



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

8. listopada 2020.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Uredba (EZ) br. 1107/2009 – Stavljanje na tržište sredstava za zaštitu bilja – Hitne mjere – Službene obavijesti Europske komisije – Direktiva (EU) 2015/1535 – Postupak pružanja informacija u području tehničkih propisa – Neonikotionidi – Zaštita pčela – Načelo lojalne suradnje”

U predmetu C-514/19,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Conseil d'État (Državno vijeće, Francuska), odlukom od 28. lipnja 2019., koju je Sud zaprimio 8. srpnja 2019., u postupku

Union des industries de la protection des plantes

protiv

Premier ministre

Ministre de la Transition écologique et solidaire,

Ministre des Solidarité et de la Santé,

Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation,

Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail,

uz sudjelovanje:

Association Générations futures,

Union nationale de l'apiculture française (UNAF),

Syndicat national de l'apiculture,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: J. C. Bonichot, predsjednik vijeća, L. Bay Larsen (izvjestitelj), C. Toader, M. Safjan, i N. Jääskinen, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: Calot Escobar,

* Jezik postupka: francuski

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Union des industries de la protection des plantes, J. P. Chevallier, *avocat*
- za Union nationale de l'apiculture française (UNAF), B. Fau, *avocat*,
- za le Syndicat national de l'apiculture, F. Lafforgue i H. Baron, *avocats*,
- za francusku vladu, A.-L. Desjonquères i E. Leclerc, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, F. Castilla Contreras, M. Jáuregui Gómez, A. Dawes i I. Naglis, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 4. lipnja 2020.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 5. Direktive (EU) 2015/1535 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. rujna 2015. o utvrđivanju postupka osiguravanja informacija u području tehničkih propisa i pravila o uslugama informacijskog društva (SL 2015., L 241, str. 1.), te članaka 69. i 71. Uredbe (EZ) br. 1107/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o stavljanju na tržište sredstava za zaštitu bilja i stavljanju izvan snage direktiva 79/117/EEZ i 91/414/EEZ (SL 2009., L 309, str. 1.) (SL posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 61., str. 52.),
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Union des industries de la protection des plantes (Savez industrija za zaštitu biljaka), s jedne strane, i Premier ministre (predsjednik Vlade), ministre de la Transition écologique et solidaire (ministar ekološke i solidarne tranzicije), ministre des Solidarités et de la Santé (ministar solidarnosti i zdravlja), ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation (ministar poljoprivrede i prehrane), te Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Nacionalna agencija za zdravstvenu sigurnost u području prehrane, okoliša i rada) (Francuska), s druge strane, u vezi sa zabranom uporabe sredstava za zaštitu bilja koja sadržavaju jednu ili više aktivnih tvari iz porodice neonikotinoida i sjemena obrađena tim sredstvima.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2015/1535

- 3 Člankom 5. stavcima 1. i 2. Direktive 2015/1535 određuje se:

„1. Pridržavajući se članka 7., države članice Komisiji bez odlaganja dostavljaju sve nacрте tehničkih propisa [...] one Komisiji istodobno dostavljaju obrazloženje u kojemu navode razloge za donošenje tehničkog propisa, ako ti razlozi već nisu pojašnjeni u nacrtu.

[...]

Ako se nacrtom tehničkih propisa posebno želi ograničiti prodaja odnosno uporaba kemijske tvari, pripravka ili proizvoda zbog javnog zdravlja odnosno zaštite potrošača ili okoliša, države članice također šalju sažetak svih relevantnih podataka o toj tvari, pripravku odnosno proizvodu te poznatim i raspoloživim nadomjescima odnosno upute za te podatke, ako su te informacije raspoložive, te priopćuju očekivane učinke mjere na javno zdravlje, zaštitu potrošača i okoliša, zajedno s analizom rizika koja se prema potrebi obavlja u skladu s općim načelima ocjene rizika [...].

Komisija o nacrtu i svim dokumentima koji su joj dostavljeni bez odlaganja obavješćuje ostale države članice [...]

[...]

2. Komisija i države članice svoje primjedbe dostavljaju državi članici koja je poslala nacrt tehničkog propisa; ta država članica ih prilikom izrade tehničkog propisa uzima u obzir u najvećoj mogućoj mjeri.”

4 Članak 6. te direktive propisuje:

„1. Države članice odgađaju usvajanje nacrtu tehničkog propisa do isteka roka od tri mjeseca od dana kada je Komisija primila informacije iz članka 5. stavka 1.

[...]

3. Uz izuzetak nacrtu propisa o uslugama, države članice odgađaju donošenje nacrtu tehničkog propisa za dvanaest mjeseci od datuma kada Komisija primi priopćenje navedeno u članku 5. stavku 1. ove Direktive ako u roku od tri mjeseca od toga datuma Komisija najavi svoju namjeru da predloži i donese neku direktivu, propis ili odluku o tom pitanju [...].

4. Države članice odgađaju usvajanje nacrtu tehničkog propisa do isteka roka od dvanaest mjeseci od datuma kada je Komisija primila priopćenje iz članka 5. stavka 1. ove Direktive ako u roku od tri mjeseca od toga datuma Komisija obznani da se nacrt tehničkog propisa odnosi na pitanje koje je obuhvaćeno prijedlogom direktive, uredbe ili odluke [...].

[...]

7. Stavci od 1. do 5. ne primjenjuju se u slučajevima kada je:

(a) neka država članica zbog hitnih razloga nastalih zbog ozbiljnih i nepredvidljivih okolnosti koje se odnose na zaštitu javnog zdravlja i sigurnosti, zaštitu životinja ili očuvanje biljaka, ili na propise o uslugama kao i zbog državne politike, posebno zaštite maloljetnika, obavezna pripremiti tehničke propise u vrlo kratkom vremenu kako bi ih odmah donijela i uvela bez mogućnosti ikakvih konzultacija; [...]

[...]

U priopćenju navedenom u članku 5., ta država članica navodi razloge hitnosti mjera koje je poduzela. Komisija, što je prije moguće daje svoje mišljenje o tom priopćenju. Poduzima odgovarajuće korake u slučajevima kada se ovaj postupak nepravilno koristi. Komisija redovito obavješćuje Europski parlament.”

5 Člankom 7. stavkom 1. točkom (c) navedene direktive propisano je:

„Članci 5. i 6. ne primjenjuju se na zakone i druge propise država članica te dobrovoljne sporazume na osnovi kojih države članice:

[...]

(c) koriste zaštitne klauzule predviđene obvezujućim aktima Unije.”

Uredba br. 1107/2009

6 Uvodna izjava 8. Uredbe br. 1107/2009 glasi:

„Svrha ove Uredbe jest osigurati visoku razinu zaštite zdravlja ljudi i životinja, kao i okoliša, te istodobno zajamčiti konkurentnost poljoprivrede Zajednice. [...]”

7 Članak 21. stavak 1. te uredbe predviđa:

„Komisija u svakom trenutku može preispitati odobrenje aktivne tvari. Ona uzima u obzir zahtjev države članice za preispitivanjem odobrenja aktivne tvari u svjetlu novih znanstvenih i tehničkih spoznaja i podataka dobivenih praćenjem provedbe [...]”

8 Članak 49. stavak 2. Uredbe glasi:

„Ako država članica ima opravdane razloge smatrati da tretirano sjeme [...] može predstavljati ozbiljan rizik za zdravlje ljudi ili životinja odnosno za okoliš, i takav se rizik ne može na zadovoljavajući način kontrolirati mjerama koje poduzima dotična ili dotične države članice, mjere za ograničenje ili zabranu uporabe i/ili prodaje tako tretiranog sjemena poduzimaju se odmah, u skladu s regulacijskim postupkom iz članka 79. stavka 3. [...]”

9 Člankom 69. te uredbe određuje se:

„Ako se pokaže da bi neka odobrena aktivna tvar,[...] ili sredstvo za zaštitu bilja koji su odobreni u skladu s ovom Uredbom mogla predstavljati ozbiljnu opasnost za zdravlje ljudi ili životinja odnosno za okoliš, a ta se opasnost ne može na zadovoljavajući način obuzdati mjerama koje poduzima dotična država članica ili više njih, odmah se poduzimaju mjere u skladu s regulacijskim postupkom iz članka 79. stavka 3. za ograničenje ili zabranu uporabe i/ili prodaje te tvari ili sredstva, bilo na inicijativu Komisije ili na zahtjev neke države članice. [...]”

10 Članak 70. Uredbe br. 1107/2009 propisuje:

„Odstupajući od članka 69. Komisija može u slučaju krajnje hitnosti privremeno donijeti hitne mjere nakon savjetovanja s dotičnom državom članicom ili državama članicama uz obavješćivanje ostalih država članica.

Te će se mjere što je prije moguće, a najkasnije u roku od 10 radnih dana potvrditi, izmijeniti, ukinuti ili produljiti u skladu s regulacijskim postupkom prema članku 79. stavku 3.”

11 Člankom 71. te uredbe pojašnjava se:

„1. Kad država članica službeno obavijesti Komisiju o potrebi poduzimanja hitnih mjera, a nisu poduzete mjere u skladu s člankom 69. ili 70., država članica može poduzeti privremene zaštitne mjere. U tom slučaju ona o tome odmah obavještava ostale države članice i Komisiju.

2. U roku 30 radnih dana Komisija predmet podnosi Odboru iz članka 79. stavka 1. u skladu s regulacijskim postupkom iz članka 79. stavka 3. a s obzirom na produljenje, izmjenu ili ukidanje nacionalnih privremenih zaštitnih mjera.

3. Država članica smije zadržati svoje nacionalne privremene zaštitne mjere sve dok se ne donesu mjere Zajednice.”

Provedbena uredba (EU) 2018/783

- 12 Provedbena uredba Komisije (EU) 2018/783 od 29. svibnja 2018. o izmjeni Provedbene uredbe (EU) br. 540/2011 u pogledu uvjeta za odobrenje aktivne tvari imidaklopid (SL 2018., L 132, str. 31.) određuje uvjete stavljanja na tržište i uporabe imidakloprida.

Provedbena uredba (EU) 2018/784

- 13 Provedbena uredba Komisije (EU) 2018/784 od 29. svibnja 2018. o izmjeni Provedbene uredbe (EU) br. 540/2011 u pogledu uvjeta za odobrenje aktivne tvari klotianidin (SL 2018., L 132, str. 35.) određuje uvjete stavljanja na tržište i uporabe klotianidina.

Provedbena uredba (EU) 2018/785

- 14 Provedbena uredba Komisije (EU) 2018/785 od 29. svibnja 2018. o izmjeni Provedbene uredbe (EU) br. 540/2011 u pogledu uvjeta za odobrenje aktivne tvari tiametoksam (SL 2018., L 132, str. 40.) određuje uvjete stavljanja na tržište i uporabe tiametoksama.

Francusko pravo

- 15 Članak L. 253-8 II. code rural et de pêche maritime (Zakonik o poljoprivredi i pomorskom ribolovu) određuje:

„Od 1. rujna 2018. zabranjuje se uporaba sredstava za zaštitu bilja koja sadržavaju jednu ili više aktivnih tvari iz porodice neonikotinoida i sjemena obrađena tim sredstvima.

[...]

Odstupanja od zabrane navedene u ovom stavku II. prvom i drugom podstavku mogu se odobriti do 1. srpnja 2020. zajedničkom odlukom ministra nadležnih za poljoprivredu, okoliš i zdravlje.

[...]”

- 16 Članak D. 253-46-1 tog zakonika, unesen Dekretom br. 2018-675 od 30. srpnja 2018. o definiciji aktivnih tvari iz porodice neonikotinoida prisutnih u sredstvima za zaštitu bilja (JORF od 1. kolovoza 2018., tekst br. 7) propisuje:

„Tvari iz porodice neonikotinoida navedenih u članku L. 253-8 su sljedeće:

- acetamiprid;
- klotianidin;
- imidaklopid;
- tiaklopid;
- tiametoksam.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 17 Člankom L. 253-8 Zakonika o poljoprivredi i pomorskom ribolovu predviđa se zabrana uporabe sredstava za zaštitu bilja koja sadržavaju jednu ili više aktivnih tvari iz porodice neonikotinoida i sjemena tretiranog tim sredstvima od 1. rujna 2018. Njime se, međutim, dopušta odobravanje određenih odstupanja od te zabrane do 1. srpnja 2020.
- 18 Francuska Republika dostavila je Komisiji 2. veljače 2017. nacrt uredbe u kojoj su nabrojane aktivne tvari iz tog članka. To se priopćenje izričito temeljilo na članku 5. stavku 1. četvrtom podstavku Direktive 2015/1535 i nije upućivalo na Uredbu br. 1107/2009. U navedenom su priopćenju spomenute različite studije koje su navodile veliki utjecaj neonikotinoida na okoliš i njihovu opasnost po zdravlje ljudi.
- 19 Komisija je 3. kolovoza 2017. na isto priopćenje odgovorila da dijeli zabrinutost koju je Francuska Republika izrazila u pogledu određenih tvari iz porodice neonikotinoida. Osim toga, ta je institucija pojasnila da je Europska agencija za sigurnost hrane (EFSA) objavila zaključke koji se odnose na tri tvari na koje se odnosi prijavljeni nacrt uredbe, zbog čega je valjalo razmišljati o potrebi provedbe drugih ograničenja.
- 20 Nakon toga su provedbene uredbe 2018/783, 2018/784 i 2018/785 zabranile korištenje imidakloprida, klotianidina i tiametoksama počevši od 19. prosinca 2018., osim za tretiranje usjeva u trajnim staklenicima koji u takvim staklenicima ostaju tijekom cijelog svojeg životnog vijeka.
- 21 Premijer je 30. srpnja 2018. na temelju članka L. 253-8 Zakonika o poljoprivredi i pomorskom ribolovu donio Uredbu br. 2018-675 čiji je cilj definiranje aktivnih tvari iz porodice neonikotinoida iz tog članka. Tom je uredbom u taj zakonik unesen članak D. 253-46-1, u skladu s kojim su te zabranjene tvari acetamiprid, klotianidin, imidaklopid, tiaklopid i tiametoksam.
- 22 Union des industries de la protection des plantes je 1. listopada 2018. podnijela Conseil d'État (Državno vijeće, Francuska) tužbu za poništenje navedene uredbe jer nije u skladu s Uredbom br. 1107/2009.
- 23 S obzirom na odvijanje postupka koji je prethodio donošenju Uredbe br. 2018-675, sud koji je uputio zahtjev smatra da zakonitost te uredbe ovisi o pitanju je li Francuska Republika na temelju članka 71. Uredbe br. 1107/2009 mogla donijeti tu uredbu kao hitnu mjeru, nakon što je dostavila obavijest na temelju Direktive 2015/1535 i iako je Komisija donijela niz mjera o korištenju nekih neonikotinoida na koje se odnosi navedena uredba.
- 24 U tim okolnostima Conseil d'État (Državno vijeće) odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Ako je nacionalna mjera čiji je cilj ograničiti uporabu aktivnih tvari službeno priopćena Komisiji na temelju članka 5. Direktive [orig. str. 9.] 2015/1535/EU od 9. rujna 2015., ali su podneseni i elementi na temelju kojih država članica smatra da tvar može predstavljati ozbiljnu opasnost za zdravlje ljudi ili životinja odnosno za okoliš, a ta se opasnost prema postojećim propisima može na zadovoljavajući način obuzdati samo mjerama koje poduzima dotična država članica, te su ti elementi dovoljno jasni da Komisija ne može pogrešno smatrati da se to priopćenje trebalo temeljiti na Uredbi br. 1107/2009 od 21. listopada 2009., je li stoga na Europskoj komisiji da to priopćenje smatra podnesenim u okviru postupka predviđenog člancima 69. i 71. te uredbe i da prema potrebi poduzme dodatne mjere izvođenja dokaza ili mjere koje istodobno ispunjavaju zahtjeve iz tog propisa i odgovaraju na zabrinutosti koje je izrazila ta država članica?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na to pitanje, treba li provedbene uredbe br. 2018/783, 2018/784 i 2018/785 od 29. svibnja 2018. kojima se od 19. prosinca 2018. zabranjuje uporaba tvari tiametoksam, klotianidin i imidakloprid, osim za tretiranje usjeva u trajnim staklenicima koji u takvim staklenicima ostaju tijekom cijelog svojeg životnog vijeka, smatrati mjerama koje su poduzete kao odgovor na zahtjev Francuske od 2. veljače 2017. kojim se traži opća zabrana uporabe sredstava za zaštitu bilja koja sadržavaju jednu ili više tvari iz porodice neonikotinoida i sjemena tretiranog tim sredstvima?
3. U slučaju potvrdnog odgovora na potonje pitanje, što može poduzeti država članica koja je od Komisije na temelju članka 69. Uredbe br. 1107/2009 zatražila da poduzme mjere za ograničenje ili zabranu uporabe sredstava za zaštitu bilja koja sadržavaju jednu ili više tvari iz porodice neonikotinoida i sjemena tretiranog tim sredstvima ako Komisija samo djelomično prihvati njezin zahtjev i ne ograniči uporabu svih tvari iz porodice neonikotinoida, nego samo triju od tih tvari?"

O prethodnim pitanjima

Dopuštenost

- 25 Union des industries de la protection des plantes osporava dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku.
- 26 Tvrdi da se nacionalna mjera o kojoj je riječ u glavnom postupku nije mogla donijeti na temelju članka 71. Uredbe br. 1107/2009 jer predstavlja konačnu zabranu, a ne privremenu mjeru uvedenu do donošenja mjera na razini Unije. Ta mjera nije ni hitna jer proizlazi iz zakona iz 2016., čiji su učinci odgođeni do 2018. Osim toga, priopćavanje navedene mjere ne proizlazi iz hitnog postupka predviđenog Direktivom 2015/1535.
- 27 U tim okolnostima, prvo pitanje, koje se odnosi na poštovanje postupovnih uvjeta propisanih u članku 71. Uredbe br. 1107/2009, ne utječe na ishod glavnog postupka. Isto vrijedi i za drugo i treće pitanje jer su postavljena samo u slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje. Štoviše, drugo pitanje nema nikakve veze s predmetom glavnog postupka.
- 28 U tom pogledu valja podsjetiti da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, u okviru suradnje između njega i nacionalnih sudova uspostavljene u članku 267. UFEU-a isključivo na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da, uvažavajući posebnosti predmeta, ocijeni nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Posljedično, kada se postavljena pitanja odnose na tumačenje prava Unije, Sud je u pravilu dužan donijeti odluku (presuda od 4. prosinca 2018., Minister for Justice and Equality i Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, t. 26. i navedena sudska praksa).
- 29 Iz navedenoga proizlazi da pitanja koja se odnose na pravo Unije uživaju presumpciju relevantnosti. Sud može odbiti odlučiti o prethodnom pitanju koje je postavio nacionalni sud samo kad je očito da traženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, kada je problem hipotetske naravi ili kad Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima koji su potrebni kako bi na koristan način odgovorio na pitanja koja su mu postavljena (presuda od 4. prosinca 2018., Minister for Justice and Equality i Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, t. 27. i navedena sudska praksa).
- 30 Argumenti koje je iznijela Union des industries de la protection des plantes nisu dovoljni da bi oborili pretpostavku relevantnosti postavljenih pitanja.

- 31 Naime, kao prvo, sud koji je uputio zahtjev u ovoj fazi nije odredio doseg nacionalne mjere o kojoj je riječ u glavnom postupku. U tim okolnostima ne može se isključiti da taj sud može smatrati, eventualno i tumačenjem te mjere u skladu s pravom Unije, da je ta mjera privremene naravi i da stoga može predstavljati „privremenu zaštitnu mjeru” u smislu članka 71. Uredbe br. 1107/2009.
- 32 Kao drugo, trajanje nacionalnog postupka koji je prethodio donošenju nacionalne mjere o kojoj je riječ u glavnom postupku ne može biti odlučujuće jer to trajanje nije dovoljno da bi se isključilo da se u krajnjoj fazi tog postupka ta mjera mogla pojaviti kao „hitna mjera” u smislu te odredbe, jer je njezino donošenje bilo nužno za hitno suočavanje s ozbiljnom opasnosti za zdravlje ljudi ili životinja ili za okoliš.
- 33 Kao treće, što se tiče nepokretanja hitnog postupka predviđenog Direktivom 2015/1535 za priopćavanje nacionalne mjere o kojoj je riječ u glavnom postupku, valja istaknuti da prvo pitanje ima za cilj pružiti sudu koji je uputio zahtjev elemente prava Unije koji su potrebni za utvrđivanje može li se i pod kojim uvjetima priopćavanje na temelju te direktive uzeti u obzir u okviru postupka predviđenog člankom 71. Uredbe br. 1107/2009. Prema tome, ocjena tog argumenta Union des industries de la protection des plantes neodvojivo je vezana za odgovor koji treba dati na to pitanje i ne može, slijedom toga, dovesti do njegove nedopuštenosti (vidjeti po analogiji presude od 17. siječnja 2019., KPMG Baltics, C-639/17, EU:C:2019:31, t. 11., i od 3. prosinca 2019., Iccrea Banca, C-414/18, EU:C:2019:1036, t. 30.).
- 34 Kao četvrto, što se tiče odnosa između drugog pitanja i predmeta glavnog postupka, valja utvrditi da se tim pitanjem želi utvrditi može li se za određene mjere koje je Komisija donijela nakon obavijesti Francuske Republike smatrati da su poduzete kao odgovor na to priopćenje. Budući da, s jedne strane, sud koji je uputio zahtjev mora, radi rješavanja spora u glavnom postupku, utvrditi je li Francuska Republika mogla donijeti Uredbu br. 2018-675 na temelju članka 71. Uredbe br. 1107/2009 i da, s druge strane, ta odredba postupanje država članica uvjetuje nedonošenjem određenih mjera od strane Komisije, ne može se smatrati da drugo pitanje očito nije povezano s predmetom glavnog postupka.
- 35 Stoga su prethodna pitanja dopuštena.

Prvo pitanje

- 36 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 5. Direktive 2015/1535 i članak 71. stavak 1. Uredbe br. 1107/2009 tumačiti na način da, na temelju članka 5. te direktive, priopćavanje nacionalne mjere kojom se zabranjuje uporaba određenih aktivnih tvari obuhvaćenih tom uredbom treba smatrati službenom obavijesti o potrebi donošenja hitnih mjera, u smislu članka 71. stavka 1. navedene uredbe, ako se u tom priopćenju jasno iznose elementi koji potvrđuju, s jedne strane, da te aktivne tvari mogu predstavljati ozbiljnu opasnost za zdravlje ljudi ili životinja ili za okoliš i, s druge strane, da se ta opasnost na zadovoljavajući način može obuzdati samo mjerama koje poduzima dotična država članica.
- 37 Članak 71. stavak 1. Uredbe br. 1107/2009 predviđa da, kad država članica službeno obavijesti Komisiju o potrebi poduzimanja hitnih mjera, a nisu poduzete mjere u skladu s člankom 69. ili 70., država članica može poduzeti privremene zaštitne mjere. U tom slučaju ona o tome odmah obavještava ostale države članice i Komisiju.
- 38 Članak 69. navedene uredbe ovlašćuje Komisiju da poduzme hitne mjere za ograničenje ili zabranu uporabe ili prodaje te aktivne tvari ili sredstva za zaštitu bilja, ako se pokaže da ta aktivna tvar ili sredstvo, koje je odobreno na temelju iste uredbe, može predstavljati ozbiljnu opasnost za zdravlje ljudi ili životinja za okoliš i da se ta opasnost ne može na zadovoljavajući način obuzdati mjerama koje poduzima dotična država članica ili više njih. Članak 70. Uredbe br. 1107/2009 predviđa mogućnost da Komisija donese takve hitne mjere nakon pojednostavljenog postupka u slučaju krajnje hitnosti.

- 39 Postupak utvrđen člankom 71. te uredbe stoga ima za cilj Komisiji ili državi članici omogućiti donošenje hitnih mjera u pogledu uporabe ili prodaje određenih tvari ili određenih proizvoda, ako su te mjere potrebne za zaštitu zdravlja ljudi ili životinja ili okoliša.
- 40 Članak 5. Direktive 2015/1535 predviđa da države članice Komisiji bez odlaganja dostavljaju sve nacрте tehničkih propisa. U skladu s člankom 6. te direktive, nakon priopćenja načelno treba odgoditi donošenje tog nacрта kako bi se toj instituciji i drugim državama članicama omogućilo da se očituju o tom nacrtu.
- 41 Iako se postupak predviđen navedenom direktivom može odnositi, u skladu s člankom 5. stavkom 1. četvrtim podstavkom te direktive, na mjere države članice koje se odnose na ograničenje prodaje odnosno uporabe tvari ili kemijskog proizvoda zbog javnog zdravlja ili zaštite okoliša, ostaje činjenica da se dva postupka na koja se odnosi prvo pitanje razlikuju.
- 42 Kao prvo, iako se članak 5. iste direktive načelno primjenjuje na svaki nacrt tehničkog propisa, članak 71. stavak 1. Uredbe br. 1107/2009 odnosi se na mjere koje se primjenjuju na tvari i proizvode koji su odobreni na temelju te uredbe.
- 43 Kao drugo, priopćenje koje predstavlja početak postupka predviđenog člankom 5. te direktive nema istu ulogu kao službena obavijest kojom se pokreće postupak uveden člankom 71. Uredbe br. 1107/2009 jer je svrha tog priopćenja omogućiti Komisiji i drugim državama članicama da daju svoja očitovanja, dok je glavni cilj te obavijesti potaknuti Komisiju da reagira na navedenu obavijest donošenjem hitnih mjera potrebnih za obuzdavanje opasnosti koju je utvrdila dotična država članica.
- 44 Kao treće, posljedice koje je zakonodavac Unije pridao priopćenju i obavijesti iz članka 5. Direktive 2015/1535 odnosno članka 71. Uredbe br. 1107/2009 nisu iste naravi. Stoga, iako ta obavijest u načelu podrazumijeva odgodu donošenja predmetnog nacрта, obavijest navedena u članku 71. stavku 1. Uredbe br. 1107/2009 može, pod određenim uvjetima, omogućiti dotičnoj državi članici da bez odgađanja donese privremene zaštitne mjere na nacionalnoj razini.
- 45 U tom pogledu, iako postupak predviđen člankom 5. Direktive 2015/1535 može dovesti i do neposrednog donošenja nacionalnih mjera, kada se dotična država članica koristi mogućnošću uvedenom u tu svrhu člankom 6. stavkom 7. točkom (a) te direktive, ta je mogućnost samo iznimka čija primjena uostalom ovisi o uvjetu koji se ne nalazi u članku 71. stavku 1. Uredbe br. 1107/2009, odnosno o nepredvidljivosti situacije koja je predmet donesene hitne mjere.
- 46 Kao četvrto, valja istaknuti da članak 71. stavak 1. te uredbe treba izjednačiti, kao što je to nezavisna odvjetnica istaknula u točki 58. mišljenja, sa zaštitnom klauzulom.
- 47 Razlikovanje postupaka iz članka 5. navedene direktive i članka 71. navedene uredbe stoga je potvrđeno člankom 7. stavkom 1. točkom (c) iste direktive, koji predviđa da se njezini članci 5. i 6. ne primjenjuju na odredbe država članica kojima one primjenjuju zaštitne klauzule predviđene obvezujućim aktima Unije.
- 48 S obzirom na to, iako iz sudske prakse Suda proizlazi da donošenje hitnih mjera države članice na temelju mogućnosti predviđene aktom Unije pretpostavlja istodobno poštovanje, materijalnih i postupovnih uvjeta propisanih tim aktom (vidjeti u tom smislu presude od 8. rujna 2011., Monsanto i dr., C-58/10 à C-68/10, EU:C:2011:553, t. 69., te od 13. rujna 2017., Fidenato i dr., C-111/16, EU:C:2017:676, t. 32.), valja utvrditi da je za pokretanje postupka pred Komisijom na temelju članka 71. stavka 1. Uredbe br. 1107/2009 potrebno samo da dotična država članica „službeno obavijesti” tu instituciju, pri čemu se ne zahtijeva posebni oblik.

- 49 Osim toga, valja podsjetiti da sukladno načelu lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. UEU-a, Unija i države članice međusobno si pomažu pri obavljanju zadaća koje proizlaze iz Ugovorâ. U tom pogledu Sud je osobito presudio da to načelo ne obvezuje samo države članice na poduzimanje svih mjera prikladnih za osiguranje primjene i djelotvornosti prava Unije, već i njezinim institucijama nameće uzajamne obveze lojalne suradnje s državama članicama (presude od 4. rujna 2014., Španjolska/Komisija, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, t. 87. i od 19. prosinca 2019., Amoena, C-677/18, EU:C:2019:1142, t. 55.).
- 50 Također valja podsjetiti da se među jamstvima koja pruža pravni poredak Unije nalazi osobito pravo na dobru upravu, koje obuhvaća obveze nadležne institucije da pažljivo i nepristrano ispita sve elemente relevantne za predmetni slučaj (presuda od 29. ožujka 2012., Komisija/Estonija, C-505/09 P, EU:C:2012:179, t. 95. i navedena sudska praksa).
- 51 U tim okolnostima, unatoč razlikovanju postupaka predviđenih u članku 5. Direktive 2015/1535, odnosno članku 71. stavku 1. Uredbe br. 1107/2009, Komisija ne može, s obzirom na cilj zaštite zdravlja ljudi i životinja i okoliša iz uvodne izjave 8. te uredbe, zanijekati relevantnost, za potrebe primjene tog članka 71. stavka 1., priopćavanja nacrtâ tehničkog propisa u skladu s tim člankom 5., ako su elementi koji su sadržani u tom priopćenju dovoljni kako bi toj instituciji omogućili da razumije da je dotična država članica pred njom trebala pokrenuti postupak na temelju članka 71. stavka 1. navedene uredbe.
- 52 Taj posljednji uvjet ispunjen je kada se u dotičnom priopćenju navodi, s jedne strane, postojanje opasnosti povezane s odobrenom aktivnom tvari ili odobrenim sredstvom za zaštitu bilja koja se dostavljenim nacrtom nastoji obuzdati i, s druge strane, nemogućnost obuzdavanja te opasnosti bez hitnog dodavanja dodatnih mjera postojećem zakonodavstvu koje je na snazi.
- 53 U takvom slučaju, na Komisiji je da dotičnu državu članicu upita treba li smatrati da to priopćenje predstavlja službenu obavijest na temelju članka 71. stavka 1. Uredbe br. 1107/2009.
- 54 U slučaju da Komisija nije uputila takav zahtjev toj državi članici, valja smatrati da je ta institucija putem navedenog priopćenja službeno obaviještena o potrebi poduzimanja hitnih mjera u smislu tog članka 71. stavka 1. navedene uredbe.
- 55 U ovom slučaju, iz samog teksta prvog pitanja proizlazi da sud koji je uputio zahtjev, koji ima isključivo pravo ocjenjivati činjenice u okviru postupka predviđenog u članku 267. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 14. svibnja 2020., Azienda Municipale Ambiente, C-15/19, EU:C:2020:371, t. 26. i navedenu sudska praksu), smatra da elementi navedeni u točki 52. ove presude stvarno proizlaze iz priopćenja Francuske Republike.
- 56 Osim toga, ni iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku ni iz spisa kojim Sud raspolaze ne proizlazi da je Komisija Francusku Republiku upitala treba li to priopćenje predstavljati službenu obavijest na temelju članka 71. stavka 1. Uredbe br. 1107/2009.
- 57 U svakom slučaju, valja istaknuti da okolnost da službena obavijest koju je država članica prosljedila Komisiji već obuhvaća nacrt mjere ne može tu državu članicu osloboditi obveze da odmah obavijesti druge države članice i Komisiju o konačnom donošenju te mjere, u skladu s člankom 71. stavkom 1. drugom rečenicom Uredbe br. 1107/2009.

58 S obzirom na prethodno navedeno, na prvo pitanje valja odgovoriti da članak 5. Direktive 2015/1535 i članak 71. stavak 1. Uredbe br. 1107/2009 treba tumačiti na način da, na temelju članka 5. te direktive, priopćenje nacionalne mjere kojom se zabranjuje uporaba određenih aktivnih tvari obuhvaćenih tom uredbom, treba smatrati službenom obavijesti o potrebi poduzimanja hitnih mjera u smislu članka 71. stavka 1. navedene uredbe kada:

- to priopćenje sadržava jasan prikaz elemenata koji dokazuju, s jedne strane, da te aktivne tvari mogu predstavljati ozbiljnu opasnost za zdravlje ljudi ili životinja ili za okoliš i, s druge strane, da se ta opasnost ne može na zadovoljavajući način obuzdati bez hitnog donošenja mjera koje je poduzela dotična država članica, i
- Komisija je propustila upitati tu državu članicu treba li smatrati da to priopćenje predstavlja službenu obavijest u skladu s člankom 71. stavkom 1. navedene uredbe.

Drugo pitanje

59 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 71. stavak 1. Uredbe br. 1107/2009 tumačiti na način da se provedbene uredbe 2018/783, 2018/784 i 2018/785 mogu smatrati mjerama koje je Komisija donijela u odgovoru na priopćenje Francuske Republike od 2. veljače 2017.

60 U članku 71. stavku 1. Uredbe br. 1107/2009 navodi se da, nakon što je službeno obavijestila Komisiju o potrebi poduzimanja hitnih mjera, država članica može poduzeti privremene zaštitne mjere ako „nisu poduzete mjere u skladu s člankom 69. ili 70.” te uredbe.

61 Stoga iz samog teksta tog članka 71. stavka 1. proizlazi da samo Komisijino donošenje mjera na temelju članka 69. ili 70. navedene uredbe može isključiti svaku mogućnost za dotičnu državu članicu da donese hitne mjere.

62 Taj zaključak potvrđuje opća struktura te uredbe.

63 U tom pogledu valja podsjetiti da, kao što to proizlazi iz točke 39. ove presude, to što država članica upućuje službenu obavijest Komisiji na temelju članka 71. stavka 1. Uredbe br. 1107/2009 ima za cilj pokretanje postupka kako bi se osiguralo da Komisija donese hitne mjere ili, ako to nije moguće, da to učini dotična država članica.

64 Zakonodavac Unije tako je uspostavio poseban hitni postupak koji je usko povezan s hitnim postupcima utvrđenima u člancima 69. i 70. te uredbe, koji su, poput njezina članka 71., dio poglavlja IX. navedene uredbe. Nasuprot tomu, odredbe kojima se uvode ti hitni postupci ne odnose se na druge postupke predviđene istom uredbom i stoga ih treba smatrati neovisnima o njima.

65 Postupak predviđen člankom 71. Uredbe br. 1107/2009 osobito se razlikuje od postupka preispitivanja odobrenja aktivne tvari predviđenog u članku 21. te uredbe, koji se također može pokrenuti nakon zahtjeva države članice podnesenog u tu svrhu.

66 Međutim, provedbene uredbe 2018/783, 2018/784 i 2018/785 nisu donesene na temelju članka 69. ili 70. Uredbe br. 1107/2009, nego na temelju drugih odredbi te uredbe.

67 Stoga na drugo pitanje valja odgovoriti da članak 71. stavak 1. Uredbe br. 1107/2009 treba tumačiti na način da se provedbene uredbe 2018/783, 2018/784 i 2018/785 ne mogu smatrati mjerama koje je Komisija donijela u odgovoru na priopćenje Francuske Republike od 2. veljače 2017.

Treće pitanje

68 Uzimajući u obzir odgovor dan na drugo pitanje, nije potrebno odgovoriti na treće pitanje.

Troškovi

69 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

1. Članak 5. Direktive (EU) 2015/1535 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. rujna 2015. o utvrđivanju postupka osiguravanja informacija u području tehničkih propisa i pravila o uslugama informacijskog društva i članak 71. stavak 1. Uredbe (EZ) br. 1107/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o stavljanju na tržište sredstava za zaštitu bilja i stavljanju izvan snage direktiva 79/117/EEZ i 91/414/EEZ, treba tumačiti na način da, na temelju članka 5. te direktive, priopćenje nacionalne mjere kojom se zabranjuje uporaba određenih aktivnih tvari obuhvaćenih tom uredbom, treba smatrati službenom obavijesti o potrebi poduzimanja hitnih mjera u smislu članka 71. stavka 1. navedene uredbe kada:

- **to priopćenje sadržava jasan prikaz elemenata koji dokazuju, s jedne strane, da te aktivne tvari mogu predstavljati ozbiljnu opasnost za zdravlje ljudi ili životinja ili za okoliš i, s druge strane, da se ta opasnost ne može zadovoljavajuće obuzdati bez hitnog donošenja mjera koje je poduzela dotična država članica, i**
- **Komisija je propustila upitati tu državu članicu treba li smatrati da to priopćenje predstavlja službenu obavijest u skladu s člankom 71. stavkom 1. navedene uredbe.**

2. Članak 71. stavak 1. Uredbe br. 1107/2009 treba tumačiti na način da se Provedbena uredba Komisije (EU) 2018/783 od 29. svibnja 2018. o izmjeni Provedbene uredbe (EU) br. 540/2011 u pogledu uvjeta za odobrenje aktivne tvari imidakloprid, Provedbena uredba Komisije (EU) 2018/784 od 29. svibnja 2018. o izmjeni Provedbene uredbe (EU) br. 540/2011 u pogledu uvjeta za odobrenje aktivne tvari klotianidin i Provedbena uredba Komisije (EU) 2018/785 od 29. svibnja 2018. o izmjeni Provedbene uredbe (EU) br. 540/2011 u pogledu uvjeta za odobrenje aktivne tvari tiametoksam ne mogu smatrati mjerama koje je Europska komisija donijela u odgovoru na priopćenje Francuske Republike od 2. veljače 2017.

Potpisi