



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

19 януари 2023 година*

„Преюдициално запитване — Околна среда — Регламент (ЕО) № 1107/2009 — Пускане на пазара на продукти за растителна защита — Член 53, параграф 1 — Извънредни ситуации при растителна защита — Дерогиране — Приложно поле — Семена, третирани с продукти за растителна защита — Неоникотиноиди — Активни вещества с висок риск за пчелите — Забрана за пускане на пазара и за употреба на открито на семена, третирани със съдържащи такива активни вещества продукти за растителна защита — Регламент за изпълнение (ЕС) 2018/784 и Регламент за изпълнение (ЕС) 2018/785 — Неприложимост на дерогацията — Защита на здравето на хората и на животните и опазване на околната среда — Принцип на предпазните мерки“

По дело C-162/21

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Conseil d'État (Държавен съвет, Белгия) с акт от 16 февруари 2021 г., постъпил в Съда на 11 март 2021 г., в рамките на производство по дело

Pesticide Action Network Europe ASBL,

Nature et Progrès Belgique ASBL,

TN

срещу

État belge,

при участието на:

Sesvanderhave SA,

Confédération des betteraviers Belges ASBL,

Société Générale des Fabricants de Sucre de Belgique ASBL (Subel),

Isera & Scaldis Sugar SA (Iscal Sugar),

Raffinerie Tirlemontoise SA,

* Език на производството: френски.

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: Ал. Арабаджиев, председател на състава, L. Bay Larsen (докладчик),
заместник-председател на Съда, P. G. Xuereb, A. Kumin и I. Ziemele, съдии,

генерален адвокат: J. Kokott,

секретар: M. Siekierzyńska, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от
17 март 2022 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за Pesticide Action Network Europe ASBL, Nature et Progrès Belgique ASBL и TN, от
A. Bailleux, avocat,
- за Sesvanderhave SA, от P. de Jong и S. Lens, avocats,
- за Confédération des Betteraviers Belges ASBL, Société Générale des Fabricants de Sucre de
Belgique ASBL (Subel), Isera & Scaldis Sugar SA (Iscal Sugar) и Raffinerie Tirlemontoise SA, от
L. Swartenbroux и L. Vervier, avocats,
- за белгийското правителство, от C. Pochet и P. Cottin, в качеството на представители,
подпомагани от S. Depré, M. Lambert de Rouvroit и G. Ryelandt, avocats,
- за гръцкото правителство, от E. Tsaousi и A-E. Vasilopoulou, в качеството на
представители,
- за френското правителство, от G. Bain, A.-L. Desjonquères и T. Stéhelin, в качеството на
представители,
- за унгарското правителство, от M. Z. Fehér и K. Szíjjártó, в качеството на представители,
- за финландското правителство, от H. Leppo, в качеството на представител,
- за Европейската комисия, от F. Castilla Contreras, A. Dawes и B. Eggers, в качеството на
представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание
от 8 септември 2022 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 53 от 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/ЕИО на Съвета (ОВ L 309, 2009 г., стр. 1).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор на Pesticide Action Network Europe ASBL и Nature et Progrès Belgique ASBL, сдружения за борба срещу пестицидите и за насърчаване на биологичното разнообразие, и TN, пчелар, с État belge (белгийската държава), представлявана от министъра, отговарящ за самостоятелно заетите лица, малките и средните предприятия, селското стопанство и социалната интеграция в големите градове, относно национални разрешения, от една страна, за пускане на пазара на продукти за растителна защита на основата на активни вещества, забранени в Европейския съюз, за третиране на семена и от друга страна, за продажба и сеитба на третирани с такива продукти семена.

Правна уредба

Директива 2009/128/ЕО

- 3 Член 14, параграф 1 от Директива 2009/128/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 година за създаване на рамка за действие на Общността за постигане на устойчива употреба на пестициди (ОВ L 309, 2009 г., стр. 71) гласи:

„Държавите членки вземат всички необходими мерки за насърчаване на ниско равнище на употреба на пестициди при управление на вредителите, като дават предимство, когато е възможно, на нехимични методи, за да преминат професионалните потребители на пестициди към практики и продукти измежду наличните за даден причинен от вредители проблем, които представляват най-малък риск за здравето на хората и околната среда. Управлението на вредителите с ниско равнище на употреба на пестициди включва интегрираното управление на вредителите, както и биологично земеделие [...]“.

Регламент № 1107/2009

- 4 Съображения 8, 24, 32 и 33 от Регламент № 1107/2009 гласят:

„(8) Целта на настоящия регламент е да се гарантира високо равнище на защита на здравето на хората и на животните, както и опазване на околната среда, като в същото време се запази конкурентоспособността на общностното селско стопанство. [...] Следва да се прилага принципът на предпазливост, като настоящият регламент следва 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.

[...]

- (24) Разпоредбите, уреждащи разрешенията, трябва да осигуряват висока степен на защита. По-специално при издаване на разрешения за продукти за растителна защита защитата на здравето на хората и на животните и опазването на околната среда следва да имат предимство пред подобряването на растениевъдството. Поради това, преди продуктите за растителна защита да се пуснат на пазара, следва да се покаже, че те определено са от полза за растениевъдството и не оказват вредно въздействие върху здравето на хората или на животните, включително върху здравето на уязвими групи, нито пък оказват неприемливо въздействие върху околната среда.

[...]

- (32) В изключителни случаи, при наличие на опасност или заплаха за растениевъдството или екосистемите, които не могат да бъдат овладяни с никакви други разумни средства, държавите членки следва да могат да разрешават продукти за растителна защита, които не отговарят на условията, предвидени в настоящия регламент. Тези временни разрешения следва да се преразглеждат на общностно равнище.
- (33) Законодателството на Общността относно семената предвижда свободното им движение в рамките на Общността, но не съдържа специална разпоредба относно семената, третирани с продукти за растителна защита. Поради това в настоящия регламент следва да се включи такава разпоредба. Ако третирани семена представляват сериозен риск за здравето на хората или животните или за околната среда, държавите членки следва да имат възможност да предприемат защитни мерки“.

5 Член 1, параграфи 3 и 4 от този регламент предвижда:

„3. Целта на настоящия регламент 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 продукти за растителна защита, като същевременно се подобри земеделското производство.

4. Разпоредбите на настоящия регламент се основават на принципа на предпазливост, за да се гарантира, че активните вещества или продукти, които се пускат на пазара, не засягат неблагоприятно здравето на хората или животните или околната среда. [...]“.

6 Член 2, параграф 1 от посочения регламент гласи:

„Настоящият регламент се прилага за продукти във вида, в който те се доставят на потребителя, състоящи се от или съдържащи активни вещества, антидоти или синергисти и предназначени за една от следните употреби:

- а) защита на растения или растителни продукти срещу всички вредни организми или предотвратяване на действието на такива организми, освен ако тези продукти се считат за предназначени основно за хигиенни цели, а не за защита на растения или растителни продукти;

[...]

Тези продукти се наричат „продукти за растителна защита“.

7 Член 3, точки 5, 9, 10 и 17 от същия регламент гласи:

„За целите на настоящия регламент се прилагат следните определения:

[...]

5) „растения“ означава живи растения и живи части от растения, включително пресни плодове, зеленчуци и семена;

[...]

9) „пускане на пазара“ означава притежаване с цел продажба в рамките на Общността, включително предлагане за продажба или друга форма на прехвърляне, безвъзмездно или възмездно, както и самата продажба, разпространение или друга форма на прехвърляне, но не и връщането на предишния продавач. Допускането за свободно обращение на територията на Общността представлява пускане на пазара по смисъла на настоящия регламент;

10) „разрешение за продукт за растителна защита“ означава административен акт, с който компетентният орган на държава членка разрешава пускането на пазара на продукт за растителна защита на територията ѝ;

[...]

17) [...]

С цел употреба в култивационни съоръжения, като третиране след прибиране на реколтата, за третиране на празни складови помещения и за третиране на семена „зона“ означава всички зони, определени в приложение I“.

8 Член 28 от Регламент № 1107/2009 е озаглавен „Разрешение за пускане на пазара и употреба“ и в параграф 1 предвижда:

„Продукт за растителна защита не се пуска на пазара или не се употребява, освен ако е разрешен в съответната държава членка съобразно разпоредбите на настоящия регламент“.

9 Член 29 от този регламент е озаглавен „Изисквания по отношение на разрешението за пускане на пазара“ и в параграф 1, буква а) предвижда:

„Без да се засяга член 50, продукт за растителна защита се разрешава само когато, в резултат на посочените в параграф 6 единни принципи, същият отговаря на следните изисквания:

а) неговите активни вещества, антидоти и синергисти са одобрени“.

10 Член 33 от посочения регламент е озаглавен „Заявление за разрешение или за изменение на разрешение“ и параграф 2, буква б) от него се отнася до третирането на семена.

11 Член 40 от същия регламент се отнася до взаимното признаване на разрешенията, а параграф 1, буква в) от него — до третирането на семена.

12 Член 49 от Регламент № 1107/2009 е озаглавен „Пускане на пазара на третирані семена“ и гласи:

„1. Държавите членки не забраняват пускането на пазара и употребата на семена, третирани с продукти за растителна защита, които са разрешени за тази употреба в поне една държава членка.

2. Когато съществуват значителни опасения, че посочените в параграф 1 третирані семена вероятно представляват сериозен риск за здравето на хората или на животните или за околната среда и че подобен риск не може да бъде задоволително овладян посредством мерките, предприети от заинтересованата(ите) държава(и)-членка(и), незабавно се предприемат мерки за ограничаване или забрана на употребата и/или продажбата на такива третирані семена в съответствие с посочената в член 79, параграф 3 процедура по регулиране. Преди да предприеме такива мерки, [Европейската комисия] разглежда наличните доказателства и може да поиска становището на [Европейски орган за безопасност на храните (ЕОБХ)]. Комисията може да определи срок, в рамките на който да бъде представено това становище.

3. Прилагат се членове 70 и 71.

4. Без да се засяга друго законодателство на Общността относно етикетирането на семена, етикетът и документите, придружаващи третираните семена, включват наименованието на продукта за растителна защита, с който са третирани семената, наименованието(ята) на активното(ите) вещество(а) в този продукт и стандартни фрази за безопасност [...] и мерки за намаляване на риска, определени в разрешението за този продукт, когато е приложимо“.

13 Член 53 от този регламент е озаглавен „Извънредни ситуации при растителна защита“ и гласи:

„1. Чрез дерогация от член 28, при специални обстоятелства държава членка може да разреши за срок, не по-дълъг от 120 дни, пускането на пазара на продукти за растителна защита за ограничена и контролирана употреба, когато такава мярка се смята за необходима поради опасност, която не може да бъде овладяна чрез други разумни средства.

Съответната държава членка информира незабавно останалите държави членки и Комисията за предприетата мярка, като предоставя подробна информация за ситуацията и за мерките, предприети с цел осигуряване безопасността на потребителите.

[...]

4. Параграфи 1—3 не се прилагат за продукти за растителна защита, съдържащи или съставени от генетично модифицирани организми, освен ако такова освобождаване не е прието в съответствие с Директива 2001/18/ЕО [на Европейския парламент и на Съвета от 12 март 2001 година относно съзнателното освобождаване на генетично модифицирани организми в околната среда и за отмяна на Директива 90/220/ЕИО на Съвета (ОВ L 106, 2001 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 7, стр. 75)]“.

- 14 Член 66, параграф 1 от посочения регламент уточнява, че думите „продукти за растителна защита“ могат да бъдат заменени с по-конкретно описание на вида продукт, като например „инсектицид“.

Регламент за изпълнение (ЕС) 2018/784

- 15 Съображения 6, 11 и 13 от Регламент за изпълнение (ЕС) 2018/784 на Комисията от 29 май 2018 година за изменение на Регламент за изпълнение (ЕС) № 540/2011 по отношение на условията за одобрение на активното вещество клотианидин (ОВ L 132, 2018 г., стр. 35) гласят:

„6) Комисията се консултира с [ЕОБХ], който на 13 октомври 2016 г. представи своето заключение относно оценката на риска от клотианидин [...]. [ЕОБХ] установи за повечето култури висок остър риск за пчелите от продукти за растителна защита, съдържащи активното вещество клотианидин. По специално, по отношение на експозицията чрез прах [ЕОБХ] установи наличието на висок остър риск за пчелите при употреба при зимни зърнени култури и висок хроничен риск за пчелите, който не може да бъде изключен при употреба върху захарно цвекло. По отношение на консумацията на остатъчни вещества в замърсени цветен прашец и нектар бяха установени високи остър и хроничен риск, или не може да бъде изключен висок риск за повечето видове употреба на полето. Също така бяха установени хроничен и остър риск за пчелите в следващите култури за всички видове употреба на полето. От заявителите не бяха предоставени данни за горския посадъчен материал и следователно рискът за пчелите не може да бъде изключен. Освен това [ЕОБХ] установи редица пропуски в данните.

- 11) [...] Като се има предвид необходимостта да се осигури ниво на безопасност и защита, съответстващо на стремежа за постигане на високо ниво на защита на здравето на животните в рамките на [Европейския съюз], е целесъобразно да се забранят всички видове употреба на открито. Поради това е целесъобразно да се ограничи употребата на клотианидин до постоянни оранжерии и се постави изискване получената реколта да остане по време на целия си жизнен цикъл в постоянна оранжерия с цел да не бъде пресаждана на открито.

[...]

- 13) Като се вземат предвид рисковете за пчелите от третирані семена, пускането на пазара и употребата на семена, третирани с продукти за растителна защита, съдържащи клотианидин, следва да подлежи на същите ограничения като употребата на имидаклоприд. Поради това е целесъобразно да се предвиди, че семената, третирани с продукти за растителна защита, съдържащи клотианидин, не могат да бъдат пускани на пазара или употребявани, освен ако семената са предназначени за употреба единствено в постоянни оранжерии и получената реколта остане по време на целия си жизнен цикъл в постоянна оранжерия“.

- 16 Член 2 от този регламент за изпълнение е озаглавен „Забрана за пускане на пазара и употребата на третиращи семена“ и гласи:

„Семена, третиращи с продукти за растителна защита, съдържащи клотианидин, не се употребяват или пускат на пазара, освен в следните случаи:

- а) семената са предназначени за употреба единствено в постоянни оранжерии, и
- б) получената реколта остава по време на целия си жизнен цикъл в постоянна оранжерия“.

Регламент за изпълнение (ЕС) 2018/785

- 17 Текстът на съображения 11 и 13 и на член 2 от Регламент за изпълнение (ЕС) 2018/785 на Комисията от 29 май 2018 година за изменение на Регламент за изпълнение (ЕС) № 540/2011 по отношение на условията за одобрение на активното вещество тиаметоксам (ОВ L 132, 2018 г., стр. 40) е същият като този на съображения 11 и 13 и на член 2 от Регламент за изпълнение 2018/784, като вместо активното вещество тиаметоксам се посочва активното вещество клотианидин.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

- 18 Съгласно акта за преюдициално запитване клотианидин и тиаметоксам са активни вещества от групата на неоникотиноидите, които се използват като инсектициди в селското стопанство посредством покриване на семена.
- 19 През 1991 г. тези вещества са одобрени от Комисията, но от 2013 г. поради рисковете, които носят за пчелите, и необходимостта да се гарантира изискваното в Съюза високо равнище на безопасност и защита на здравето на животните, са обект на ограничения, въведени първоначално с Регламент за изпълнение (ЕС) № 485/2013 на Комисията от 24 май 2013 година за изменение на Регламент за изпълнение (ЕС) № 540/2011 по отношение на условията за одобрение на активните вещества клотианидин, тиаметоксам и имидаклоприд и за забрана на употребата и продажбата на семена, третиращи с продукти за растителна защита, съдържащи посочените активни вещества (ОВ L 139, 2013 г., стр. 12), а впоследствие и с регламенти за изпълнение 2018/784 и 2018/785. Последните предвиждат забрана за пускане на пазара и използване на семена, третиращи с активните вещества клотианидин и тиаметоксам, освен ако не са предназначени за употреба в постоянни оранжерии и получената реколта остане по време на целия си жизнен цикъл в постоянна оранжерия, без да се присажда на открито.
- 20 От материалите по делото, с които разполага Съдът, се установява, че клотианидинът е одобрен до 31 януари 2019 г. а тиаметоксамът — до 30 април 2019 г., като след оттеглянето от жалбоподателите на съответните заявления за подновяване на разрешенията за тези активни вещества употребата им вече е забранена в Съюза.
- 21 На 19 октомври 2018 г. белгийските органи, позовавайки се на предвидената в член 53, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1107/2009 възможност за временна дерогация, временно разрешават пускането на пазара на продукти за растителна защита, съдържащи клотианидин („Poncho Beta“, произведен от Bayer AG) и тиаметоксам („Cruiser 600 FS“, произведен от Syngenta), за третиране на семена за захарно цвекло.

- 22 С писма от 7 декември 2018 г. са издадени още четири временни разрешения за пускане на пазара на продукти за растителна защита, съдържащи тези активни вещества, за целите на сеитбата на третиран с тези продукти семена, и по-конкретно на семена за захарно цвекло, моркови, маруля, ендивия, червена и захарна цикория.
- 23 На 21 януари 2019 г. жалбоподателите в главното производство подават пред запитващата юрисдикция жалба за спиране и отмяна на тези разрешения.
- 24 Жалбоподателите в главното производство по същество твърдят, че все по-често се използва техника на третиране на семена, при която неоникотиноидите превантивно се нанасят като покриващ слой върху семената преди сеитбата, вместо да се пръскат върху растенията. По този начин земеделските стопани купували семена, които вече са били третирани с продукти за растителна защита, съдържащи посочените активни вещества, без оглед на това дали има необходимост от борба срещу насекомите, които тези продукти били предназначени да контролират.
- 25 Според жалбоподателите в главното производство както Европейският парламент, така и Комисията са изразили загриженост във връзка с все по-честото използване от държавите членки на дерогацията, предвидена в член 53, параграф 1 от Регламент № 1107/2009, за неправомерно предоставяне на извънредни разрешения в продължение на няколко поредни години при липса на доказана опасност за културите с цел регулиране на растежа на растенията или улесняване на тяхното събиране или съхранение. В светлината на новите научни данни за токсичните ефекти на клотианидин и тиаметоксам върху пчелите Комисията забранила продажбата и използването на открито на семена, върху които е нанесен покриващ слой от продукти за растителна защита, съдържащи тези активни вещества.
- 26 Пред запитващата юрисдикция министърът, отговарящ за самостоятелно заетите лица, малките и средните предприятия, селското стопанство и социалната интеграция в големите градове, по-конкретно посочва, че жалбоподателите в главното производство не са доказали релевантността на данните, на които се позовават, и не са изложили каквито и да било основания за твърдението си, че използването на тези продукти при предвидените в разрешенията условия е било забранено.
- 27 Запитващата юрисдикция изразява съмнения както по отношение на обхвата на член 53 от Регламент № 1107/2009, така и по отношение на обхвата на предвидената в него дерогация.
- 28 При тези обстоятелства Conseil d'État (Държавен съвет, Белгия) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) Трябва ли член 53 от Регламента за продуктите за растителна защита да се тълкува в смисъл, че позволява на държава членка при определени условия да предостави разрешение за третиране на семена с продукти за растителна защита, за продажба или за сеитба на семена, третирани с продукти за растителна защита?
- 2) При утвърдителен отговор на първия въпрос може ли при определени условия член 53 от Регламента за продуктите за растителна защита да се прилага за продукти за растителна защита, съдържащи активни вещества, чието пускане на пазара или използване е ограничено или забранено на територията на Европейския съюз?

- 3) Обхващат ли „специалните обстоятелства“, които изисква член 53 от Регламента за продуктите за растителна защита, положения, при които настъпването на опасност не е сигурно, а е само вероятно?
- 4) Обхващат ли „специалните обстоятелства“, които изисква член 53 от Регламента за продуктите за растителна защита, положения, при които настъпването на опасност е предвидимо, нормално и дори повтарящо се през определен период?
- 5) Трябва ли изразът „която не може да бъде овладяна чрез други разумни средства“, използван в член 53 от Регламента за продуктите за растителна защита, да се тълкува в смисъл, че с оглед на текста на съображение 8 от Регламента той придава еднакво значение, от една страна, на гарантирането на високо ниво на закрила на здравето на хората и животните и на опазването на околната среда и от друга страна, на запазването на конкурентоспособността на общностното селско стопанство?“.

По преюдициалните въпроси

По първия и втория въпрос

- 29 С първия и втория въпрос, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 53, параграф 1 от Регламент № 1107/2009 трябва да се тълкува в смисъл, че допуска при спазване на условията, които предвижда, държава членка да разреши пускане на пазара на продукти за растителна защита за третиране на семена и пускане на пазара и употреба на третирани с тези продукти семена, при положение че пускането на пазара и употребата на третирани с тези продукти семена са изрично забранени с регламент за изпълнение.
- 30 Следва да се припомни, че както беше посочено в точки 19 и 20 от настоящото решение, пускането на пазара и употребата на открито на семена, третирани с продукти за растителна защита, съдържащи по-специално активните вещества клотианидин и тиаметоксам, които са предмет на разглежданите в главното производство разрешения, са забранени съответно с Регламент за изпълнение 2018/784 и с Регламент за изпълнение 2018/785.
- 31 По-конкретно член 2 от всеки от тези два регламента за изпълнение предвижда, че семена, третирани с продукти за растителна защита, съдържащи посочените вещества, не се употребяват или пускат на пазара, освен когато са предназначени за употреба единствено в постоянни оранжерии и получената реколта остава по време на целия си жизнен цикъл в постоянна оранжерия.
- 32 Употребата на тези активни вещества се допуска само в постоянни оранжерии и без пресаждане на растенията на открито, имайки предвид, както се посочва в съображения 11 и 13 от споменатите два регламента за изпълнение, рисковете за пчелите от семена, третирани с продукти за растителна защита, съдържащи тези активни вещества, и необходимостта да се осигури ниво на безопасност и защита, съответстващо на стремежа за постигане на високо ниво на защита на здравето на животните в рамките на Съюза.

- 33 Поставените от запитващата юрисдикция въпроси се отнасят следователно до възможността да се разреши пускането на пазара на продукти за растителна защита за третиране на семена, както и пускането на пазара и употребата на третирани с такива продукти семена чрез дерогиране на изрична забрана, приета на основание член 49, параграф 2 от Регламент № 1107/2009.
- 34 Първо следва да се подчертае, че член 53, параграф 1 от Регламент № 1107/2009 представлява дерогация от общото правило, което член 28, параграф 1 от този регламент установява и съгласно което продукт за растителна защита не се пуска на пазара или не се употребява, освен ако е разрешен в съответната държава членка съобразно разпоредбите на същия регламент. Тъй като става въпрос за дерогация, постоянната съдебна практика изисква посочената разпоредба да се тълкува стриктно (вж. в този смисъл решение от 4 март 2021 г., Agrimotion, C-912/19, EU:C:2021:173, т. 28).
- 35 Освен това следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика при тълкуване на разпоредба от правото на Съюза трябва да се вземат предвид не само нейният текст, но и контекстът ѝ и целите на правната уредба, от която тя е част (решение от 25 юли 2018 г., Confédération paysanne и др., C-528/16, EU:C:2018:583, т. 42 и цитираната съдебна практика).
- 36 По отношение най-напред на текста на член 53, параграф 1 от Регламент № 1107/2009 се налага изводът, че тази разпоредба се прилага „чрез дерогация от член 28“ от същия регламент.
- 37 Във връзка с това следва да се отбележи, че съгласно член 28, параграф 1 от посочения регламент продукт за растителна защита не се пуска на пазара или не се употребява, освен ако е разрешен в съответната държава членка съобразно разпоредбите на споменатия регламент, а в член 28, параграф 2 от същия регламент се посочват случаите, в които не се изисква разрешение.
- 38 Член 29, параграф 1, буква а) от Регламент № 1107/2009 предвижда, че за да бъде разрешен продукт за растителна защита на основание член 28, параграф 1 от същия регламент, се изисква *inter alia* да са одобрени съдържащите се в него активни вещества.
- 39 От това следва, че при спазване на условията, които предвижда, член 53, параграф 1 от Регламент № 1107/2009 допуска държава членка да разреши пускане на пазара на продукти за растителна защита, съдържащи вещества, за които няма регламент за одобряване. Текстът на тази разпоредба не позволява обаче да се приеме, че държава членка може да дерогира уредба на Съюза, с която изрично се забранява пускане на пазара и употреба на семена, третирани с продукти за растителна защита.
- 40 В това отношение следва да се отбележи, че съгласно съображение 33 от Регламент № 1107/2009 за семената, третирани с продукти за растителна защита, законодателят на Съюза е предвидил „специална разпоредба“, а именно член 49 от същия регламент. Параграф 2 от този член предвижда, че когато съществуват значителни опасения, че семената, третирани с продукти за растителна защита, които са разрешени за тази употреба в поне една държава членка, могат да представляват сериозен риск за здравето на хората или на животните или за околната среда и този риск не може да бъде задоволително

овладян посредством мерките, предприети от заинтересованата държава членка, незабавно се предприемат мерки за ограничаване или забрана на употребата и/или продажбата на такива третирани семена.

- 41 Приетите на основание член 49 от Регламент № 1107/2009 мерки се отнасят следователно специално за семена, третирани с продукти за растителна защита. Следва все пак да се констатира, че видно от текста му, член 53, параграф 1 от Регламент № 1107/2009 не дерогира член 49, параграф 2 от този регламент или приетите на основание на тази разпоредба мерки, тъй като се отнася само до член 28 от същия регламент.
- 42 По отношение по-нататък на контекста на член 53, параграф 1 от Регламент № 1107/2009, следва да се отбележи, че в съображение 32 от същия регламент законодателят на Съюза е посочил, че в изключителни случаи държавите членки следва да могат да разрешават продукти за растителна защита, които не отговарят на предвидените в този регламент условия.
- 43 Въпреки че разкрива намерението на законодателя да позволи на държавите членки да разрешават продукти за растителна защита или, както е в разглеждания случай, третирани с такива продукти семена, без да спазват предвидените в регламента условия, посоченото съображение по никакъв начин не означава, че волята на законодателя е била да допусне дерогиране на изричната забрана за такива семена.
- 44 Освен това следва да се отбележи, че предложеното в точка 39 от настоящото решение тълкуване на член 53, параграф 1 от Регламент № 1107/2009 се подкрепя от задължението на държавите членки, предвидено в член 14, параграф 1 от Директива 2009/128, да вземат всички необходими мерки за насърчаване на ниско равнище на употреба на пестициди при управление на вредителите, като дават предимство, когато е възможно, на нехимични методи, за да преминат професионалните потребители на пестициди към практики и продукти измежду наличните за даден причинен от вредители проблем, които представляват най-малък риск за здравето на хората и околната среда.
- 45 Накрая, следва да се отбележи, че предвидените в регламенти за изпълнение 2018/784 и 2018/785 забрани са приети, както посочва съображение 11 от всеки един от тези два регламента, с оглед на необходимостта да се осигури ниво на безопасност и защита, съответстващо на стремежа за постигане на високо ниво на защита на здравето на животните в рамките на Съюза.
- 46 Тези забрани отговарят на целта на Регламент № 1107/2009, която, както се уточнява в член 1, параграфи 3 и 4 от този регламент и както е отразено в съображение 8 от него, по-конкретно е да се гарантира високо равнище на защита на здравето на хората и на животните, както и опазване на околната среда.
- 47 В това отношение следва да се припомни, че посочените разпоредби се основават на принципа на предпазните мерки, който съгласно член 191, параграф 2, първа алинея ДФЕС е един от ръководните принципи на политиката на Съюза в областта на околната среда за постигане на високо равнище на защита, и имат за цел да предотвратят увреждане на здравето на хората и на животните, както и увреждане на околната среда от пуснати на пазара активни вещества или продукти.

- 48 Следва също да се констатира, че съгласно съображение 24 от Регламент № 1107/2009 разпоредбите, уреждащи разрешенията, трябва да осигуряват висока степен на защита и при издаване на разрешения за продукти за растителна защита целите за защита на здравето на хората и на животните и за защита на околната среда следва по-специално „да имат предимство“ пред подобряването на растениевъдството (вж. по аналогия решение от 5 май 2022 г., R. en R. (Използване за земеделски цели на неразрешен продукт), C-189/21, EU:C:2022:360, т. 42 и 43).
- 49 Поради това, както се посочва в това съображение, преди продуктите за растителна защита да се пуснат на пазара, следва да се покаже, че те определено са от полза за растениевъдството и не оказват вредно въздействие върху здравето на хората или на животните.
- 50 Тълкуването на член 53, параграф 1 от Регламент № 1107/2009 в смисъл, че разрешава пускане на пазара и употреба на семена, третирани с продукти за растителна защита, въпреки че след оценка от Европейския орган за безопасност на храните е постановена изрична забрана за това, би противоречало, от една страна, на целта на този регламент, посочена в точки 46 и 47 от настоящото решение. От друга страна, това тълкуване би означавало в противоречие с изложените в точка 48 от настоящото решение съображения да се даде предимство на подобряването на растениевъдството пред предотвратяването на рисковете за здравето на хората и на животните, както и на рисковете за околната среда от използването на семена, третирани с продукти за растителна защита, чиято вредност е доказана.
- 51 В това отношение следва да се подчертае, че забраните, предвидени в регламенти за изпълнение 2018/784 и 2018/785, се налагат от Комисията при спазване на строги условия, когато има вероятност семената, третирани с такива продукти за растителна защита, да представляват сериозен риск за околната среда и за здравето на хората или на животните.
- 52 Всъщност, както се посочва в съображение 6 от Регламент за изпълнение 2018/784, Европейският орган за безопасност на храните е установил по-конкретно, че при повечето култури има висок остър и хроничен риск за пчелите от продукти за растителна защита, съдържащи активното вещество клотианидин, в частност при експозиция на прах и консумация на остатъчни вещества в замърсени цветен прашец и нектар. В съображение 13 от Регламент за изпълнение 2018/785 се подчертават рисковете за пчелите и от семена, третирани с продукти за растителна защита, съдържащи тиаметоксам.
- 53 Следва освен това да се отбележи, че посоченото тълкуване на член 53, параграф 1 от Регламент № 1107/2009 се отнася не само за пускането на пазара и за употребата на семена, третирани с продукти за растителна защита, изрично забранени от регламентите за изпълнение, каквото в случая е засяването на семената, но и за пускането на пазара на такива продукти за растителна защита за третиране на семена.
- 54 С оглед на всички изложени съображения на първия и втория въпрос следва да се отговори, че член 53, параграф 1 от Регламент № 1107/2009 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска държава членка да разреши пускане на пазара на продукти за растителна защита за третиране на семена и пускане на пазара и употреба на третирани с тези продукти семена, при положение че пускането на пазара и употребата на третирани с тези продукти семена са изрично забранени с регламент за изпълнение.

По третия, четвъртия и петия въпрос

- 55 Предвид отговора, даден на първия и втория въпрос, не следва да се отговаря на третия, четвъртия и петия въпрос.

По съдебните разноски

- 56 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

Член 53, параграф 1 от 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/ЕИО на Съвета

трябва да се тълкува в смисъл, че:

не допуска държава членка да разреши пускане на пазара на продукти за растителна защита за третиране на семена и пускане на пазара и употреба на третирани с тези продукти семена, при положение че пускането на пазара и употребата на третирани с тези продукти семена са изрично забранени с регламент за изпълнение.

Подписи