ów zakaz wnioski EFSA o niebezpiecznym charakterze substancji lub zastosowania.
- 35 Skarżący twierdzą, że jakkolwiek odmienna wykładnia art. 53 byłaby sprzeczna z zasadą integrowanej ochrony roślin ustanowioną w art. 14 dyrektywy 2009/128, która uzależnia stosowanie pestycydów od przestrzegania zasady subsydiarności.

⁶ Dz.U. 1991, L 230, s. 1 - wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 3, t. 11, s. 332.

- 36 Ścisłej rzecz ujmując, wykładnia polegająca na zwolnieniu państw członkowskich z obowiązku przestrzegania wymogów wynikających z art. 4 rozporządzenia byłaby sprzeczna z art. 35 i 37 karty. Z kolei wykładnia umożliwiająca każdemu państwu członkowskiemu jednostronne kwestionowanie zakazów ustanowionych na szczeblu Unii zagrażałaby skuteczności rozporządzenia nr 1107/2009, którego motyw 9 wskazuje, że rozporządzenie to powinno „ustanawiać zharmonizowane zasady zatwierdzania substancji czynnych oraz wprowadzania środków ochrony roślin do obrotu”.
- 37 Skarżący wnoszą posiłkowo do Conseil d’État (rady stanu), aby ta zwróciła się do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym mającym na celu ustalenie, czy art. 53 umożliwia państwu członkowskiemu udzielenie zezwolenia na sposoby stosowania środków ochrony roślin jednoznacznie zakazane przez prawo Unii z powodu zagrożenia, jakie stanowią dla środowiska lub zdrowia.

Stanowisko państwa belgijskiego

- 38 Państwo belgijskie twierdzi, że należy odróżnić przepisy art. 4 i następnym rozporządzenia nr 1107/2009, odnoszące się do zatwierdzania substancji czynnych, od przepisów art. 28, 29 i następnym, odnoszących się do zezwalania na wprowadzanie do obrotu i stosowanie środków ochrony roślin.
- 39 Państwo belgijskie uważa, że art. 53 wprowadza wyraźne odstępstwo od ogólnej zasady wyrażonej w art. 28, lecz także odstępstwo dorozumiane od przewidzianej w art. 29 zwykłej procedury udzielania zezwoleń dotyczącej środków ochrony roślin.
- 40 Motyw 32 rozporządzenia, zgodnie z którym „[w] wyjątkowych przypadkach państwa członkowskie powinny móc wydawać zezwolenia na wprowadzanie do obrotu środków ochrony roślin, które nie spełniają warunków przewidzianych w niniejszym rozporządzeniu, jeśli jest to konieczne z powodu niebezpieczeństwa lub zagrożenia dla produkcji roślinnej lub dla ekosystemów, których nie można ograniczyć [któremu nie można przeciwdziałać] jakimikolwiek innymi rozsądnymi sposobami [...]”, świadczy o tym, że brak wyraźnego odstępstwa od art. 29 wynika ze zwykłego przeoczenia, a nie z zamiaru prawodawcy.
- 41 To dorozumiane odstępstwo od art. 29 może mieć zastosowanie do każdego środka ochrony roślin, którego substancje czynne nie zostały zatwierdzone na podstawie rozporządzenia, czy to dlatego, że procedura zatwierdzania jest jeszcze w toku, czy też dlatego, że w załączniku do rozporządzenia wykonawczego nr 540/2011 nie ma zezwolenia na pewne sposoby stosowania tego środka, lub dlatego że ewentualnie przyznane zatwierdzenie zostało w pewnym momencie wycofane.
- 42 Wykładnia ta wynika z utrwalonej praktyki Komisji, jest zgodna z treścią art. 53 i nie sprzeciwia się ani karcie, ani zasadzie integrowanej ochrony roślin

ustanowionej w dyrektywie 2009/128, ani skuteczności rozporządzenia nr 1107/2009.

- 43 Poza tym państwo belgijskie powołuje się na wyrok z dnia 17 października 2013 r., *Sumitomo Chemical*, C-210/12, EU:C:2013:665, na podstawie którego wnioskuję, że zawarte w art. 53 odstępstwo nie wymaga, aby państwa członkowskie, przed wydaniem tego rodzaju zezwolenia, przeprowadzały naukową analizę ryzyka, oraz podnosi, że przedłożone mu wnioski o zastosowanie odstępstwa na podstawie art. 53 były przedmiotem oceny i bardzo szczegółowej analizy naukowej.
- 44 Państwo belgijskie wnosi posiłkowo do Conseil d'État o przedłożenie Trybunałowi pytania prejudycjalnego mającego na celu ustalenie, czy art. 53 umożliwia państwu członkowskiemu udzielenie zezwolenia na wprowadzenie do obrotu środków ochrony roślin w celu ograniczonego i kontrolowanego stosowania, w przypadku zastosowań, które nie zostały zatwierdzone, a nawet są zakazane na mocy załącznika do rozporządzenia nr 540/2011, w sytuacji gdy takie działanie okazuje się niezbędne z powodu niebezpieczeństwa, któremu nie można przeciwdziałać za pomocą innych rozsądnych działań.

Stanowisko interwenientów

- 45 CBB uważa, że art. 53 rozporządzenia nr 1107/2009 stanowi odstępstwo nie tylko od art. 28, lecz także od przewidzianej w art. 29 zwykłej procedury udzielania zezwoleń dotyczącej środków ochrony roślin, a w konsekwencji od wymogów zatwierdzania substancji czynnych ustanowionych w art. 4 ust. 3. Przepis ten umożliwia zatem wydawanie zezwoleń na stosowanie środków ochrony roślin jednoznacznie zakazanych przez Unię Europejską, a nie tylko środków ochrony roślin, których substancja czynna nie została jeszcze poddana ocenie na poziomie Unii Europejskiej. CBB opiera ten wniosek na następujących argumentach:
- Rozporządzenie nr 1107/2009 jest jedynym aktem prawa Unii, który zawiera rozróżnienie pojęć „substancja czynna zatwierdzona” i „substancja czynna niezatwierdzona”.
 - Substancjami czynnymi niezatwierdzonymi są substancje, które nie spełniają wymogów zatwierdzania ustanowionych w art. 4, co obejmuje zarówno substancje, które nie zostały jeszcze poddane ocenie jak i te, które zostały poddane ocenie i zakazane.
 - Niebezpieczny charakter substancji, które zostały poddane ocenie, jest znany, podczas gdy niebezpieczny charakter substancji, które nie zostały lub jeszcze nie zostały poddane ocenie, jest z natury rzeczy nieznan.
 - Organy rozpatrujące wniosek o zastosowanie odstępstwa na podstawie art. 53 mogą z pełnym rozeznaniem zaopiniować substancję poddaną ocenie

i zakazaną, lecz nie mają takiej możliwości w przypadku substancji, która nie była lub jeszcze nie była poddana ocenie.

- 46 Pozostali interwenienci powołują się co do zasady na argumenty podnoszone przez państwo belgijskie.

Trzecia część jedynego zarzutu

Stanowisko skarżących

- 47 Skarżący twierdzą, że zaskarżone zezwolenia zostały wydane zapobiegawczo, w odpowiedzi na imperatyw rentowności gospodarczej, i nie spełniają przesłanek stosowania art. 53 rozporządzenia nr 1107/2009 odnoszących się do sytuacji nadzwyczajnych, do istnienia szczególnych okoliczności i braku rozsądnej alternatywy.
- 48 Jeśli chodzi o przesłankę nadzwyczajnej sytuacji, skarżący podnoszą, co następuje:
- O sytuacjach nadzwyczajnych jest mowa wyłącznie w tytule art. 53. Jednakże Trybunał, interpretując znaczenie i zakres przepisów, zawsze przywiązywał dużą wagę do ich tytułów. Poza tym w wyroku z dnia 17 października 2013 r., *Sumitomo Chemical*, C-210/12, EU:C:2013:665, Trybunał określił zezwolenia udzielone na zasadzie odstępstwa pojęciem „nadzwyczajnych zezwoleń na dopuszczenie do obrotu”.
 - Zaskarżone decyzje zostały wydane w dniach 19 października i 7 grudnia 2018 r., w czasie gdy uprawy, których dotyczy sprawa, nie zostały jeszcze wysiane. Zatem szkodniki będące celem działania jeszcze się nie pojawiły.
 - We wnioskach o udzielenie zezwoleń odnoszących się do środka Cruiser 600 FS przyznano, że nie ma możliwości ustalenia z wyprzedzeniem, w których miejscach mogłyby wystąpić ataki szkodników.

Zaskarżone decyzje nie są zatem uzasadnione sytuacjami nadzwyczajnymi.

- 49 Jeśli chodzi o przesłankę szczególnych okoliczności, skarżący podnoszą, co następuje:
- Ataki szkodników są nieodłącznie związane z uprawami, których dotyczy sprawa, i mogą się zdarzać co roku. Rolnicy mierzą się stale z umiarkowaną obecnością szkodników, których dotyczą zaskarżone decyzje.
 - Ryzyko rozpowszechnienia się tych szkodników stanowi logiczną i możliwą do przewidzenia konsekwencję praktyk rolnych, które nie są niezbędne.
 - Okoliczność, że pojawienie się szkodnika jest możliwe, nie jest wystarczająca, aby stwierdzić, że istnieje niebezpieczeństwo wystąpienia

znacznych szkód w plonach. Rozmiary prawdopodobnej szkody są zależne od tego, czy szkodnik pojawił się na wcześniejszym, czy na późniejszym etapie lub od zaobserwowanej albo przynajmniej przewidywanej liczby szkodników. Liczby, które przedstawili w tym względzie interwenienci, nie wynikają z niezależnych badań, nie są przekonujące i wyolbrzymiają znaczenie konsekwencji ataków szkodników.

Zaskarżone decyzje nie są zatem uzasadnione jakkolwiek szczególną okolicznością.

- 50 Jeśli chodzi o brak rozsądnej alternatywy, skarżący podnoszą, co następuje:
- Żadne państwo położone w tej samej strefie klimatycznej co Belgia nie zezwoliło na odstępstwo podobne do tego, które wprowadzono zaskarżonymi decyzjami, przy czym nie wywarło to żadnego wpływu na plony w 2019 r.
 - Doradca polityczny Vlaams Gewest (regionu Flandria, Belgia) potwierdza, że rzeczywiście istnieją alternatywne środki (chemiczne) dostępne w Belgii, chociaż rolnicy jeszcze się z nimi nie oswoili.
 - Belgijski królewski instytut działający na rzecz poprawy warunków uprawy buraka cukrowego zwrócił uwagę plantatorów buraków cukrowych na istnienie alternatywnych środków owadobójczych. Z danych dostępnych na stronie internetowej instytutu wynika, że w 2019 r. od 70 do 85% plantatorów nie zdecydowało się na stosowanie nasion zaprawionych neonikotynoidami oraz że te alternatywne rozwiązania okazały się skuteczne.
 - Do alternatywnych rozwiązań należy rolnictwo ekologiczne, w którym nie stosuje się żadnych syntetycznych pestycydów, jak również łączenie zmianowania upraw z innymi skutecznymi środkami owadobójczymi.
 - W każdym razie zastosowanie art. 53 nie może być uzasadnione samym brakiem rozsądnej alternatywy lub nieoptymalnym pod względem gospodarczym charakterem alternatywnych technik. Umożliwienie państwom dalszego zezwalania na stosowanie środka ochrony roślin, który został zakazany na poziomie Unii, tylko z tego powodu, że żadne alternatywne rozwiązanie nie dorównuje mu pod względem skuteczności, w istocie pozbawiałoby zakaz jakiegokolwiek sensu.
 - Poza tym z brzmienia art. 53 wynika, że brak innego rozsądnego sposobu działania w celu zwalczania szkodników nie jest sam w sobie równoznaczny z wykazaniem szczególnych i nadzwyczajnych okoliczności.
- 51 Wreszcie, jeśli chodzi o względne znaczenie imperatywów gospodarczych, skarżący podnoszą, co następuje:

- Państwo belgijskie ograniczyło się do niemających znaczenia twierdzeń zawartych we wnioskach o zastosowanie odstępstwa na podstawie art. 53, mimo że mogło zażądać od wnioskodawców dodatkowych wyjaśnień lub przeprowadzić właściwe i niezależne badanie naukowe dotyczące prawdopodobieństwa utraty plonów, na którą się powoływano.
- W motywie 8 rozporządzenia wskazano, że jego „[c]elem [...] jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzi i zwierząt oraz środowiska przy jednoczesnym zachowaniu konkurencyjności rolnictwa wspólnotowego. [...] Należy zastosować zasadę ostrożności [...]”. Artykuł 1 ust. 4 rozporządzenia stanowi, że jego „[p]rzepisy [...] opierają się na zasadzie ostrożności [...]”.
- W dokumencie roboczym Komisji z dnia 1 lutego 2013 r. wskazano, że wnioski o zastosowanie odstępstwa na podstawie art. 53 „uzasadnione wyłącznie interesami przemysłu należy rozpatrywać odmownie”.

Mimo że imperatywy gospodarcze są istotne, prawodawca Unii postanowił zatem przypisać większe znaczenie wartościom, jakimi są poszanowanie zdrowia i środowiska. Państwo belgijskie przyjęło przeciwstawne stanowisko.

52 Skarżący wnoszą posiłkowo do Conseil d'État (rady stanu), aby ta zwróciła się do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym mającym na celu ustalenie, czy:

- zwrot „sytuacje nadzwyczajne” obejmuje sytuacje, w których niebezpieczeństwo, którego pojawienie się nie jest pewne, jeszcze nie wystąpiło;
- zwrot „szczególne okoliczności” obejmuje sytuacje ściśle związane z określonymi praktykami rolnymi, na które plantatorzy stosujący te praktyki są zwykle narażeni, takie jak ryzyko rozmnażania się owadów-szkodników w uprawach, z którymi owady te są z natury rzeczy kojarzone;
- zwrot „któremu nie można zapobiec [przeciwdziałać] za pomocą innych rozsądnych działań” obejmuje brak środków zapewniających plantatorowi, w bliskiej perspektywie, wydajność, koszt i czas pracy identyczne z tymi, jakie wiązałyby się z zastosowaniem środków ochrony roślin, których dotyczy wnioski o udzielenie zezwolenia.

Stanowisko państwa belgijskiego

53 Państwo belgijskie powołuje się na wyrok z dnia 17 października 2013 r., Sumitomo Chemical, C-210/12, EU:C:2013:665 i twierdzi, że stosowanie art. 53 rozporządzenia nr 1107/2009 nie jest uzależnione ani od zaistnienia nadzwyczajnej sytuacji lub szczególnych okoliczności, ani od braku rozsądnej alternatywy.

- 54 Odstępstwo ma na celu umożliwienie odparcia niebezpieczeństwa, któremu nie można przeciwdziałać przy pomocy innych rozsądnych działań. Badanie, czy rozpoznane niebezpieczeństwo jest możliwe do przewidzenia, czy też nie, ani ustalanie, czy wystąpienie ataku szkodników jest ściśle związane z danymi uprawami, nie jest zatem istotne.
- 55 Państwo belgijskie podnosi, że komitet zatwierdzający regularnie badał środki stanowiące alternatywę dla stosowania rozpatrywanych substancji i oparł się na opiniach ekspertów, aby uznać, że nie istnieje rozsądna alternatywa, jeśli chodzi o zwalczanie szkodników wskazanych w zaskarżonych decyzjach.
- 56 Państwo belgijskie wnosi posiłkowo do Conseil d'État (rady stanu), aby ta zwróciła się do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym mającym na celu ustalenie, po pierwsze, czy art. 53 obejmuje wyłącznie sytuacje, w których niebezpieczeństwa nie można przewidzieć w chwili wydania decyzji zezwalającej na odstępstwo, a po drugie, czy zwrot „któremu nie można zapobiec [przeciwdziałać] za pomocą innych rozsądnych działań” umożliwia zachowanie konkurencyjności rolnictwa wspólnotowego w rozumieniu motywu 8 rozporządzenia.

Stanowisko interwenientów

- 57 CBB twierdzi, że art. 53 rozporządzenia nr 1107/2009 nie wymaga wykazania nadzwyczajnej sytuacji ani szczególnych okoliczności. Pojęcia te pokrywają się z wykazaniem istnienia „niebezpieczeństwa lub zagrożenia dla produkcji roślinnej lub dla ekosystemów, których nie można ograniczyć [któremu nie można przeciwdziałać] jakimikolwiek innymi rozsądnymi sposobami”. W tym wypadku zostało wykazane istnienie szczególnych okoliczności uzasadniających zastosowanie odstępstwa ze względu na niebezpieczeństwo, któremu nie można przeciwdziałać za pomocą innych rozsądnych działań.
- 58 Pozostali interwenienci twierdzą, że skarżący bazują na rolnictwie ekologicznym, aby wykazać istnienie alternatywnych rozwiązań, lecz metoda ta nie stanowi w tym wypadku skutecznego środka zaradczego.

IV. Ocena Conseil d'État:

- 59 Strony rozbieżnie interpretują zakres i przesłanki stosowania art. 53 rozporządzenia nr 1107/2009.
- 60 Stosowanie art. 53 nie jest tak oczywiste, by nie pozostawiało żadnych uzasadnionych wątpliwości.
- 61 W szczególności skarżący wnioskuje do Conseil d'État (rady stanu), aby zwróciła się do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi, które wydają się istotne i dotyczą wykładni szeregu pojęć występujących w tym przepisie.

- 62 Trybunał nie dokonywał jeszcze wykładni tych pojęć. W związku z tym należy zwrócić się o to do Trybunału w drodze odesłania prejudycjalnego.

V. Pytania prejudycjalne:

1. Czy art. 53 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczącego wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylającego dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG należy interpretować w ten sposób, że umożliwia on państwu członkowskiemu udzielenie w określonych warunkach zezwolenia dotyczącego zaprawiania, sprzedaży lub wysiewu nasion zaprawianych środkami ochrony roślin?

2. W razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze – czy wspomniany art. 53 może mieć zastosowanie w określonych warunkach do środków ochrony roślin zawierających substancje czynne, których wprowadzanie do sprzedaży lub stosowanie są poddane ograniczeniom lub zakazane na terytorium Unii Europejskiej?

3. Czy „szczególne okoliczności” wymagane przez wspomniany art. 53 rozporządzenia obejmują sytuacje, w których wystąpienie niebezpieczeństwa nie jest pewne, lecz jedynie prawdopodobne?

4. Czy „szczególne okoliczności” wymagane przez art. 53 wspomnianego rozporządzenia obejmują sytuacje, w których wystąpienie niebezpieczeństwa jest możliwe do przewidzenia, zwyczajne, a nawet cykliczne?

5. Czy zastosowany w art. 53 rozporządzenia zwrot „któremu nie można zapobiec [przeciwdziałać] za pomocą innych rozsądnych działań” należy interpretować w ten sposób, że w świetle brzmienia motywu 8 rozporządzenia przypisuje on jednakową wagę z jednej strony zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzi i zwierząt oraz środowiska, a z drugiej strony zachowaniu konkurencyjności rolnictwa wspólnotowego?