



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (четвърти състав)

21 февруари 2024 година*

„Продукти за растителна защита — Активно вещество циперметрин — Регламент за изпълнение (ЕС) 2021/2049 — Искане за вътрешно преразглеждане — Член 10, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1367/2006 — Отхвърляне на искането — Установяване от страна на ЕОБХ на критични проблемни области — Оценка и управление на рисковете — Принцип на предпазните мерки — Право на преценка на Комисията“

По дело T-536/22

Pesticide Action Network Europe (PAN Europe), установено в Брюксел (Белгия), представлявано от A. Bailleux, avocat,

жалбоподател,

срещу

Европейска комисия, представлявана от A. Becker, G. Gattinara и M. ter Haar, в качеството на представители,

ответник,

ОБЩИЯТ СЪД (четвърти състав),

състоящ се от: R. da Silva Passos, председател, I. Reine и T. Rynnä (докладчик), съдии,

секретар: H. Eriksson, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

предвид изложеното в съдебното заседание от 12 октомври 2023 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: френски.

Решение¹

1 С жалбата си на основание член 263 ДФЕС жалбоподателят Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) иска отмяна на решението на Европейската комисия от 23 юни 2022 г. (наричано по-нататък „обжалваното решение“), с което тя отхвърля искането за вътрешно преразглеждане, подадено от него на основание член 10 от Регламент (ЕО) № 1367/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 година относно прилагането на разпоредбите на Орхуската конвенция за достъп до информация, публично участие в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда към институциите и органите на Съюза (ОВ L 264, 2006 г., стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 17, стр. 126), отнасящо се до Регламент за изпълнение (ЕС) 2021/2049 на Комисията от 24 ноември 2021 година за подновяване на одобрението на активното вещество циперметрин като кандидат за замяна, в съответствие с Регламент (ЕО) № 1107/2009 на Европейския парламент и на Съвета относно пускането на пазара на продукти за растителна защита, и за изменение на приложението към Регламент за изпълнение (ЕС) № 540/2011 на Комисията (ОВ L 420, 2021 г., стр. 6).

I. Обстоятелствата по спора

- 2 Циперметринът е инсектицид от семейството на пиретроидите. Това семейство инсектициди се използва широко в рамките на Европейския съюз за борба с вредителите по културите. Циперметринът е силно токсичен за насекомите.
- 3 С Директива 2005/53/ЕО от 16 септември 2005 година за изменение на Директива 91/414/ЕИО на Съвета с цел включване на хлороталонил, хлоротолурон, циперметрин, даминозид и тиофанат-метил като активни вещества (ОВ L 241, 2005 г., стр. 51; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 65, стр. 250) Комисията включва циперметрина като активно вещество в приложение I към Директива 91/414/ЕИО на Съвета от 15 юли 1991 година относно пускането на пазара на продукти за растителна защита (ОВ L 230, 1991 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 10, стр. 30). Активните вещества, включени в приложение I към Директива 91/414, се смятат за одобрени съгласно Регламент (ЕО) № 1107/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 година относно пускането на пазара на продукти за растителна защита и за отмяна на директиви 79/117/ЕИО и 91/414 на Съвета (ОВ L 309, 2009 г., стр. 1) и се съдържат в част А от приложението към Регламент за изпълнение (ЕС) № 540/2011 на Комисията от 25 май 2011 година за прилагане на Регламент № 1107/2009 по отношение на списъка на одобрените активни вещества (ОВ L 153, 2011 г., стр. 1).
- 4 Срокът на това одобрение е трябвало да изтече на 28 февруари 2016 г. Поради значителните забавяния в процеса на повторна оценка и вземане на решение обаче това одобрение е удължено с една година чрез регламенти за изпълнение на Комисията през 2017 г., 2018 г., 2019 г., 2020 г. и 2021 г. от Постоянния комитет по растенията, животните, храните и фуражите (наричан по-нататък „Постоянният комитет“).
- 5 В рамките на процедурата по подновяване на одобрението на циперметрина докладващата държава членка (наричана по-нататък „ДДЧ“), след като се консултира със съдокладващата държава членка, изготвя проект на доклад за оценка във връзка с подновяването и на 8 май 2017 г. го изпраща на Европейския орган за безопасност на храните (ЕОБХ) и на Комисията.

¹ Възпроизвеждат се само точките от настоящото съдебно решение, които Общият съд счита за уместно да публикува.

- 6 ЕОБХ изпраща на заявителите и на държавите членки проекта на доклада за оценка във връзка с подновяването за коментар и започва обществена консултация. Впоследствие той изпраща получените коментари на Комисията.
- 7 На 31 юли 2018 г. ЕОБХ представя научно становище, озаглавено „Peer Review of the pesticide risk assessment of the active substance cypermethrin“ (Партньорска проверка на оценката на рисковете от пестицидите, свързани с активното вещество циперметрин) (наричано по-нататък „заключението на ЕОБХ“). В него ЕОБХ посочва четири „критични проблемни области“.
- 8 Както е видно от заключението на ЕОБХ, той установява една или няколко критични проблемни области в следните случаи:
 - когато е налична достатъчно информация, за да се извърши оценка на представителните употреби в съответствие с единните принципи по член 29, параграф 6 от Регламент № 1107/2009 и съгласно Регламент (ЕС) № 546/2011 на Комисията от 10 юни 2011 година за прилагане на Регламент (ЕО) № 1107/2009 по отношение на единните принципи за оценка и разрешаване на продукти за растителна защита (ОВ L 155, 2011 г., стр. 127) и тази оценка не позволява да се заключи, че поне за една от представителните видове употреба е вероятно продукт за растителна защита (наричан по-нататък „ПРЗ“), съдържащ активното вещество, да не окаже никакво вредно въздействие върху здравето на хората, животните, околната среда или подземните води, или неприемливо въздействие върху околната среда,
 - когато оценката на по-високо равнище не е могла да бъде завършена поради липса на информация и извършената на по-ниско равнище оценка не води до заключението, че поне за една от представителните употреби е вероятно ПРЗ, съдържащ активното вещество, да не окаже никакво вредно въздействие върху здравето на хората, животните, околната среда или подземните води, или неприемливо въздействие върху околната среда,
 - ако предвид съвременните научно-технически познания, при използване на наличните към момента на подаване на заявлението ръководства активното вещество не отговаря на критериите за одобрение по член 4 от Регламент № 1107/2009.
- 9 По отношение на циперметрин ЕОБХ установява следните критични проблемни области:
 - висок риск за водните организми,
 - висок риск за медоносните пчели,
 - висок риск за неприцелните членестоноги, разположени извън обработваната зона,
 - липса на информация относно състава на партидите пестициди, използвани в представените от заявителите за одобрение екотоксикологични изследвания, която не позволява на ЕОБХ да се увери, че тези партиди пестициди действително съответстват на представителните употреби на ПРЗ, съдържащи активното вещество, по смисъла на член 4, параграф 5 от Регламент № 1107/2009.

- 10 На заседанието на Постоянния комитет от януари 2019 г. Комисията представя предложение за подновяване на одобрението, ограничаващо употребата на циперметрин до есента и зимата с цел защита на пчелите и водната среда, с мерки за намаляване на риска, които намаляват с 95 % разнасянето на пестицидите в околната среда, за да се предотврати тяхното вредно въздействие върху нея.
- 11 След отказа на повечето държави членки да подкрепят предложението за подновяване на одобрението с такива ограничения Комисията иска от ЕОБХ да публикува изявление относно мерките за намаляване на риска от циперметрин.
- 12 През септември 2019 г. ЕОБХ публикува изявление относно мерките за намаляване на риска от циперметрин (наричано по-нататък „изявлението от 2019 г.“). В него ЕОБХ посочва, че само мярка за намаляване на риска, която намалява с повече от 95 % разнасянето на пестицидите, би позволила да се направи извод за ниско ниво на риск за водните организми. Той стига до подобна констатация и що се отнася до неприцелните членестоноги. ЕОБХ посочва също, че предоставените изследвания не обхващат използването на циперметрин през есента. Освен това ЕОБХ счита, че за да се защитят пчелите, би било достатъчно да няма цъфтящи плевели, да е налице забрана за пръскане при цъфтеж на културите и разнасянето да намалее с 54 %, а също така че би могло да се заключи, че е налице ниско ниво на риск.
- 13 След многобройни заседания на Постоянния комитет, на 24 ноември 2021 г. Комисията приема Регламент за изпълнение 2021/2049. Това подновяване на одобрението обаче е придружено от редица специфични разпоредби, предвидени в приложение I към посочения регламент.
- 14 На 20 януари 2022 г. на основание член 10, параграф 1 от Регламент № 1367/2006 жалбоподателят подава до Комисията искане за вътрешно преразглеждане на Регламент за изпълнение 2021/2049 с цел той да бъде отменен или заменен с регламент, отхвърлящ искането за подновяване на одобрението на активното вещество циперметрин. В това искане жалбоподателят излага причините, поради които счита, че посоченият регламент противоречи на принципа на предпазните мерки и на задължението на Съюза да осигури високо равнище на защита на човешкото здраве и околната среда, както следва от член 9, член 11, член 168, параграф 1 и член 191, параграф 1 ДФЕС, а също така и от членове 35 и 37 от Хартата на основните права на Европейския съюз и както това задължение е конкретизирано, що се отнася до продуктите за растителна защита, в Регламент № 1107/2009, по-специално в член 4 от него.
- 15 На 18 февруари 2022 г. Комисията иска от ЕОБХ техническо и научно съдействие във връзка с всички релевантни научни данни, изложени в искането за вътрешно преразглеждане. В отговор на това искане на 15 март 2022 г. ЕОБХ публикува технически доклад (наричан по-нататък „техническият доклад“), в който разглежда само едно изтъкнато от жалбоподателя твърдение за нарушение, а именно неотчитането на някои изследвания на независими автори при проверката на способността на циперметрин да нарушава функциите на ендокринната система.
- 16 В електронно писмо от 18 юли 2022 г. Комисията изпраща на жалбоподателя копие на френски език на обжалваното решение, придружено от приложение, в което са изложени мотивите за отхвърляне на искането за вътрешно преразглеждане.

II. Искания на страните

17 Жалбоподателят иска от Общия съд:

- да отмени обжалваното решение,
- да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

18 Комисията иска от Общия съд:

- да отхвърли жалбата,
- да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

III. От правна страна

- 19 В подкрепа на жалбата си жалбоподателят изтъква само едно основание, а именно нарушение на принципа на предпазните мерки и на задължението на Съюза да осигури високо равнище на защита на човешкото здраве и околната среда, както следва от членове 9 и 11, член 168, параграф 1 и член 191, параграф 1 ДФЕС, както и от членове 35 и 37 от Хартата на основните права, което задължение е конкретизирано по отношение на продуктите за растителна защита с Регламент № 1107/2009, и по-специално с член 4 от него.
- 20 Единственото правно основание на жалбоподателя се разделя на две части. Първата се отнася до предварителните бележки, съдържащи се в раздел I от приложението към обжалваното решение. Втората се отнася до специфичните мотиви, изложени в дял II от посоченото приложение, за отхвърляне на седемте твърдения за нарушения, изтъкнати от жалбоподателя в искането му за вътрешно преразглеждане.
- 21 В самото начало следва да се разгледа въпросът за началния момент на срока за обжалване, предвиден в член 263, шеста алинея ДФЕС, както и доводите на страните относно допустимостта на някои твърдения на жалбоподателя, доколкото те са оспорени от Комисията. Трябва да се припомни също така и обхватът на съдебния контрол, осъществяван от Общия съд.

A. Предварителни бележки

1. По началния момент на срока за обжалване, предвиден в член 263, шеста алинея ДФЕС

- 22 Без в настоящия случай Комисията да оспорва допустимостта на жалбата поради просрочие, в съдебното заседание жалбоподателят припомня, че е важно Общият съд да изясни началния момент на срока за обжалване, предвиден в член 263, шеста алинея ДФЕС, като посочва, че този момент съответства на връчването на копие от обжалваното решение на френски език, осъществено на 18 юли 2022 г., а не на съобщаването на това решение на английски език на 23 юни 2022 г.

- 23 В това отношение следва най-напред да се припомни, че по силата на член 2 от Регламент № 1 на Съвета от 15 април 1958 година за определяне на езиковия режим на Европейската икономическа общност (ОВ 17, 1958 г., стр. 385; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 1, стр. 3) текстовете, адресирани до институциите, се изготвят по избор от подателя на един от официалните езици, а отговорът се изготвя на същия език.
- 24 Освен това следва да се отбележи, че от нито една разпоредба на Регламент № 1367/2006 не следва, че законодателят е възнамерявал да дерогира общите разпоредби относно използването на езиците, съдържащи се в Регламент № 1, и по-специално член 2 от него, що се отнася до исканията за вътрешно преразглеждане, подадени на основание член 10 от Регламент № 1367/2006.
- 25 В настоящия случай на 20 януари 2022 г. жалбоподателят подава изготвено на френски език искане за вътрешно преразглеждане на Регламент за изпълнение 2021/2049. Ето защо следва да се приеме, че именно съобщението на френски език на обжалваното решение, получено в жалбоподателя на 18 юли 2022 г., е началният момент, от който започва да тече срокът за обжалване по член 263, шеста алинея ДФЕС.
- 26 Тъй като настоящата жалба е подадена в секретариата на Общия съд на 31 август 2022 г., тя трябва да се обяви за допустима.

2. По естеството на жалбата, подадена на основание член 12 от Регламент № 1367/2006, и обхвата на правилото за съответствие между искането за преразглеждане и жалбата за отмяна

- 27 Без да прави извод за недопустимост на жалбата в нейната цялост, Комисията възразява в редица пасажи от писмената си защита и от писмената си дуплика, че някои от изложените от жалбоподателя доводи не са били повдигнати в искането му за вътрешно преразглеждане. Ето защо подобни доводи трябвало да се обявят за недопустими в съответствие с правилото за съответствие между искането за преразглеждане и жалбата за отмяна. Съгласно това правило жалбата за отмяна не може да се основава на нови мотиви или доказателства, които не са посочени в искането за преразглеждане (решение от 12 септември 2019 г., TestBioTech и др./Комисия, С-82/17 Р, ЕУ:С:2019:719, т. 38 и 39).
- 28 Комисията не оспорва, че жалбоподателят може да отговори на изложените в обжалваното решение мотиви в подкрепа на първоначалния си довод, но счита, че той не може едновременно с това да изтъква нови доводи. Това би променило „приложното поле“ на производството, започнало с искането за преразглеждане, което по-специално следва да се предотврати, както е посочено в съображение 15 от Регламент (ЕС) 2021/1767 на Европейския парламент и на Съвета от 6 октомври 2021 година за изменение на Регламент № 1367/2006 (ОВ L 356, 2021 г., стр. 1) и в точка 39 от решение от 12 септември 2019 г., TestBioTech и др./Комисия (С-82/17 Р, ЕУ:С:2019:719). В това отношение според Комисията, макар целта на производството за вътрешно преразглеждане несъмнено да е да се гарантира достъпът до правосъдие по отношение на актове, които могат да нарушат правото в областта на околната среда, използването на това производство не следва да накърнява неговото „полезно действие“, което е свързано със запазването на един и същ „предмет“ през цялото времетраене на производството.

- 29 Освен това Комисията припомня, че в своето решение от 12 септември 2019 г., *TestBioTech и др./Комисия (C-82/17 P, EU:C:2019:719)*, Съдът е посочил, че тежестта на доказване на лицето, което иска вътрешно преразглеждане, се отнася до „фактически[те] и правни[те] обстоятелства“, и то без никакво ограничение. Следователно не може да има „контекстуални елементи“, които „не [са] следва[ли] логиката на съгласуваност[та]“.
- 30 Всъщност според Комисията логиката на жалбата за отмяна съгласно член 12 от Регламент № 1367/2006 се отнася само до качеството и обосноваването на отговора на искането за преразглеждане, който съдържа преценка за законосъобразността на определена мярка. Ако поискалото вътрешно преразглеждане лице не е удовлетворено от получения отговор, то не може да добави нови доводи, без да измени предмета на производството, инициатирано с искането за вътрешно преразглеждане, тъй като оспорването на посочения отговор на основание член 12 има за цел именно да обезсили тази преценка за законосъобразност.
- 31 От съображение 21 от Регламент 2021/1767 ясно следвало, че от заявителя се изисква да посочи още в началото на производството достатъчно подкрепени с доказателства фактически или правни обстоятелства, които пораждаат „сериозни съмнения“ относно оценката, направена от институцията или органа на Съюза. При това положение жалбоподателят не можел да се позове на съдебната практика относно други съдебни производства като производството по обжалване или иска за установяване на неизпълнение на задължения, тъй като това тълкуване по аналогия не можело да дерогира тълкувателните критерии, пряко и конкретно установени от Съда в практиката му по Регламент № 1367/2006.
- 32 Според Комисията по тази причина жалбата, подадена от жалбоподателя след отговора на искането му за вътрешно преразглеждане, не може да лиши от полезно действие процедурата по преразглеждане и би могла да има за предмет единствено да се провери конкретно дали действителните доводи или съмнения, изтъкнати от жалбоподателя в искането за преразглеждане, са били разгледани с дължимата грижа и с правдоподобни доводи.
- 33 Жалбоподателят оспорва като цяло даденото от Комисията тълкуване на правилото за съответствие. Той отбелязва, че Комисията, изглежда, иска да го постави в невъзможно положение, тъй като ту го упреква, че повтаря доводите, изтъкнати в искането му за вътрешно преразглеждане, без да вземе предвид мотивите, съдържащи се в обжалваното решение, ту възразява, че някои негови доводи са недопустими, тъй като са нови, понеже са изложени от жалбоподателя в отговор на мотивите, изтъкнати от Комисията за първи път в обжалваното решение. Подобно тълкуване било в явно противоречие с правото на ефективна съдебна защита и с духа на Регламент № 1367/2006.
- 34 От съображение 15 от Регламент 2021/1767 следвало, че правилото за съответствие единствено забранява на жалбоподателите да посочват „основания или доказателства, които не фигурират в искането за преразглеждане“, за да се запази „полезното действие“ на искането за вътрешно преразглеждане и да се попречи „предметът на производството, образувано по такова искане, [да бъде] измен[я]н“ от жалбоподателите. С оглед на обичайния им смисъл и на целта на правилото за съгласуваност понятията „основания“ и „доказателства“ не можели разумно да се тълкуват като обхващащи всеки елемент, който има за цел да уточни или да постави в контекст вече изложен в искането за преразглеждане довод.

- 35 В това отношение според жалбоподателя трябва да се направи паралел между посоченото правило за съгласуваност и правилото, което преобладава в производството по обжалване, както и производствата за установяване на неизпълнение на задължения.
- 36 Понятията „основания“ и „доказателства“ също не можели разумно да се разбират като възпрепятстващи жалбоподателя да отговори на мотив, изтъкнат от самата Комисия, за да обоснове решението си за отказ за преразглеждане.
- 37 С оглед на тези съображения жалбоподателят иска от Общия съд да констатира, че нито един от елементите, чиято допустимост Комисията оспорва, не може да се разглежда като ново „основание“ или „доказателство“. Всички тези елементи били изтъкнати от жалбоподателя, за да отговори на мотиви, развити от Комисията в обжалваното решение, за да обоснове отказа си за преразглеждане. Освен това ставало въпрос за елементи, свързани с контекста, разясненията или дискусиите, които Комисията вече познавала и които не можели да се считат за решаващи или годни сами по себе си да обосноват констатация за незаконосъобразност. В този смисъл те по никакъв начин не променяли предмета на производството, нито накърнявали полезното действие на производството по преразглеждане.
- 38 Следва да се припомни, че съгласно член 10, параграф 1 от Регламент № 1367/2006 всяка неправителствена организация, която отговаря на критериите, описани в член 11 от този регламент, има право да инициира вътрешно преразглеждане на административен акт чрез мотивирано искане до институциите и органите на Съюза, които са приели административния акт съгласно екологичното законодателство. Когато предметът на разглеждания административен акт, както в настоящия случай, е решение за подновяване на одобрението на активно вещество като циперметрин, в съответствие с тази разпоредба предметът на искането за преразглеждане е това одобрение.
- 39 Следователно искането за вътрешно преразглеждане на административен акт цели да докаже твърдяна незаконосъобразност или липса на обосновааност на съответния акт. Впоследствие заявителят може съгласно член 12 от Регламент № 1367/2006 във връзка с член 10 от същия регламент да сезира съда на Съюза с жалба против решението, с което се отхвърля като необосновано искането за вътрешно преразглеждане, като изтъкне липса на компетентност, съществено процесуално нарушение, нарушение на Договорите или на всяка правна норма, свързана с прилагането им, или злоупотреба с власт.
- 40 От това следва, че съгласно тълкуването на членове 10 и 12 от Регламент № 1367/2006 във връзка един с друг жалбата за отмяна е допустима само ако е насочена срещу отговора на посоченото искане и ако основанията, изтъкнати в подкрепа на отмяната, се отнасят конкретно до този отговор (вж. в този смисъл решение от 15 декември 2016 г., *TestBioTech* и др./Комисия, T-177/13, непубликувано, EU:T:2016:736, т. 56).
- 41 Подобна жалба не може да се основава на нови основания или доказателства, които не фигурират в искането за преразглеждане, за да не бъде лишено изискването за мотивиране на едно такова искане, съдържащо се в член 10, параграф 1 от Регламент № 1367/2006, от полезното му действие и да измени предмета на производството, образувано по такова искане (решение от 12 септември 2019 г., *TestBioTech* и др./Комисия, C-82/17 P, EU:C:2019:719, т. 39).

- 42 Следователно, присъщо на системата за преразглеждане е заявителят за преразглеждане да представи конкретни и точни доводи, които биха могли да оборят констатациите, на които се основава решението за издаване на разрешение. Следователно, за надлежно изясняване на съображенията за преразглеждане от заявителя, който иска вътрешно преразглеждане на административен акт съгласно екологичното законодателство, се изисква да посочи фактическите и правни обстоятелства, които пораждат основателни, т.е. сериозни съмнения относно оценката, направена от институцията или органа на Съюза в посочения акт (вж. в този смисъл решение от 12 септември 2019 г., *TestBioTech* и др./Комисия, C-82/17 P, EU:C:2019:719, т. 68 и 69).
- 43 Освен това основанията и доводите, представени пред Общия съд в производство за отмяната на решение, с което се отхвърля искане за вътрешно преразглеждане, биха могли да се приемат за допустими само ако тези основания и доводи вече са били представени от жалбоподателя в искането за вътрешно преразглеждане, и то по такъв начин, че Комисията да е имала възможност да вземе отношение по тях (вж. в този смисъл решения от 15 декември 2016 г., *TestBioTech* и др./Комисия, T-177/13, непубликувано, EU:T:2016:736, т. 68, и от 4 април 2019 г., *ClientEarth/Комисия*, T-108/17, EU:T:2019:215, т. 55).
- 44 Както обаче признава Комисията, от жалбоподателя, който подава жалба пред Общия съд на основание член 12 от Регламент № 1367/2006, не може да се изисква само да възпроизвежда буквално доводите, които е изтъкнал в искането си за вътрешно преразглеждане.
- 45 Всъщност, от една страна, също както жалбоподателят е легитимиран да подаде жалба пред Съда на основания, произтичащи от самото обжалвано решение и насочени към оспорване на неговата обосновааност (решения от 29 ноември 2007 г., *Stadtwerke Schwäbisch Hall* и др./Комисия, C-176/06 P, непубликувано, EU:C:2007:730, т. 17, от 10 април 2014 г., *Комисия/Siemens Österreich* и др. и *Siemens Transmission & Distribution* и др./Комисия, C-231/11 P—C-233/11 P, EU:C:2014:256, т. 102, и от 25 януари 2022 г., *Комисия/European Food* и др., C-638/19 P, EU:C:2022:50, т. 77), така и на основание член 12 от Регламент № 1367/2006 той трябва да може да изтъкне доводи, с които да оспори от правна страна основателността на решението, прието в отговор на искането му за вътрешно преразглеждане. Подобни доводи обаче не могат да изменят предмета на производството, образуваното по повод на това искане, като в противен случай посоченото производство би било лишено от полезното си действие. По-специално те не могат да включват нови доводи или доказателства, които е можело да бъдат повдигнати още в рамките на искането за преразглеждане.
- 46 От друга страна, довод, който не е бил изтъкнат на етапа на искането за преразглеждане, не би могъл да се счита за нов довод, чието повдигане в производството по обжалване пред Общия съд е недопустимо, ако представлява само разгръщане на вече изтъкнати доводи във връзка с това искане (вж. в този смисъл и по аналогия решения от 3 март 2016 г., *Испания/Комисия*, C-26/15 P, непубликувано, EU:C:2016:132, т. 84, от 13 юли 2017 г., *Saint-Gobain Glass Deutschland/Комисия*, C-60/15 P, EU:C:2017:540, т. 51, и от 9 декември 2020 г., *Groupe Canal +/Комисия*, C-132/19 P, EU:C:2020:1007, т. 28). За да може да се счита за разгръщане на изтъкнатото преди това основание или твърдение за нарушение, новият довод трябва да има достатъчно тясна връзка с първоначално изложените в жалбата основания или твърдения за нарушения, така че да може да се разглежда като резултат от

обичайното развитие на обсъжданията в състезателното производство (вж. в този смисъл и по аналогия решение от 13 юли 2022 г., *Delifruit/Комисия*, T-629/20, EU:T:2022:448, т. 20 и цитираната съдебна практика).

- 47 С оглед на особеното естество на въведеното с Регламент № 1367/2006 производство по преразглеждане тази възможност трябва все пак да бъде съвместена с необходимостта да се запази полезното действие на посоченото производство, така че тя не би могла да позволи на жалбоподателя да измени предмета на това производство, като изтъкне нови основания или доказателства, които нямат достатъчно тясна връзка с твърденията за нарушения, повдигнати на етапа на искането за преразглеждане. Така в настоящия случай, както изтъква Комисията, жалбоподателят не може да се позовава на нови „контекстуални“ доводи, които са чужди на логиката на разглежданото правило за съответствие, освен ако се приеме, че подобни доводи във всички случаи са неотносими.
- 48 Именно с оглед на тези съображения Общият съд ще разгледа по-долу допустимостта на изтъкнатите от жалбоподателя доводи за всяко от конкретните твърдения за нарушения, с които се оспорва валидността на обжалваното решение.

3. По обхвата на съдебния контрол на Общия съд

- 49 Съгласно член 1, параграф 3 от Регламент № 1107/2009 целта на последния е да се гарантира високо равнище на защита на здравето на хората и животните и на околната среда, както и да се подобри функционирането на вътрешния пазар посредством хармонизация на правилата относно пускането на пазара на ПРЗ, като същевременно се подобри земеделското производство.
- 50 С изискването за поддържане на високо равнище на защита на околната среда чрез Регламент № 1107/2009 се прилагат член 11 ДФЕС и член 114, параграф 3 ДФЕС. В член 11 ДФЕС се предвижда, че изискванията за защита на околната среда трябва да бъдат включени в определянето и изпълнението на политиките и действията на Съюза, в частност, за да се насърчи устойчивото развитие. За конкретизиране на това задължение в член 114, параграф 3 ДФЕС се посочва, че в предложенията си по-специално в областта на защита на околната среда, направени за сближаване на законодателствата, които имат за цел създаването или функционирането на вътрешния пазар, Комисията приема за база високо равнище на защита, като взема под внимание по-специално всяко ново развитие, основаващо се на научните факти, и че в рамките на съответните си правомощия Европейският парламент и Съветът също ще полагат усилия да постигнат тази цел. Тази защита на околната среда има по-голямо значение от икономическите съображения, така че може да оправдае настъпването на отрицателни икономически последици — които може да са дори значителни — за някои оператори (вж. решение от 17 май 2018 г., *Bayar CropScience* и др./Комисия, T-429/13 и T-451/13, EU:T:2018:280, т. 106 и цитираната съдебна практика).
- 51 Освен това в съображение 8 от Регламент № 1107/2009 се уточнява, че следва да се прилага принципът на предпазните мерки, като посоченият регламент цели да гарантира, че индустрията показва, че произвежданите или пусканите на пазара вещества или продукти не оказват вредно въздействие върху здравето на хората или на животните, нито пък неприемливо въздействие върху околната среда.

- 52 В този контекст, за да може ефективно да преследва възложените ѝ цели с Регламент № 1107/2009 и предвид комплексните техническите оценки, които трябва да извършва, на Комисията трябва да бъде признато широко право на преценка (вж. в този смисъл решение от 18 юли 2007 г., *Industrias Químicas del Vallés/Комисия*, C-326/05 P, EU:C:2007:443, т. 75). Това по-специално се отнася за решенията, свързани с управлението на риска, което тя трябва да взема при прилагането на този регламент (решение от 17 май 2018 г., *Bayer CropScience и др./Комисия*, T-429/13 и T-451/13, EU:T:2018:280, т. 143).
- 53 Упражняването на това правомощие обаче не е освободено от съдебен контрол. Всъщност от постоянната съдебна практика е видно, че в рамките на подобен контрол съдът на Съюза трябва да извърши проверка дали са спазени процесуалните правила, дали възприетите от Комисията факти са установени точно, както и дали не е налице явна грешка в преценката на фактите или злоупотреба с власт (вж. решение от 18 юли 2007 г., *Industrias Químicas del Vallés/Комисия*, C-326/05 P, EU:C:2007:443, т. 76 и цитираната съдебна практика).
- 54 Що се отнася до преценката от съда на Съюза на наличието на явна грешка в преценката, трябва да се направи уточнението, че за да докаже допускането от Комисията на явна грешка в преценката на сложни факти, с която може да се обоснове отмяната на обжалвания акт, представените от жалбоподателя доказателства трябва да са достатъчни, за да лишат от правдоподобност съдържащите се в този акт преценки на фактите. С изключение на тази проверка на правдоподобността, Общият съд не следва да замества преценката на автора на акта със своята преценка на сложни факти (вж. решение от 17 май 2018 г., *Bayer CropScience и др./Комисия*, T-429/13 и T-451/13, EU:T:2018:280, т. 145 и цитираната съдебна практика).
- 55 Споменатите по-горе ограничения на контрола на съда обаче не засягат задължението на последния да провери фактическата достоверност на посочените доказателства, тяхната надеждност и непротиворечивост, но също и дали тези доказателства съдържат всички релевантни данни, които трябва да бъдат взети предвид, за да се прецени дадена сложна ситуация, както и дали могат да подкрепят направените въз основа на тях изводи (вж. в този смисъл решения от 15 февруари 2005 г., *Комисия/Tetra Laval*, C-12/03 P, EU:C:2005:87, т. 39, от 9 юли 2015 г., *Германия/Комисия*, C-360/14 P, непубликувано, EU:C:2015:457, т. 37, и от 4 май 2023 г., *ЕЦБ/Crédit Lyonnais*, C-389/21 P, EU:C:2023:368, т. 56).
- 56 Освен това следва да се припомни, че когато дадена институция разполага с широко право на преценка, проверката на спазването на определени процесуални гаранции е от основополагащо значение. Съдът е имал възможност да уточни, че между тези гаранции попада по-специално задължението за компетентната институция да разгледа внимателно и безпристрастно всички значими елементи по случая и да мотивира в достатъчна степен своето решение (вж. в този смисъл решение от 22 ноември 2007 г., *Испания/Lenzing*, C-525/04 P, EU:C:2007:698, т. 58 и цитираната съдебна практика).

Б. По предварителните бележки, изложени в дял I от приложението към обжалваното решение (първа част от единственото правно основание)

- 57 Тази първа част се състои от три отделни твърдения за нарушения, свързани, първо, с ролята на Комисията като отговорна за управлението на риска съгласно Регламент № 1107/2009, второ, с ролята на принципа на предпазните мерки и трето, с ролята, отредена на държавите членки за разрешаването на ПРЗ на основание Регламент № 1107/2009.
- 58 В това отношение следва да се отбележи, че в приложението към обжалваното решение Комисията иска да формулира „известен брой общи предварителни бележки относно доказателствата, които са в основата на нейните регулаторни решения съгласно Регламент [№ 1107/2009 и които са] релевантни за осъществяването на вътрешното преразглеждане“.
- 59 Както признава Комисията в писмената си защита, редица доводи, изтъкнати от жалбоподателя във връзка с тези предварителни бележки, отнасящи се съответно до ролята на Комисията като управляваща риска, принципа на предпазните мерки и ролята на държавите членки, могат да окажат влияние върху преценката на жалбата по същество.
- 60 При тези условия доводите на жалбоподателя, насочени срещу тези предварителни бележки, макар да са широкообхватни, не могат да се считат за недопустими или неотнوسими. Следователно те трябва да бъдат разгледани по същество.

1. Относно ролята на Комисията като управляваща риска и ролята на принципа на предпазните мерки

- 61 На първо място, жалбоподателят упреква Комисията, че в качеството си на управляваща риска по смисъла на член 3 от Регламент (ЕО) № 178/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2002 година за установяване на общите принципи и изисквания на законодателството в областта на храните, за създаване на Европейски орган за безопасност на храните и за определяне на процедури относно безопасността на храните (ОВ L 31, 2002 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 8, стр. 68) е приела, че „в регулаторните си решения не е [била] длъжна да следва изводите, направени в резултат от научната оценка на риска“, тъй като е можела да вземе предвид други легитимни фактори и е можела да обвърже решенията си за одобрение с мерки за намаляване на риска.
- 62 Най-напред, според жалбоподателя към Регламент № 1107/2009 е погрешно да се прилагат en bloc структурата и принципите на Регламент № 178/2002. Всъщност, за разлика от последния, Регламент № 1107/2009 се основавал на принципа на предпазните мерки, така че систематично поставял защитата на тези интереси над удовлетворяването на икономическите интереси. Освен това приложение II към Регламент № 1107/2009 установявало определен брой критерии за изключване, чието неспазване възпрепятства одобрението на съответното активно вещество, без никакво право на преценка от страна на Комисията. Това се отнасяло по-специално за свойствата, нарушаващи функциите на ендокринната система, рискът от които е изтъкнат от жалбоподателя, както и за редица екологични критерии. По-общо, в екотоксикологично отношение точка 3.8 от приложение II към Регламент № 1107/2009 позволявала на Комисията да одобри дадено активно вещество само ако „оценката на риска показва, че рисковете са приемливи“ и водят по-специално до „незначителна експозиция на пчелите“.

- 63 Според жалбоподателя от тези разпоредби следва, че при управлението на риска Комисията няма право да одобрява активни вещества, за които независима научна оценка доказва, че не удовлетворяват критериите, определени в приложение II към Регламент № 1107/2009. Същото се отнасяло и за „приемливия“ характер на риска, който понякога може да бъде определен на етапа на оценката му, а не на неговото управление. Всъщност съгласно Съобщението на Комисията относно прилагането на принципа на предпазните мерки от 2 февруари 2000 г. (СОМ(2000) 1 окончателен) тази операция по управление на риска се извършвала само при наличието на „научна оценка на риска, която поради недостатъчните данни, неубедителния им характер или тяхната неточност не позволява да се определи с достатъчна сигурност въпросният риск“. С други думи, когато рискът е установен с достатъчна сигурност, Комисията не можела да пренебрегне изводите от научната оценка, като се основава на правомощията си за управление на риска. Такъв бил по-специално случаят, когато ЕОБХ посочва наличието на „висок риск“, свързан с веществото.
- 64 Освен това жалбоподателят отбелязва, че дори да се предположи, че Комисията е в състояние да одобри, с оглед на други интереси по-специално от икономическо естество, вещество, за което оценката на ЕОБХ сочи, че не отговаря на критериите по приложение II към Регламент № 1107/2009, Регламент за изпълнение 2021/2049 не се основава на никакви мотиви от подобно естество.
- 65 На второ място, жалбоподателят оспорва констатацията на Комисията, че режим на одобрение, съчетан със „строги мерки за намаляване на риска“, като предвидения в Регламент за изпълнение 2021/2049, може да представлява едновременно изпълнение на принципа на предпазните мерки и средство за спазване на принципа на пропорционалност. От една страна, той счита, че позоваването на такива принципи не може да направи неприложими ясните и точни условия за одобрение, определени в член 4 от Регламент № 1107/2009 и в приложение II към него. Ако съгласно научната оценка дадено вещество не отговаря на тези условия, Комисията не можела да замести законодателя и въпреки това да одобри посоченото вещество по политически или икономически съображения. От друга страна, приемането на мерки за намаляване на риска трябва да съответства на принципа на ефективност. Този принцип обаче бил застрашен от условия, които са толкова строги, че са стават неприложими и поради това може да не бъдат приложени, спазени или изпълнени. Някои условия, които са в основата на Регламент за изпълнение 2021/2049, като например буферни зони с дължина над сто метра, били явно нереалистични. Освен това на държавите членки не била наложена никаква конкретна мярка, което правело спазването на тези условия още по-илюзорно.
- 66 Комисията оспорва тези доводи.
- 67 В самото начало следва да се отбележи, че противно на твърденията на Комисията, позицията на жалбоподателя, че Комисията автоматично е лишена от „всякакво право на преценка“ в случай на несигурност по въпроса дали е изпълнен един от критериите, посочени в точка 3 от приложение II към Регламент № 1107/2009, е в достатъчно тясна връзка с довода, изтъкнат от жалбоподателя в точка 16 от искането му за вътрешно преразглеждане, в която е посочено, че „[п]о силата на принципа на предпазните мерки, на принципа на високо равнище на защита на човешкото здраве и околната среда и на член 4, [параграф] 1 от Регламент [№ 1107/2009] определянето само на една [критична проблемна област] следва да доведе до [неподновяване на одобрението] на веществото, доколкото не може да се гарантира защитата на човешкото здраве или околната среда“.

- 68 Също така, що се отнася до довода, основан на точка 3.8 от приложение II към Регламент № 1107/2009, следва да се приеме, че той е в достатъчно тясна връзка с доводите, изтъкнати от жалбоподателя в искането му за вътрешно преразглеждане, поради което съгласно посочената в точка 46 по-горе съдебна практика трябва да се приеме за допустим.
- 69 По същество, що се отнася до ролята на Комисията като управляваща риска, и до ролята на принципа на предпазните мерки, следва най-напред да се припомни, че процедурите за разрешение и одобрение, въведени с Регламент № 1107/2009 за ПРЗ и техните активни вещества, са един от изразите на принципа на предпазните мерки (вж. в този смисъл решение от 17 май 2018 г., Bayer CropScience и др./Комисия, T-429/13 и T-451/13, EU:T:2018:280, т. 108 и цитираната съдебна практика).
- 70 Принципът на предпазните мерки е общ принцип на правото на Съюза, който задължава съответните органи да вземат подходящи мерки, по-специално при упражняване на възложените им с приложимата правна уредба правомощия, за да предотвратят някои възможни рискове за общественото здраве, безопасността и околната среда, като дадат предимство на изискванията, свързани със защитата на тези интереси, пред икономическите интереси. Всъщност, доколкото институциите на Съюза носят отговорност във всички области на своята компетентност за защитата на общественото здраве, безопасността и околната среда, принципът на предпазните мерки може да се счита за самостоятелен принцип, произтичащ от разпоредбите на Договора, и по-специално от член 11, член 168, параграф 1, член 169, параграфи 1 и 2 и член 191, параграфи 1 и 2 ДФЕС (вж. в този смисъл решения от 26 ноември 2002 г., Artegodan и др./Комисия, T-74/00, T-83/00, T-76/00—T-85/00, T-132/00, T-137/00 и T-141/00, EU:T:2002:283, т. 184, от 21 октомври 2003 г., Solvay Pharmaceuticals/Съвет, T-392/02, EU:T:2003:277, т. 121, и от 11 юли 2019 г., BP/FRA, T-838/16, непубликувано, EU:T:2019:494, т. 396).
- 71 Съгласно принципа на предпазните мерки, когато има несигурност относно наличието или обхвата на рискове по-специално за околната среда, могат да бъдат взети защитни мерки, без да е необходимо да се изчаква действителното съществуване и сериозността на тези рискове да бъдат напълно установени. Когато се окаже невъзможно да се определи със сигурност съществуването или обхватът на риска, който се твърди, че е налице, поради неубедителния характер на резултатите от направените изследвания, а вероятността от действително увреждане на околната среда продължава да съществува, в случай че рискът настъпи, принципът на предпазните мерки обосновава приемането на ограничителни мерки (вж. решение от 6 май 2021 г., Bayer CropScience и Bayer/Комисия, C-499/18 P, EU:C:2021:367, т. 80 и цитираната съдебна практика).
- 72 При това положение следва да се приеме, че принципът на предпазните мерки обосновава приемането на ограничителни мерки само при условие те да бъдат не само недискриминационни и обективни, но и пропорционални. Така принципът на предпазните мерки, предвиден в член 191, параграф 2 ДФЕС, е насочен към действията на Съюза и не може да се тълкува в смисъл, че институцията на Съюза е задължена съгласно този принцип да приеме конкретна мярка като отказа на разрешение. Макар действително този принцип да може да обоснове приемането на ограничителна мярка от дадена институция, това не означава, че той изисква това при всички обстоятелства (вж. в този смисъл и по аналогия решение от 4 април 2019 г., ClientEarth/Комисия, T-108/17, EU:T:2019:215, т. 282 и 284).

- 73 Когато научната оценка не позволява да се определи с достатъчна степен на сигурност съществуването на риска, прилагането или неприлагането на принципа на предпазните мерки като общо правило зависи от равнището на защита, избрано от компетентния орган при упражняване на широкото му право на преценка. Този избор обаче трябва да е в съответствие с принципа за предимство на защитата на общественото здраве, на безопасността и на околната среда пред икономическите интереси, както и с принципите на пропорционалност и недопускане на дискриминация (вж. в този смисъл решения от 26 ноември 2002 г., *Artegodan* и др./Комисия, T-74/00, T-83/00, T-76/00—T-85/00, T-132/00, T-137/00 и T-141/00, EU:T:2002:283, т. 186, и от 21 октомври 2003 г., *Solvay Pharmaceuticals/Съвет*, T-392/02, EU:T:2003:277, т. 125).
- 74 В процеса, който приключва с вземане от съответната институция на подходящи мерки с цел предпазване от определени възможни рискове за общественото здраве, сигурността и околната среда, по силата на принципа на предпазните мерки, могат да бъдат открити три последователни етапа: първо, установяване на възможните отрицателни последици, произтичащи от дадено явление, второ, оценка на свързаните с това явление рискове за общественото здраве, сигурността и околната среда, трето, управление на риска чрез вземане на подходящи мерки за защита, ако установените възможни рискове надхвърлят границите на онова, което е приемливо за обществото (решение от 17 май 2018 г., *Bayar CropScience* и др./Комисия, T-429/13 и T-451/13, EU:T:2018:280, т. 111).
- 75 Първо, жалбоподателят твърди по същество, че когато ЕОБХ установи с достатъчна сигурност наличието на риск, Комисията не може да пренебрегне заключенията от научната оценка, като се основава на правомощията си за управление на риска.
- 76 В това отношение най-напред следва да се припомни, че в обжалваното решение Комисията посочва следното:

„При приемането на регламенти за изпълнение относно одобряването или подновяването на одобрението на активно вещество в съответствие с [Регламент № 1107/2009] Комисията действа като управляваща риска по смисъла на член 3 от Регламент (ЕО) № 178/2002. Тя действа след оценка на риска, проведена на два етапа от [ДДЧ] и ЕОБХ в тясно сътрудничество с лицата, отговарящи за управлението на риска в държавите членки, представени в Постоянния комитет по растенията, животните, храните и фуражите — раздел Продукти за растителна защита — Законодателство.

Следователно Комисията държи да припомни, на първо място, че в качеството си на управляваща риска, тя не е длъжна да следва в регулаторните си решения изводите, направени в резултат от научната оценка на рисковете, а използва тези изводи като основа за вземане на информирани решения в областта на управлението на риска [вж. съображение 34 от Регламент (ЕО) № 178/2002], като взема предвид различни елементи. Сред тези елементи са проектът на доклад за оценка във връзка с подновяването, изготвен от [ДЧД], и заключението на ЕОБХ относно резултатите от извършената под нейно ръководство партньорска проверка на този проект за оценка на подновяването. Всъщност в член 14, параграф 1, втора алинея от Регламент (ЕС) № 844/2012 се предвижда, че Комисията „взема предвид“ тези резултати при вземането на решения за управление на риска. Освен това Комисията може да поиска от ЕОБХ всякакви разяснения, които счита за необходими, за да вземе решение за управление на риска в съответствие с Регламент (ЕО) № 178/2002, по-специално когато счита, че е необходимо да се повиши научната сигурност. Тези изявления също са част от оценката на риска, на която Комисията основава решението си.

Ролята на Комисията като управляваща риска предполага, че решенията ѝ могат да включват избор при подбора на подходящи възможности за предотвратяване и контрол, за да се ограничат рисковете, установени в оценката на риска. Всъщност член 6 от [Регламент № 1107/2009] предвижда, че одобрението и подновяването на решенията за одобрение от Комисията може да подлежат на условия и ограничения, като например „необходимостта да се наложат мерки за намаляване на риска“ [член 6, буква и)], за да се гарантира спазването на критериите за одобряване, предвидени в член 4 от [Регламент № 1107/2009] и в приложение II към него.

В този контекст Комисията държи да припомни, че критерият за одобряване в областта на околната среда е липсата на „неприемливо“ въздействие върху околната среда [вж. член 4, параграф 3, буква д) от Регламент № 1107/2009], който се различава от критерия, свързан с човешкото здраве, а именно „да няма никакво непосредствено или забавено вредно въздействие върху здравето на хората [...] или върху здравето на животните [вж. член 4, параграф 3, буква б) от Регламент № 1107/2009]“.

- 77 Най-напред следва да се припомни, че съгласно съдебната практика за институцията, която трябва да се справи с възможните отрицателни последици, произтичащи от дадено явление, оценката на рисковете за общественото здраве, сигурността и околната среда се изразява в извършване на научна преценка на посочените рискове и определяне дали те надвишават нивото на риск, считано за приемливо за обществото. Така, за да могат институциите да извършат оценка на риска, за тях е важно, от една страна, да разполагат с научна оценка на риска и от друга страна, да определят нивото на риск, считано за неприемливо за обществото (вж. решение от 17 март 2021 г., FMC/Комисия, T-719/17, EU:T:2021:143, т. 65 и цитираната съдебна практика).
- 78 Научната оценка на риска е научен процес, който се състои, доколкото е възможно, в идентифициране на опасност и в характеризирание на посочената опасност, в оценяване на излагането на тази опасност и в характеризирание на риска (вж. решение от 12 април 2013 г., Du Pont de Nemours (France) и др./Комисия, T-31/07, непубликувано, EU:T:2013:167, т. 138 и цитираната съдебна практика).
- 79 Тъй като процесът е научен, институцията трябва да възложи научната оценка на риска на научни експерти (вж. решение от 17 май 2018 г., Bayer CropScience и др./Комисия, T-429/13 и T-451/13, EU:T:2018:280, т. 115 и цитираната съдебна практика).
- 80 Научната оценка на риска не трябва непременно да предоставя на институциите убедителни научни доказателства за реалността на риска и за тежестта на възможните неблагоприятни последици при настъпване на този риск. Всъщност контекстът, в който се прилага принципът на предпазните мерки, по принцип е контекст на научна несигурност. Освен това вземането на превантивна мярка или, обратното, нейното премахване или смекчаване, не могат да зависят от доказването на отсъствието на какъвто и да било риск, тъй като доказателства за това по принцип е невъзможно да се представят от научна гледна точка, като се има предвид, че нулево ниво на риска на практика не съществува. Същевременно превантивна мярка не може да бъде надлежно обоснована с напълно хипотетичен подход към риска, основан на обикновени предположения, които все още не са научно проверени (вж. решение от 17 март 2021 г., FMC/Комисия, T-719/17, EU:T:2021:143, т. 69 и цитираната съдебна практика).

- 81 Всъщност научната оценка на риска трябва да се основава на най-добрите налични научни данни и да се извършва по независим, обективен и прозрачен начин (вж. решение от 12 април 2013 г., *Du Pont de Nemours (France)* и др./Комисия, T-31/07, непубликувано, EU:T:2013:167, т. 141 и цитираната съдебна практика).
- 82 Освен това превантивна мярка може да бъде взета само ако рискът — без неговото съществуване и обхват да са били доказани напълно с убедителни научни данни — все пак изглежда удостоверен в достатъчна степен въз основа на наличните научни данни към момента на вземане на тази мярка (решения от 12 април 2013 г., *Du Pont de Nemours (France)* и др./Комисия, T-31/07, непубликувано, EU:T:2013:167, т. 143, от 17 май 2018 г., *Bayer CropScience* и др./Комисия, T-429/13 и T-451/13, EU:T:2018:280, т. 120, и от 17 март 2021 г., *ФМС/Комисия*, T-719/17, EU:T:2021:143, т. 73).
- 83 По-нататък, определянето на нивото на риск, считано за неприемливо за обществото, се извършва при спазване на приложимите норми от институциите, на които е възложен политическият избор, състоящ се в установяване на подходящо равнище на закрила на това общество. Именно тези институции трябва да определят критичния праг на вероятност от настъпване на неблагоприятни последици за общественото здраве, сигурността и околната среда, както и степента на тези възможни последици, която вече не им изглежда приемлива за обществото и която, веднъж надхвърлена, налага вземането на превантивни мерки в интерес на закрилата на общественото здраве, сигурността и околната среда, въпреки съществуващата научна несигурност (вж. решение от 17 март 2021 г., *ФМС/Комисия*, T-719/17, EU:T:2021:143, т. 75 и цитираната съдебна практика).
- 84 При определянето на нивото на риск, считано за неприемливо за обществото, институциите са обвързани със задълженията си да осигуряват високо равнище на закрила на общественото здраве, сигурността и околната среда. За да бъде съвместимо с член 114, параграф 3 ДФЕС, това високо равнище на защита не трябва непременно да бъде възможно най-високото от техническа гледна точка. Освен това тези институции не могат да възприемат напълно хипотетичен подход към риска и да ориентират своите решения към „нулево ниво на риск“ (решения от 12 април 2013 г., *Du Pont de Nemours (France)* и др./Комисия, T-31/07, непубликувано, EU:T:2013:167, т. 146, и от 17 март 2021 г., *ФМС/Комисия*, T-719/17, EU:T:2021:143, т. 76).
- 85 Определянето на нивото на риск, считано за неприемливо за обществото, зависи от преценката, която компетентният публичен орган извършва на конкретните обстоятелства във всеки отделен случай. В това отношение посоченият орган може да вземе предвид по-специално тежестта на отражението от настъпване на този риск върху общественото здраве, сигурността и околната среда, включително обхвата на възможните неблагоприятни последици, устойчивостта, обратимостта или възможните късни последици от тези щети, както и повече или по-малко конкретното разбиране за риска въз основа на състоянието на наличните научни познания (решения от 12 април 2013 г., *Du Pont de Nemours (France)* и др./Комисия, T-31/07, непубликувано, EU:T:2013:167, т. 147, от 17 май 2018 г., *Bayer CropScience* и др./Комисия, T-429/13 и T-451/13, EU:T:2018:280, т. 124, и от 17 март 2021 г., *ФМС/Комисия*, T-719/17, EU:T:2021:143, т. 77).
- 86 Накрая, управлението на риска включва всички действия, предприети от институция, която трябва да се справи с даден риск с цел да го сведе до ниво, считано за приемливо за обществото, предвид нейното задължение, съгласно принципа на предпазните мерки, да осигурява високо равнище на защита на общественото здраве, сигурността и околната среда

(решения от 12 април 2013 г., *Du Pont de Nemours (France)* и др./Комисия, T-31/07, непубликувано, EU:T:2013:167, т. 148, от 17 май 2018 г., *Bayer CropScience* и др./Комисия, T-429/13 и T-451/13, EU:T:2018:280, т. 125, и от 17 март 2021 г., *FMC/Комисия*, T-719/17, EU:T:2021:143, т. 78).

- 87 Тези действия включват вземането на временни мерки, които трябва да бъдат пропорционални, недискриминационни, прозрачни и последователни спрямо вече взети подобни мерки (вж. решение от 17 май 2018 г., *Bayer CropScience* и др./Комисия, T-429/13 и T-451/13, EU:T:2018:280, т. 125 и цитираната съдебна практика).
- 88 С оглед на гореизложеното жалбоподателят няма основание да поддържа, че след като ЕОБХ е установил някои критични проблемни области, Комисията вече не разполага с никакво право на преценка в това отношение.
- 89 Всъщност, макар по силата на член 14, параграф 1, втора алинея от Регламент за изпълнение (ЕС) № 844/2012 на Комисията от 18 септември 2012 година за определяне на разпоредбите, необходими за изпълнението на процедурата по подновяване по отношение на активните вещества в съответствие с Регламент (ЕО) № 1107/2009 (ОВ L 252, 2012 г., стр. 26) при приемането на регламент за подновяване на одобрението на активно вещество Комисията да трябва да „вземе предвид“ заключенията на ЕОБХ и изготвения от ДДЧ проект на доклад за оценка с оглед на подновяване, като управляваща риска тази институция не е обвързана от констатациите на ЕОБХ или на ДДЧ (вж. в този смисъл решение от 4 октомври 2023 г., *Ascenza Agro* и *Industrias Afrasa/Комисия*, T-77/20, EU:T:2023:602, т. 246 и 247).
- 90 Всъщност подобно вземане предвид не може да се тълкува като задължение на Комисията да следва във всички аспекти заключенията на ЕОБХ или на ДДЧ, макар тези заключения да са отправна точка за оценката и поради това да имат значителна тежест в посочената оценка (вж. в този смисъл решение от 9 февруари 2022 г., *Taminco* и *Arysta LifeScience Great Britain/Комисия*, T-740/18, EU:T:2022:61, т. 141).
- 91 Широкото право на преценка на Комисията в качеството ѝ на управляваща риска обаче остава ограничено от необходимостта от спазване на разпоредбите на Регламент № 1107/2009, и по-специално на член 4 от него във връзка с приложение II към този регламент, както и от принципа на предпазните мерки, залегнал в основата на всички разпоредби на този регламент.
- 92 По-специално, когато оценката на риска води до установяване на няколко критични проблемни области в смисъла, припомнен в точка 8 по-горе, и до препоръка да не се подновява одобрението на съответното активно вещество, Комисията по принцип не може да се отклони от резултатите от такава оценка, тъй като в противен случай би нарушила принципа на предпазните мерки.
- 93 В това отношение Комисията може да поднови одобрението на активно вещество само ако се докаже в достатъчна степен, че независимо от установяването на критични проблемни области, мерките за намаляване на риска позволяват да се заключи, че критериите по член 4, параграфи 1—3 от Регламент № 1107/2009 са спазени. Подобно доказване не може да се счита за достатъчно при липсата на научна проверка на пригодността на подобни мерки с оглед на посочените по-горе критерии.

- 94 Следователно, както изтъква Комисията, при условие че се спазват посочените в точки 89—93 по-горе принципи, нейната роля е именно да определя рисковете, които са приемливи за обществото, с по-висок праг на толерантност по отношение на опазването на околната среда, отколкото по отношение на здравето на хората или животните, и като се вземат предвид мерките за управление с цел ограничаване на определени рискове.
- 95 Противно на твърденията на жалбоподателя, това не означава, че като е подновила одобрението на активното вещество циперметрин, налагайки същевременно определени мерки за управление на риска, Комисията е „пренебрегнала“ или не е отчела научните оценки на ЕОБХ.
- 96 В това отношение следва да се припомни, че в случая оценката на риска от ЕОБХ в заключенията му впоследствие е уточнена в изявлението му от 2019 г., в което той потвърждава възможността за приемане на мерки за управление на риска. Следователно сам по себе си фактът, че в заключението си ЕОБХ е установил четири критични проблемни области, не позволява да се приеме, че Комисията вече не разполага с никаква свобода на преценка в качеството си на управляваща риска, при условие че гарантира изпълнението на посочените в член 4 от Регламент № 1107/2009 критерии. С други думи, не е изключена възможността Комисията да провери, при спазване на принципа на предпазните мерки, дали рискът е могъл да стане приемлив при налагането на определени мерки.
- 97 Освен това жалбоподателят неправилно се позовава на подобни мерки за управление на риска само при „липса на данни“. Всъщност член 4, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1107/2009 се отнася до „реалистични условия на употреба“ и следователно позволява приемането на въпросните мерки за добре установени рискове дори когато един риск е установен въз основа на пълен набор от данни.
- 98 Следователно първото твърдение за нарушение на жалбоподателя трябва да се отхвърли.
- 99 Второ, жалбоподателят изтъква по същество, че приложение II към Регламент № 1107/2009 установява определен брой критерии за изключване, чието неспазване е пречка да се предостави одобрение на съответното активно вещество, като в този случай Комисията не разполага с никакво право на преценка. Такъв бил по-специално случаят, що се отнася до предвидените в точки 3.6.5 и 3.8.5 от приложение II към посочения регламент свойства, нарушаващи функциите на ендокринната система.
- 100 В това отношение от съдебната практика следва, че критериите, съдържащи се в точки 3.6.2, 3.6.3 и 3.6.5 от приложение II към Регламент № 1107/2009, които се отнасят съответно до генотоксичността, канцерогенността и наличието на свойства, нарушаващи функциите на ендокринната система, са формуирани и трябва да се тълкуват по същия начин като критериите, посочени в точка 3.6.4 от това приложение, а именно че активно вещество „се одобрява само ако“ това вещество „не е или не трябва да бъде“ класифицирано като мутагенно, канцерогенно или като имащо свойства, нарушаващи функциите на ендокринната система. В този смисъл става въпрос за „критерии за изключване“, за разлика от изискванията по член 4, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1107/2009, за които член 4, параграф 1 от същия регламент предвижда, че разглежданото вещество трябва да бъде одобрено, когато може да се предвиди, че посочените изисквания са изпълнени (вж. в този смисъл решение от 4 октомври 2023 г., Ascenza Agro и Industrias Afrasa/Комисия, T-77/20, EU:T:2023:602, т. 118—121).

- 101 Достатъчно е обаче да се констатира, че в настоящия случай от обжалваното решение не следва, че критерият, предвиден в точка 3.6.5 от приложение II към Регламент № 1107/2009, не представлява критерий за изключване по смисъла на цитираната в точка 100 по-горе съдебна практика. Освен това циперметринът в нито един момент не е квалифициран от ЕОБХ или от ДДЧ като активно вещество със свойства, нарушаващи функциите на ендокринната система по смисъла на точка 3.6.5 от приложение II към Регламент № 1107/2009. Трябва да се добави, че спазването на критерия относно свойствата, нарушаващи функциите на ендокринната система, не е сред „критичните проблемни области“, посочени от ЕОБХ в неговото заключение.
- 102 Ето защо второто изтъкнато от жалбоподателя твърдение за нарушение трябва да се отхвърли като неоснователно.
- 103 Трето, що се отнася до доводите на жалбоподателя, изведени от необходимостта да се спазва принципът на ефективност, както бе посочено в точка 91 по-горе, широкото право на преценка на Комисията като управляваща риска, остава ограничено от член 4 от Регламент № 1107/2009 във връзка с приложение II към този регламент. В това отношение от член 4, параграфи 2 и 3 от посочения регламент следва, че одобрението на активно вещество може да бъде предоставено само ако се докаже, че условията за одобрение са изпълнени при реалистични условия на употреба. Съгласно параграф 5 от същия член трябва да се докаже, че поне една представителна употреба на поне един ПРЗ, съдържащ това вещество, отговаря на посочените критерии при реалистични условия на употреба.
- 104 Също така Комисията, в качеството си на управляваща риска, не може да приеме, че критериите по член 4, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1107/2009 са изпълнени, когато подобен извод се основава на налагането на мерки за намаляване на риска, които не биха позволили да се изключи вредното въздействие върху човешкото здраве или неприемливото въздействие върху околната среда, по-специално защото такива мерки са нереалистични. С други думи, тя не може да установи наличието на „безопасна“ употреба, без да се увери, че приетите за тази цел мерки за намаляване на риска действително, а не теоретично, позволяват установеният риск да се сведе до приемливо равнище.
- 105 При все това в обжалваното решение Комисията по никакъв начин не твърди, че е имала право да предвиди мерки за намаляване на риска, които биха били нереалистични. Напротив, тя се основава на изявлението от 2019 г., в което самият ЕОБХ констатира, че мерките за намаляване на риска, посочени в приложение I към Регламент за изпълнение 2021/2049, чието спазване държавите членки трябва да проверят в рамките на процедурите за разрешаване на ПРЗ, съдържащи разглежданото активно вещество, позволяват да се заключи, че е налице нисък риск за водните организми, членестоногите и пчелите. Освен това Комисията счита, че в рамките на посочените процедури за издаване на разрешение държавите членки следва да проверят дали такива мерки са възможни на практика. Следователно доводът на жалбоподателя трябва да се отхвърли.
- 106 Що се отнася до позоваването на икономическите или политическите съображения, на които Комисията е дала предимство посредством приемането на Регламент за изпълнение 2021/2049, става въпрос за нов довод спрямо твърденията за нарушения, повдигнати в искането за преразглеждане, който следователно е недопустим в рамките на настоящото производство по обжалване. Във всеки случай подобен довод е твърде неясен и хипотетичен, за да може да постави под въпрос законосъобразността на обжалваното решение.

- 107 Накрая, Комисията не е допуснала никаква грешка при прилагане на правото, като в обжалваното решение е приела по същество, че при прилагането и изпълнението на Регламент № 1107/2009 може да се позове на принципа на предпазните мерки, при спазване на принципа на пропорционалност, както потвърждава Съдът (вж. в този смисъл решение от 6 май 2021 г., Bayer CropScience и Bayer/Комисия, C-499/18 P, EU:C:2021:367, т. 166).
- 108 При това положение, без да се засяга въпросът дали Комисията е имала основание да приеме, че циперметринът отговаря на условията за одобрение, посочени в точка 3.6.5 от приложение II към Регламент № 1107/2009, който ще бъде разгледан по-нататък, доводите на жалбоподателя трябва да се отхвърлят.

2. Относно ролята, възложена на държавите членки по силата на Регламент № 1107/2009

- 109 Жалбоподателят счита, че Комисията не може с основание да приеме, че при издаването на разрешения за пускане на пазара на продукти, съдържащи циперметрин, държавите членки са длъжни да „определят подходящи условия като мерки за намаляване на риска“ и да извършат сравнителната оценка, предвидена в член 50 от Регламент № 1107/2009, тъй като циперметринът е класифициран като кандидат за замяна.
- 110 Той счита, че Комисията не може да прехвърли отговорностите си на държавите членки. От една страна, повечето държави членки нямали административен капацитет да разработват такива мерки за намаляване на риска и още по-малко да следят за спазването им на практика. Следователно, като е прехвърлила по този начин отговорността на държавите членки, Комисията не е спазила принципа на лоялно сътрудничество, закрепен в член 4, параграф 3 ДЕС. От друга страна, Регламент № 1107/2009 предвиждал принцип на взаимно признаване, който позволява на притежателя на разрешение в една държава членка да се позове на него в други държави. Този механизъм имал за последица лишаване на държавите членки от истински контрол върху продуктите, използвани на тяхна територия, и можел да предизвика „надпревара за най-слабия контрол“. С оглед на този контекст позицията на Комисията застрашавала двете цели на Регламент № 1107/2009, а именно хармонизирането на правилата в областта на продуктите за растителна защита на вътрешния пазар и постигането на висока степен на защита на здравето и на околната среда.
- 111 Комисията оспорва тези аргументи.
- 112 В приложението към обжалваното решение Комисията прави следните „предварителни бележки“ в раздел в), озаглавен „Ролята на държавите членки за разрешаването на ПРЗ съгласно [Регламент № 1107/2009]“:

„Комисията държи да припомни, че законодателите са решили да разграничат нивото на действие на равнището на Съюза по отношение на одобрението на активните вещества, като същевременно оставят на отговорността на държавите членки разрешаването на продукти, съдържащи тези вещества за употреба като пестициди (вж. съображения 10 и 23 от [Регламент № 1107/2009]). Също така държавите членки следва да гарантират сигурността, като определят подходящи условия, като например мерки за намаляване на риска, които включват, но не се ограничават до условията, изисквани в рамките на предоставянето на одобрение на равнището на [Съюза]. Също така, когато дадено

вещество е класифицирано като кандидат за замяна, държавите членки могат да издават разрешения само ако са изпълнени условията, посочени в член 50 от [Регламент № 1107/2009], т.е. след извършването на сравнителна оценка.

Що се отнася до циперметрина, Комисията внимателно разгледа подробно изразените от оценителите на риска становища относно подновяването на одобрението на това вещество. Тя се свързва с ЕОБХ и с [ДДЧ]. Тя обоснова решението си в по-голяма степен, като поиска от ЕОБХ допълнително изявление относно ефективността на потенциалните мерки за намаляване на риска и задължи държавите членки да налагат такива мерки чрез собствени разрешения (вж. „специфични условия“ в приложения I и II към регламента на Комисията), отнасящи се, наред с другото, до следните елементи:

- ограничаване на използването до професионални потребители,
- специфични и измерими условия за защита на неприцелните водни организми и членестоноги, включително пчелите,
- специфични инструкции, с които на държавите членки се разпорежда при разглеждането на заявление за разрешение да обръщат специално внимание на няколко аспекта, сред които фигурират защитата на неприцелните водни организми и членестоноги, включително пчелите, оценката на риска за потребителите и техническата спецификация на активното вещество във вида, в който то се произвежда,
- предвиждане на последващи мерки, ако е необходимо“.

113 Както обаче правилно изтъква Комисията, жалбоподателят не оспорва основателността на посочените по-горе мотиви, фигуриращи в приложението към обжалваното решение, а се ограничава до това да отбележи по същество, от една страна, че Комисията не е изпълнила задълженията си, като е „прехвърлила отговорността си“ на държавите членки, и от друга страна, че принципът на взаимно признаване на разрешенията, закрепен в член 40 и сл. от Регламент № 1107/2009, противоречи на целите на посочения регламент.

114 Що се отнася обаче до първия довод, трябва да се констатира, че Комисията не е допуснала никаква грешка при прилагане на правото, като е припомнила, че съгласно Регламент № 1107/2009 одобрението на активното вещество се извършва от нея, докато разрешението за продукта принадлежи на държавите членки. Впрочем жалбоподателят изтъква единствено проблеми, свързани с административната свръхнатовареност на националните органи, но не оспорва довода, че по силата на член 50 от Регламент № 1107/2009 държавите членки трябва да направят сравнителна оценка, преди да издадат разрешение относно ПРЗ, съдържащо вещество кандидат за замяна.

115 В писмената си реплика жалбоподателят твърди, че член 50 от Регламент № 1107/2009 не пречи по никакъв начин самата Комисия да определи мерки за намаляване на риска в Регламент за изпълнение 2021/2049. Този довод обаче е неотносим, тъй като не поставя под въпрос констатацията на Комисията в обжалваното решение, че въз основа на системата на Регламент № 1107/2009 държавите членки следва да определят подходящи условия при разрешаването на продуктите, които могат да надхвърлят наложените на равнището на Съюза ограничения относно активното вещество. Дори да се приеме, че направените от жалбоподателя позовавания на член 6 и на член 36, параграф 3 от Регламент № 1107/2009 са допустими, те също не позволяват да се постави под съмнение този извод.

- 116 Що се отнася до втория довод относно взаимното признаване, изтъкнатите от жалбоподателя обстоятелства също са неотносими, тъй като, що се отнася до вещество, кандидат за замяна, член 41, параграф 2, буква б) от Регламент № 1107/2009 изключва именно такова вещество от прилагането на задължителното взаимно признаване.
- 117 Жалбоподателят обаче изтъква, че по силата на тази разпоредба държавите членки имат право да прилагат процедурата за взаимно признаване, което на практика би довело до надпревара за най-слабия контрол. Дори обаче да се предположи, че е налице такова явление, при липсата на повдигнато от жалбоподателя възражение за незаконосъобразност на член 41 от Регламент № 1107/2009, подобен довод също не може да докаже, че Комисията е допуснала грешка при прилагане на правото или явна грешка в преценката, като е припомнила в обжалваното решение ролята на държавите членки съгласно Регламент № 1107/2009.
- 118 Следователно всички доводи на жалбоподателя относно предварителните бележки, изложени от Комисията в приложението към обжалваното решение, трябва да се отхвърлят.

В. По изтъкнатите от жалбоподателя твърдения за нарушения в подкрепа на искането му за вътрешно преразглеждане (втора част от единственото правно основание)

[...]

7. По седмото твърдение за нарушение, което се отнася до липсата на изследване на хроничната токсичност на представената от заявителя формула на представителен препарат

[...]

- 435 Следователно седмото твърдение за нарушение, както и жалбата в нейната цялост следва да се отхвърлят.

По съдебните разноски

- 436 Съгласно член 134, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като жалбоподателят е загубил делото, той трябва да бъде осъден да заплати съдебните разноски в съответствие с искането на Комисията.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (четвърти състав)

реши:

1) Отхвърля жалбата.

2) Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) понася съдебните разноски.

da Silva Passos

Reine

Рунnä

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 21 февруари 2024 година.

Подписи