



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (četvrto vijeće)

21. veljače 2024. *

„Sredstva za zaštitu bilja – Aktivna tvar cipermetrin – Provedbena uredba (EU) 2021/2049 –
Zahtjev za interno preispitivanje – Članak 10. stavak 1. Uredbe (EZ) br. 1367/2006 –
Odbijanje zahtjeva – EFSA-ino utvrđivanje kritičnih područja zabrinutosti – Procjena i
upravljanje rizicima – Načelo opreznosti – Komisijina diskrecijska ovlast”

U predmetu T-536/22,

Pesticide Action Network Europe (PAN Europe), sa sjedištem u Bruxellesu (Belgija), koji
zastupa A. Bailleux, odvjetnik,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupa A. Becker, G. Gattinara i M. ter Haar, u svojstvu agenata,

tuženik,

OPĆI SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: R. da Silva Passos, predsjednik, I. Reine i T. Pynnä (izvjestiteljica), suci,

tajnik: H. Eriksson, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

nakon rasprave održane 12. listopada 2023.,

donosi sljedeću

Presudu¹

- 1 Svojom tužbom koja se temelji na članku 263. UFEU-a tužitelj, Pesticide Action Network Europe (PAN Europe), zahtijeva poništenje odluke Europske komisije od 23. lipnja 2022. (u daljnjem tekstu: pobijana odluka) kojom je ona odbila zahtjev za interno preispitivanje koji je tužitelj podnio u skladu s člankom 10. Uredbe (EZ) br. 1367/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od

* Jezik postupka: francuski

¹ Navedene su samo one točke ove presude za koje Opći sud smatra da ih je korisno objaviti.

6. rujna 2006. o primjeni odredaba Aarhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na institucije i tijela Europske unije (SL 2006., L 264, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 20., str. 29.), za Provedbenu uredbu Komisije (EU) 2021/2049 od 24. studenoga 2021. o produljenju odobrenja aktivne tvari cipermetrin kao kandidata za zamjenu u skladu s Uredbom (EZ) br. 1107/2009 Europskog parlamenta i Vijeća o stavljanju na tržište sredstava za zaštitu bilja, te o izmjeni Priloga Provedbenoj uredbi Komisije (EU) br. 540/2011 (SL 2021., L 420, str. 6.).

I. Okolnosti spora

- 2 Cipermetrin je insekticid iz skupine piretroida. Ta se skupina insekticida široko koristi u Europskoj uniji za suzbijanje nametnika na usjevima. Cipermetrin je vrlo toksičan za insekte.
- 3 Direktivom 2005/53/EZ od 16. rujna 2005. o izmjeni Direktive Vijeća 91/414/EEZ radi uvrštenja klorotalonila, klorotolurona, cipermetrina, daminozida i tiofanat-metila kao aktivnih tvari (SL 2005., L 241, str. 51.), Komisija je uvrstila cipermetrin kao aktivnu tvar u Prilog I. Direktivi Vijeća 91/414/EEZ od 15. srpnja 1991. o stavljanju sredstava za zaštitu bilja na tržište (SL 1991., L 230, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 55., str. 32.). Smatra se da su aktivne tvari iz Priloga I. Direktivi 91/414 odobrene na temelju Uredbe (EZ) br. 1107/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o stavljanju na tržište sredstava za zaštitu bilja i stavljanju izvan snage direktiva Vijeća 79/117/EEZ i 91/414 (SL 2009., L 309, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 61., str. 52. i ispravak SL 2018., L 111, str. 10.), te su uvrštene u dio A Priloga Provedbenoj uredbi Komisije (EU) br. 540/2011 od 25. svibnja 2011. o provedbi Uredbe br. 1107/2009 u pogledu popisa odobrenih aktivnih tvari (SL 2011., L 153, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 6., str. 133. i ispravci SL 2013., L 235, str. 12.; SL 2015., L 277, str. 60.; SL 2018., L 2, str. 15.; SL 2021., L 410, str. 200. i SL 2022., L 18, str. 128.).
- 4 Datum isteka tog odobrenja bio je 28. veljače 2016. Međutim, zbog znatnih kašnjenja u postupcima ponovne procjene i odlučivanja, to je odobrenje, provedbenim uredbama Komisije, produljio Stalni odbor za bilje, životinje, hranu i hranu za životinje (u daljnjem tekstu: Stalni odbor) za godinu dana u 2017., 2018., 2019., 2020. i 2021.
- 5 U okviru postupka produljenja odobrenja cipermetrina, država članica izvjestiteljica (u daljnjem tekstu: DČI) nakon savjetovanja s državom članicom suizvjestiteljicom pripremila je nacrt izvješća o procjeni produljenja i dostavila ga je 8. svibnja 2017. Europskoj agenciji za sigurnost hrane (u daljnjem tekstu: EFSA) i Komisiji.
- 6 EFSA je nacrt izvješća o procjeni produljenja dostavila podnositeljima zahtjeva i državama članicama na podnošenje primjedbi te je o tome pokrenula javno savjetovanje. EFSA je zatim zaprimljene primjedbe prosljedila Komisiji.
- 7 EFSA je 31. srpnja 2018. dostavila znanstveno mišljenje naslovljeno „Peer Review of the pesticide risk assessment of the active substance Cypermethrin” (Stručni pregled procjene rizika od uporabe aktivne tvari cipermetrina kao pesticida) (u daljnjem tekstu: zaključci EFSA-e). EFSA u navedenom mišljenju navodi četiri „kritična područja zabrinutosti”.

- 8 Iz EFSA-inih zaključaka proizlazi da u sljedećim slučajevima postoji jedno ili više kritičnih područja zabrinutosti:
- ako je dostupno dovoljno informacija za izradu ocjene reprezentativnih uporaba u skladu s jedinstvenim načelima iz članka 29. stavka 6. Uredbe br. 1107/2009 i kao što je to navedeno u Uredbi Komisije (EU) br. 546/2011 od 10. lipnja 2011. o provedbi Uredbe (EZ) br. 1107/2009 u pogledu jedinstvenih načela za ocjenjivanje i odobravanje sredstava za zaštitu bilja (SL 2011., L 155, str. 127.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 49., str. 3. i ispravak SL 2022., L 304, str. 100.), te na temelju te ocjene nije moguće donijeti zaključak da se barem za jednu od reprezentativnih uporaba može očekivati da sredstvo za zaštitu bilja koje sadržava predmetnu aktivnu tvar neće imati nikakve štetne posljedice za zdravlje ljudi, životinja, okoliša ili podzemne vode ili neprihvatljive učinke na okoliš;
 - ako se procjena na višoj razini nije mogla dovršiti zbog nedostatka informacija, a na temelju procjene na nižoj razini nije moguće donijeti zaključak da se barem za jednu od reprezentativnih uporaba može očekivati da sredstvo za zaštitu bilja neće imati štetne posljedice za zdravlje ljudi, životinja, okoliša ili podzemne vode ili neprihvatljive učinke na okoliš;
 - ako, s obzirom na sadašnja znanstvena i tehnička saznanja, koristeći se smjernicama na raspolaganju u vrijeme podnošenja zahtjeva, aktivna tvar ne ispunjava mjerila za odobrenje iz članka 4. Uredbe br. 1107/2009.
- 9 EFSA je utvrdila sljedeća kritična područja zabrinutosti u pogledu cipermetrina:
- visok rizik za vodene organizme;
 - visok rizik za pčele medarice;
 - visoki rizik za neciljane člankonošce izvan obrađenog područja;
 - nepostojanje informacija o sastavu serija pesticida upotrijebljenih u ekotoksikološkim istraživanjima koje su podnijeli podnositelji zahtjeva za odobrenje, što EFSA-i nije omogućilo da se uvjeri da te serije pesticida zaista odgovaraju reprezentativnim uporabama sredstva za zaštitu bilja koje sadržava aktivnu tvar, u smislu članka 4. stavka 5. Uredbe br. 1107/2009.
- 10 Na sastanku Stalnog odbora u siječnju 2019. Komisija je predstavila prijedlog za produljenje odobrenja kojim se uporaba cipermetrina ograničava na jesensko i zimsko razdoblje kako bi se zaštitile pčele i vodeni okoliš s mjerama za smanjenje rizika kojima se za 95 % smanjuje raznošenje pesticida u okoliš, kako bi se spriječili štetni učinci na okoliš.
- 11 Budući da je većina država članica odbila podržati prijedlog za produljenje odobrenja s takvim ograničenjima, Komisija je od EFSA-e zatražila da objavi izjavu o mjerama za smanjenje rizika za cipermetrin.
- 12 U rujnu 2019. EFSA je objavila izjavu o mjerama za smanjenje rizika za cipermetrin (u daljnjem tekstu: izjava iz 2019.). EFSA je u toj izjavi navela da bi samo mjera smanjenja rizika koja smanjuje raznošenje pesticida za više od 95 % mogla dovesti do zaključka da postoji mali rizik za vodene organizme. Isto je utvrdila i u pogledu neciljanih člankonožaca. EFSA je također navela da dostavljene studije ne obuhvaćaju uporabu cipermetrina tijekom jeseni. Osim toga, EFSA

smatra da bi za zaštitu pčela bilo dovoljno da nema cvatnje korova na usjevima, da se zabrani prskanje kultura u cvatu i smanjenje raznošenja za 54 %, te da bi se moglo zaključiti da postoji nizak rizik.

- 13 Nakon brojnih sastanaka Stalnog odbora Komisija je 24. studenoga 2021. donijela Provedbenu uredbu 2021/2049. Međutim, produljenje odobrenja popraćeno je nizom posebnih odredbi utvrđenih u Prilogu I. navedenoj uredbi.
- 14 Tužitelj je 20. siječnja 2022., na temelju članka 10. stavka 1. Uredbe br. 1367/2006, Komisiji uputio zahtjev za interno preispitivanje Provedbene uredbe 2021/2049 s ciljem njezina stavljanja izvan snage ili zamjene uredbom kojom se odbija zahtjev za produljenje odobrenja aktivne tvari cipermetrin. U tom zahtjevu tužitelj iznosi razloge zbog kojih smatra da je navedena uredba protivna načelu opreznosti i obvezi Unije da osigura visoku razinu zaštite zdravlja ljudi i okoliša, kako to proizlazi iz članaka 9. i 11., članka 168. stavka 1. i članka 191. stavka 1. UFEU-a kao i članaka 35. i 37. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, te kako je to konkretizirano, u pogledu sredstava za zaštitu bilja, u Uredbi br. 1107/2009, osobito u njezinu članku 4.
- 15 Komisija je 18. veljače 2022. od EFSA-e zatražila tehničku i znanstvenu pomoć u vezi sa svim relevantnim znanstvenim podacima podnesenima u zahtjevu za interno preispitivanje. U odgovoru na taj zahtjev EFSA je 15. ožujka 2022. objavila tehničko izvješće (u daljnjem tekstu: tehničko izvješće) ograničeno na ispitivanje samo jednog prigovora koji ističe tužitelj, a koji se odnosi na neuzimanje u obzir određenih studija proizašlih iz neovisne literature prilikom ispitivanja endokrino štetnih svojstava cipermetrina.
- 16 Komisija je porukom elektroničke pošte od 18. srpnja 2022. tužitelju dostavila primjerak pobijane odluke na francuskom jeziku, kojoj je bio priložen prilog u kojem se navode razlozi za odbijanje zahtjeva za interno preispitivanje.

II. Zahtjevi stranaka

- 17 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:
 - poništi pobijanu odluku;
 - naloži Komisiji snošenje troškova.
- 18 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:
 - odbije tužbu;
 - naloži tužitelju snošenje troškova.

III. O pravu

- 19 U prilog osnovanosti tužbe, tužitelj ističe jedan tužbeni razlog, koji se temelji na povredi načela opreznosti i obveze Unije da osigura visoku razinu zaštite ljudskog zdravlja i okoliša, kao što to proizlazi iz članka 9., članka 11., članka 168. stavka 1. i članka 191. stavka 1. UFEU-a, te iz članaka 35. i 37. Povelje o temeljnim pravima, te kako je to konkretizirano, u pogledu sredstava za zaštitu bilja, u Uredbi br. 1107/2009, osobito u njezinu članku 4.

- 20 Tužiteljjev jedini tužbeni razlog dijeli se na dva dijela. Prvi dio usmjeren je protiv uvodnih napomena sadržanih u glavi I. Priloga pobijanoj odluci. Drugi dio usmjeren je protiv posebnih razloga iznesenih u glavi II. navedenog priloga kako bi se odbilo sedam prigovora koje je tužitelj istaknuo u svojem zahtjevu za interno preispitivanje.
- 21 Uvodno treba ispitati pitanje početka roka za podnošenje tužbe iz članka 263. šestog stavka UFEU-a, kao i argumente stranaka koji se odnose na dopuštenost određenih argumenata koje je istaknuo tužitelj, s obzirom na to da ih Komisija osporava. Također valja podsjetiti na opseg sudskog nadzora Općeg suda.

A. Uvodne napomene

1. Početak roka za podnošenje tužbe iz članka 263. šestog stavka UFEU-a

- 22 Iako Komisija u ovom slučaju nije osporavala dopuštenost tužbe zbog nepravodobnosti, tužitelj je na raspravi podsjetio na to da je važno da Opći sud pojasni početak roka za podnošenje tužbe iz članka 263. šestog stavka UFEU-a, pri čemu je naveo da je rok počeo teći dostavom primjerka pobijane odluke na francuskom jeziku koja je dostavljena 18. srpnja 2022., a ne dostavom te odluke na engleskom jeziku 23. lipnja 2022.
- 23 U tom pogledu najprije valja podsjetiti na to da se na temelju članka 2. Uredbe Vijeća br. 1 od 15. travnja 1958. o određivanju jezika koji se koriste u Europskoj ekonomskoj zajednici (SL 1958., 17, str. 385.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 3., str. 3.), dokumenti koji se šalju institucijama sastavljaju na jednom od službenih jezika koji izabere pošiljatelj, a odgovor se sastavlja na istom jeziku.
- 24 Osim toga, treba napomenuti da ni iz jedne odredbe Uredbe br. 1367/2006 ne proizlazi da je zakonodavac namjeravao odstupiti od općih odredaba o uporabi jezika Uredbe br. 1, a osobito od njezina članka 2., kad je riječ o zahtjevima za interno preispitivanje podnesenima na temelju članka 10. Uredbe br. 1367/2006.
- 25 U ovom slučaju, tužitelj je 20. siječnja 2022. podnio zahtjev za interno preispitivanje na francuskom jeziku u vezi s Provedbenom uredbom 2021/2049. Stoga treba smatrati da obavijest o pobijanoj odluci na francuskom jeziku, koju je tužitelj zaprimio 18. srpnja 2022., predstavlja početak roka za podnošenje tužbe iz članka 263. šestog stavka UFEU-a.
- 26 Budući da je ova tužba podnesena tajništvu Općeg suda 31. kolovoza 2022., treba je stoga proglasiti dopuštenom.

2. Narav tužbe koja se temelji na članku 12. Uredbe br. 1367/2006 i doseg pravila o podudarnosti zahtjeva za preispitivanje i tužbe za poništenje

- 27 Komisija u više odlomaka odgovora na tužbu i odgovora na repliku prigovara, a da pritom ne zahtijeva utvrđenje da je tužba u cijelosti nedopuštena, da određeni argumenti koje je tužitelj iznio nisu bili istaknuti u njegovu zahtjevu za interno preispitivanje. Takve bi argumente stoga trebalo proglasiti nedopuštenima, u skladu s pravilom o podudarnosti između zahtjeva za

- preispitivanje i tužbe za poništenje. U skladu s tim pravilom, tužba za poništenje ne može se temeljiti na novim razlozima ili dokazima koji nisu bili navedeni u zahtjevu za preispitivanje (presuda od 12. rujna 2019., *TestBioTech i dr./Komisija*, C-82/17 P, EU:C:2019:719, t. 38. i 39.).
- 28 Komisija ne osporava da tužitelj može odgovoriti na argumente iznesene u pobijanoj odluci u potporu svojem prvotnom argumentu, ali smatra da time ne može poduprijeti novu argumentaciju. Time bi se izmijenilo „područje primjene” postupka pokrenutog zahtjevom za preispitivanje, što bi upravo trebalo spriječiti, kao što je to navedeno u uvodnoj izjavi 15. Uredbe (EU) 2021/1767 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. listopada 2021., o izmjeni Uredbe br. 1367/2006 (SL 2021., L 356, str. 1.) i u točki 39. presude od 12. rujna 2019., *TestBioTech i dr./Komisija* (C-82/17 P, EU:C:2019:719). U tom pogledu, prema Komisijinu mišljenju, iako je točno da je cilj postupka internog preispitivanja zajamčiti pristup pravosuđu u odnosu na radnje koje mogu biti u suprotnosti s pravom okoliša, provođenje tog postupka ne bi smjelo ugroziti njegov „koristan učinak”, koji je povezan sa zadržavanjem istog „predmeta” tijekom cijelog navedenog postupka.
- 29 Usto, Komisija podsjeća na to da je Sud u svojoj presudi od 12. rujna 2019., *TestBioTech i dr./Komisija* (C-82/17 P, EU:C:2019:719), naveo da se teret dokazivanja podnositelja zahtjeva za interno preispitivanje odnosi na „činjenične elemente ili pravne argumente”, i to bez ikakvog ograničenja. Stoga ne mogu postojati „kontekstualni elementi” koji su „izvan logike pravila o podudarnosti”.
- 30 Naime, prema Komisijinu mišljenju, logika tužbe za poništenje, u skladu s člankom 12. Uredbe br. 1367/2006, odnosi se samo na kvalitetu i osnovanost odgovora danog na zahtjev za preispitivanje, koji sadržava ocjenu zakonitosti određene mjere. Ako podnositelj zahtjeva za interno preispitivanje nije zadovoljan odgovorom koji je primio, s obzirom na to da je njegovo osporavanje u skladu s člankom 12. usmjereno upravo na poništenje te ocjene zakonitosti, on ne može dodati nove argumente a da ne izmijeni predmet postupka koji je pokrenut zahtjevom za interno preispitivanje.
- 31 Iz uvodne izjave 21. Uredbe 2021/1767 jasno proizlazi da se od podnositelja zahtjeva zahtijeva da od početka postupka podnese dovoljno potkrijepljene pravne ili činjenične elemente koji pobuđuju „ozbiljne dvojbe” u pogledu ocjene institucije ili tijela Unije. Tužitelj se stoga ne može koristiti sudskom praksom koja se odnosi na druge sudske postupke, kao što su žalba ili tužba zbog povrede obveze, jer to tumačenje po analogiji ne može odstupiti od kriterija za tumačenje koje je Sud izravno i posebno utvrdio u svojoj sudskoj praksi o Uredbi br. 1367/2006.
- 32 Stoga tužba koju tužitelj podnosi nakon odgovora na njegov zahtjev za interno preispitivanje ne može postupak preispitivanja lišiti korisnog učinka i može imati kao predmet samo konkretnu provjeru je li se s argumentima ili stvarnim sumnjama koje je tužitelj iznio u zahtjevu za preispitivanje postupalo s dužnom pažnjom i uvjerljivim argumentima.
- 33 Tužitelj općenito osporava Komisijino tumačenje pravila o podudarnosti. Tužitelj napominje da se čini da ga Komisija želi dovesti u nemoguću situaciju, s obzirom na to da mu, s jedne strane, prigovara da ponavlja argumente iznesene u zahtjevu za interno preispitivanje, a da nije uzeo u obzir argumentaciju iznesenu u pobijanoj odluci, i, s druge strane, prigovara da su određeni argumenti nedopušteni jer su novi, s obzirom na to da ih je tužitelj iznio u odgovoru na argumentaciju koju je Komisija prvi put iznijela u pobijanoj odluci. Takvo bi tumačenje bilo očito protivno pravu na djelotvornu sudsku zaštitu i smislu Uredbe br. 1367/2006.

- 34 Iz uvodne izjave 15. Uredbe 2021/1767 proizlazi da pravilo o podudarnosti zabranjuje tužiteljima samo da iznose „[nove razloge]” ili „dokaz[e] koji nisu bili navedeni u zahtjevu za preispitivanje” kako bi se sačuvao „[koristan učinak]” zahtjeva za interno preispitivanje i spriječilo tužitelje da „predmet postupka koji je pokrenut na temelju zahtjeva [bude] izmijenjen”. S obzirom na njihovo uobičajeno značenje i cilj pravila o podudarnosti, pojmovi „razlozi” i „dokazi” ne bi se mogli razumno tumačiti na način da obuhvaćaju svaki element namijenjen pojašnjenju ili kontekstualiziranju argumenta koji je već prisutan u zahtjevu za preispitivanje.
- 35 U tom pogledu, prema tužiteljevu mišljenju, treba izjednačiti to pravilo o podudarnosti s onim koje vrijedi u okviru žalbenog postupka kao i u okviru postupaka radi utvrđivanja povrede obveze.
- 36 Također, pojmovi „razlozi” i „dokazi” ne mogu se razumno shvatiti kao da sprečavaju tužitelja da odgovori na argument koji je istaknula sama Komisija kako bi opravdala svoju odluku o odbijanju preispitivanja.
- 37 S obzirom na ta razmatranja, tužitelj poziva Opći sud da utvrdi da se nijedan od elemenata čiju dopuštenost Komisija osporava ne može smatrati kao novi „razlog” ili „dokaz”. Tužitelj je sve te elemente iznio kako bi odgovorio na argumentaciju koju je navela Komisija u pobijanoj odluci kako bi opravdala svoje odbijanje preispitivanja. Osim toga, riječ je o kontekstualnim, pojašnjavajućim odnosno raspravnim elementima s kojima je Komisija već bila upoznata i za koje se ne može smatrati da su odlučujući ili da sami po sebi mogu biti temelj za utvrđenje nezakonitosti. U tom smislu, tužitelj navodi da se njima ni na koji način ne mijenja predmet postupka niti se šteti korisnom učinku postupka preispitivanja.
- 38 Valja podsjetiti na to da na temelju članka 10. stavka 1. Uredbe br. 1367/2006 svaka nevladina organizacija koja zadovoljava kriterije iz članka 11. te uredbe ima pravo obrazloženim zahtjevom podnijeti zahtjev za interno preispitivanje upravnog akta instituciji ili tijelu Unije koje ga je donijelo u okviru prava zaštite okoliša. Ako se, kao u ovom slučaju, predmet upravnog akta o kojem je riječ odnosi na odluku o produljenju odobrenja aktivne tvari, kao što je cipermetrin, predmet zahtjeva za preispitivanje odnosi se, u skladu s tom odredbom, na ponovno ocjenjivanje takvog odobrenja.
- 39 Stoga se zahtjevom za interno preispitivanje upravnog akta nastoji utvrditi navodna nezakonitost ili nepostojanje osnovanosti predmetnog akta. Podnositelj zahtjeva, u skladu s člankom 12. Uredbe br. 1367/2006, u vezi s njezinim člankom 10., može protiv odluke kojom se zahtjev za interno preispitivanje odbija kao neosnovan pokrenuti postupak pred sudom Unije podnošenjem tužbe zbog nenadležnosti, bitne povrede postupka, povrede Ugovorâ ili bilo kojeg pravnog pravila koje se odnosi na njihovu primjenu odnosno zbog zlouporabe ovlasti.
- 40 Iz toga slijedi da je, u skladu sa zajedničkim tumačenjem članaka 10. i 12. Uredbe br. 1367/2006, tužba za poništenje dopuštena samo ako je usmjerena protiv odgovora na navedeni zahtjev i ako se tužbeni razlozi istaknuti u prilog poništenju posebno odnose na taj odgovor (vidjeti u tom smislu presudu od 15. prosinca 2016., *TestBioTech i dr./Komisija*, T-177/13, neobjavljenu, EU:T:2016:736, t. 56.).
- 41 Takva se tužba ne može temeljiti na novim razlozima ili dokazima koji nisu bili navedeni u zahtjevu za preispitivanje jer bi se u protivnom obvezi obrazloženja takvog zahtjeva iz članka 10. stavka 1. Uredbe br. 1367/2006 oduzeo njezin koristan učinak te bi se izmijenio predmet postupka pokrenut tim zahtjevom (presuda od 12. rujna 2019., *TestBioTech i dr./Komisija*, C-82/17 P, EU:C:2019:719, t. 39.).

- 42 Stoga je sustavu preispitivanja svojstveno da podnositelj zahtjeva za preispitivanje pruži konkretne i precizne argumente koji bi mogli dovesti u pitanje ocjene na kojima se temelji odluka o odobrenju. Stoga, kako bi se razlozi za preispitivanje pojasnili na način koji se zahtijeva, podnositelj zahtjeva za interno preispitivanje upravnog akta donesenog na temelju prava okoliša dužan je navesti sve bitne činjenice elemente ili pravne argumente koji mogu izazvati ozbiljne, tj. bitne dvojbe u pogledu ocjene koju su institucija ili tijelo Unije donijeli u predmetnom aktu (vidjeti u tom smislu presudu od 12. rujna 2019., *TestBioTech i dr./Komisija*, C-82/17 P, EU:C:2019:719, t. 68. i 69.).
- 43 Osim toga, tužbeni razlozi i argumenti koji su pred Općim sudom istaknuti u okviru tužbe za poništenje odluke o odbijanju zahtjeva za interno preispitivanje mogu se smatrati dopuštenima samo u dijelu u kojem je tužitelj te tužbene razloge i te argumente već istaknuo u zahtjevu za interno preispitivanje i to na način da je Komisija mogla na njih odgovoriti (vidjeti u tom smislu presude od 15. prosinca 2016., *TestBioTech i dr./Komisija*, T-177/13, neobjavljenu, EU:T:2016:736, t. 68., i od 4. travnja 2019., *ClientEarth/Komisija*, T-108/17, EU:T:2019:215, t. 55.).
- 44 Međutim, kao što je to priznala Komisija, od tužitelja koji podnosi tužbu pred Općim sudom na temelju članka 12. Uredbe br. 1367/2006 ne može se zahtijevati da samo doslovno ponovi argumente koje je istaknuo u svojem zahtjevu za interno preispitivanje.
- 45 Naime, s jedne strane, na isti način na koji je žalitelju dopušteno podnijeti žalbu u kojoj će pred Sudom istaknuti žalbene razloge koji proizlaze iz same pobijane presude i kojima je cilj osporiti njezinu pravnu osnovanost (presude od 29. studenoga 2007., *Stadtwerke Schwäbisch Hall i dr./Komisija*, C-176/06 P, neobjavljena, EU:C:2007:730, t. 17.; od 10. travnja 2014., *Komisija/Siemens Österreich i dr. i Siemens Transmission & Distribution i dr./Komisija*, C-231/11 P do C-233/11 P, EU:C:2014:256, t. 102. i od 25. siječnja 2022., *Komisija/European Food i dr.*, C-638/19 P, EU:C:2022:50, t. 77.), tužitelj na temelju članka 12. Uredbe br. 1367/2006 mora moći istaknuti argumente kojima je cilj osporiti pravnu osnovanost odluke donesene u odgovoru na njegov zahtjev za interno preispitivanje. Međutim, takvim se argumentima ne može izmijeniti predmet postupka koji je pokrenut tim zahtjevom jer bi se u protivnom tom postupku oduzeo njegov koristan učinak. Konkretno, oni ne mogu uključivati nove argumente ili dokaze koji su mogli biti istaknuti već u zahtjevu za preispitivanje.
- 46 S druge strane, argument koji nije bio istaknut u fazi zahtjeva za preispitivanje ne može se smatrati novim argumentom, koji je nedopušten u fazi tužbe pred Općim sudom, ako je riječ samo o proširenju argumentacije već iznesene u kontekstu tog zahtjeva (vidjeti u tom smislu i po analogiji presude od 3. ožujka 2016., *Španjolska/Komisija*, C-26/15 P, neobjavljena, EU:C:2016:132, t. 84.; od 13. srpnja 2017., *Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisija*, C-60/15 P, EU:C:2017:540, t. 51., i od 9. prosinca 2020., *Groupe Canal +/Komisija*, C-132/19 P, EU:C:2020:1007, t. 28.). Kako bi se mogao smatrati proširenjem prethodno istaknutog razloga ili prigovora, novi argument mora biti dovoljno usko povezan s razlozima ili prigovorima koji su prvotno bili izneseni, da bi ga se moglo smatrati posljedicom uobičajenog tijeka rasprave u okviru parnice (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 13. srpnja 2022., *Delifruit/Komisija*, T-629/20, EU:T:2022:448, t. 20. i navedenu sudsku praksu).
- 47 S obzirom na posebnu prirodu postupka preispitivanja uspostavljenog Uredbom br. 1367/2006, takva mogućnost ipak treba biti u skladu s nužnošću očuvanja korisnog učinka navedenog postupka, tako da ne može omogućiti tužitelju da izmijeni predmet tog postupka isticanjem novih razloga ili dokaza koji nisu dovoljno usko povezani s prigovorima istaknutima u fazi

zahtjeva za preispitivanje. Stoga se u ovom slučaju, kao što to ističe Komisija, tužitelj ne može pozivati na nove „kontekstualne” argumente koji su izvan logike tog pravila o podudarnosti, osim ako se ne smatra da su takvi argumenti u svakom slučaju bespredmetni.

- 48 Opći sud će u nastavku upravo s obzirom na ta razmatranja ispitati dopuštenost argumenata koje je istaknuo tužitelj, a koji se odnose na svaki od posebnih prigovora kojima se nastoji osporiti osnovanost pobijane odluke.

3. *Opseg sudskog nadzora Općeg suda*

- 49 Na temelju članka 1. stavka 3. Uredbe br. 1107/2009, njezina je svrha osigurati visoku razinu zaštite kako zdravlja ljudi i životinja tako i okoliša te poboljšati funkcioniranje unutarnjeg tržišta usklađivanjem pravila o stavljanju na tržište sredstava za zaštitu bilja poboljšavajući time poljoprivrednu proizvodnju.
- 50 Kada se Uredbom br. 1107/2009 nalaže održavanje visoke razine zaštite okoliša, njome se primjenjuju članak 11. i članak 114. stavak 3. UFEU-a. Člankom 11. UFEU-a utvrđuje se da se zahtjevi u pogledu zaštite okoliša moraju uključiti u utvrđivanje i provedbu politika i aktivnosti Unije, posebice s ciljem promicanja održivog razvoja. Člankom 114. stavkom 3. UFEU-a, kojim se konkretizira ta obveza, određuje se da će Komisija u svojim prijedlozima, među ostalim, o zaštiti okoliša, iznesenim u okviru usklađivanja zakonodavstava čiji je cilj uspostava i funkcioniranje unutarnjeg tržišta, polaziti od visoke razine zaštite, posebice vodeći računa o svakom novom razvoju utemeljenom na znanstvenim činjenicama, pri čemu će u okviru svojih ovlasti Europski parlament i Vijeće Europske unije također težiti ostvarivanju tog cilja. Ta zaštita okoliša ima prednost u odnosu na ekonomska razmatranja, tako da može opravdati čak i znatne negativne ekonomske posljedice za određene gospodarske subjekte (vidjeti presudu od 17. svibnja 2018., Bayer CropScience i dr./Komisija T-429/13 i T-451/13, EU:T:2018:280, t. 106. i navedenu sudsku praksu).
- 51 Osim toga, u uvodnoj izjavi 8. Uredbe br. 1107/2009 pojašnjava se da je potrebno primjenjivati načelo opreznosti te da je svrha navedene uredbe osigurati da industrija dokazuje da tvari ili sredstva proizvedena ili stavljena na tržište nemaju štetno djelovanje na zdravlje ljudi ili životinja ili bilo kakve neprihvatljive učinke na okoliš.
- 52 U tom kontekstu, kako bi mogla učinkovito ostvarivati ciljeve koji su joj dodijeljeni Uredbom br. 1107/2009 i uzimajući u obzir složena tehnička ocjenjivanja koja mora provoditi, Komisiji se mora priznati široka diskrecijska ovlast (vidjeti u tom smislu presudu od 18. srpnja 2007., Industrias Químicas del Vallés/Komisija, C-326/05 P, EU:C:2007:443, t. 75.). To osobito vrijedi za odluke u području upravljanja rizikom koje Komisija mora donijeti primjenom navedene uredbe (presuda od 17. svibnja 2018., Bayer CropScience i dr./Komisija, T-429/13 i T-451/13, EU:T:2018:280, t. 143.).
- 53 Međutim, izvršavanje te ovlasti nije izuzeto od sudskog nadzora. Naime, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da u okviru tog nadzora sud Unije mora provjeriti poštovanje postupovnih pravila, materijalnu točnost činjeničnih nalaza Komisije, nepostojanje očite pogreške u ocjeni tih činjenica odnosno nepostojanje zlouporabe ovlasti (vidjeti presudu od 18. srpnja 2007., Industrias Químicas del Vallés/Komisija, C-326/05 P, EU:C:2007:443, t. 76. i navedenu sudsku praksu).

- 54 Što se tiče ocjene suda Unije postoji li očita pogreška u ocjeni, treba pojasniti da, kako bi se utvrdilo da je Komisija počinila očitu pogrešku u ocjeni složenih činjenica kojom bi se opravdalo poništenje pobijanog akta, dokazi koje je podnio tužitelj moraju biti dovoljni da se ocjena činjenica iz akta ne čini vjerodostojnom. Podložno tom ispitivanju vjerodostojnosti, nije na Općem sudu da svojom ocjenom složenih činjenica zamijeni ocjenu donositelja akta (vidjeti presudu od 17. svibnja 2018., Bayer CropScience i dr./Komisija, T-429/13 i T-451/13, EU:T:2018:280, t. 145. i navedenu sudsku praksu).
- 55 Gore navedena ograničenja sudskog nadzora ne utječu, međutim, na dužnost suda da provjeri činjeničnu točnost navedenih dokaza, njihovu pouzdanost i dosljednost kao ni na nadzor predstavljaju li ti elementi skup relevantnih podataka koje treba uzeti u obzir radi ocjene složene situacije i jesu li takve naravi da potkrepljuju zahtjeve koji iz njih proizlaze (vidjeti u tom smislu presude od 15. veljače 2005., Komisija/Tetra Laval, C-12/03 P, EU:C:2005:87, t. 39.; od 9. srpnja 2015., Njemačka/Komisija, C-360/14 P, neobjavljenu, EU:C:2015:457, t. 37. i od 4. svibnja 2023., BCE/Crédit lyonnais, C-389/21 P, EU:C:2023:368, t. 56.).
- 56 Usto treba podsjetiti na to da je u slučajevima kad institucija raspolaže širokom diskrecijskom ovlasti, nadzor poštovanja određenih postupovnih jamstava od temeljne važnosti. Sud je imao priliku pojasniti da takva jamstva za nadležnu instituciju osobito uključuju obvezu brižljivog i nepristranog ispitivanja svih relevantnih elemenata predmetnog slučaja i obvezu dovoljnog obrazlaganja svoje odluke (vidjeti u tom smislu presudu od 22. studenoga 2007., Španjolska/Lenzing, C-525/04 P, EU:C:2007:698, t. 58. i navedenu sudsku praksu).

B. Uvodne napomene iz Glave I. Priloga pobijanoj odluci (prvi dio jedinog tužbenog razloga)

- 57 Taj se prvi dio sastoji od triju zasebnih prigovora, koji se odnose, kao prvo, na Komisijinu ulogu kao upravitelja rizika na temelju Uredbe br. 1107/2009, kao drugo, na ulogu načela opreznosti i, kao treće, na ulogu koja je državama članicama dodijeljena na temelju Uredbe br. 1107/2009 za odobrenje sredstava za zaštitu bilja.
- 58 U tom pogledu valja napomenuti da je Komisija u Prilogu pobijanoj odluci željela iznijeti „određen broj općih uvodnih napomena o elementima na kojima se temelje njezine regulatorne odluke na temelju Uredbe [br. 1107/2009 i koji su] relevantni za provedbu internog preispitivanja”.
- 59 Kao što to Komisija priznaje u svojem odgovoru na tužbu, nekoliko argumenata koje je tužitelj istaknuo u pogledu tih uvodnih napomena u pogledu Komisijine uloge kao upravitelja rizikom, načela opreznosti i uloge država članica mogu utjecati na ocjenu merituma tužbe.
- 60 U tim okolnostima tužiteljevi argumenti usmjereni protiv tih uvodnih napomena, iako su transverzalne prirode, ne mogu se smatrati nedopuštenima ili bespredmetnima. Stoga ih valja meritorno ispitati.

1. Komisijina uloga kao upravitelja rizikom i uloga načela opreznosti

- 61 Kao prvo, tužitelj prigovara Komisiji da je smatrala da kao upravitelj rizika, u smislu članka 3. Uredbe (EZ) br. 178/2002 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2002. o utvrđivanju općih načela i uvjeta zakona o hrani, osnivanju Europske agencije za sigurnost hrane te utvrđivanju postupaka u područjima sigurnosti hrane (SL 2002., L 31, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 7., str. 91.), „ona u svojim regulatornim

odlukama nije [bila] dužna slijediti zaključke donesene na temelju znanstvene procjene rizikâ” jer je mogla uzeti u obzir druge legitimne čimbenike i izvršavati svoje odluke o odobrenju mjera za smanjenje rizikâ.

- 62 Najprije, prema tužiteljevu mišljenju, pogrešno je na Uredbu br. 1107/2009 u cijelosti primijeniti strukturu i načela Uredbe br. 178/2002. Naime, za razliku od potonje, Uredba br. 1107/2009 temelji se na načelu opreznosti, tako da zaštitu tih interesa sustavno stavlja iznad zadovoljenja ekonomskih interesa. Osim toga, Prilogom II. Uredbi br. 1107/2009 utvrđen je određen broj mjerila za isključenje čije neispunjenje onemogućuje odobrenje predmetne aktivne tvari, bez ikakve Komisijine diskrecijske ovlasti. To osobito vrijedi za endokrino štetna svojstva, čiju je opasnost istaknuo tužitelj, kao i za više okolišnih kriterija. Općenitije, s ekotoksikološkog aspekta, točka 3.8. Priloga II. Uredbi br. 1107/2009 omogućuje Komisiji da odobri aktivnu tvar samo ako „se procjenom dokaže da su rizici prihvatljivi”, koja ima za posljedicu „zanemarivo izlaganje pčela”.
- 63 Prema tužiteljevu mišljenju, iz tih odredaba proizlazi da Komisija nije ovlaštena u okviru upravljanja rizicima odobriti aktivne tvari za koje neovisna znanstvena procjena dokaže da nisu u skladu s mjerilima utvrđenima u Prilogu II. Uredbi br. 1107/2009. Isto vrijedi i za „prihvatljivost” rizika, koja se ponekad može utvrditi u fazi procjene, a ne u fazi upravljanja rizikom. Naime, u skladu s Komunikacijom Komisije o primjeni načela opreznosti od 2. veljače 2000. (COM(2000) 1 *final*), ta aktivnost upravljanja rizicima provodi se samo ako postoji „znanstvena procjena rizika koja, zbog nedostatnosti podataka, njihove neuvjerljivosti ili pak nepreciznosti, ne omogućuje da se s dovoljnom sigurnošću utvrdi predmetni rizik”. Drugim riječima, kada je rizik utvrđen s dovoljnom sigurnošću, Komisija ne može odbaciti zaključke znanstvene procjene na temelju svojih ovlasti upravitelja rizikom. To je osobito slučaj kada EFSA ukaže na postojanje „visokog rizika” povezanog s tvari.
- 64 Osim toga, tužitelj napominje da, čak i pod pretpostavkom da je Komisija u mogućnosti odobriti, s obzirom na druge interese, osobito one ekonomske prirode, tvar za koju EFSA ocijeni da ne ispunjava mjerila iz Priloga II. Uredbi br. 1107/2009, Provedbena uredba 2021/2049 ne temelji se na takvim razlozima.
- 65 Kao drugo, tužitelj kritizira Komisijino utvrđenje prema kojem sustav odobrenja sa „strogim mjerama za smanjenje rizika”, kao što je Provedbena uredba 2021/2049, može istodobno biti primjena načela opreznosti i način poštovanja načela proporcionalnosti. S jedne strane, smatra da pozivanje na takva načela ne može učiniti bespredmetnima jasne i precizne zahtjeve za odobravanje utvrđene u članku 4. Uredbe br. 1107/2009 i njezinu Prilogu II. Ako znanstvena procjena dovodi do utvrđenja da tvar ne ispunjava te zahtjeve, Komisija ne može zamijeniti zakonodavca na način da ipak odobri navedenu tvar iz političkih ili ekonomskih razloga. S druge strane, donošenje mjera za smanjenje rizika mora biti u skladu s načelom djelotvornosti. Međutim, to bi načelo bilo ugroženo uvjetima koji su toliko strogi da bi postali neprovedivi i zbog kojih bi stoga postojala opasnost da se neće primjenjivati, poštovati i nadzirati. Određeni uvjeti na kojima se temelji Provedbena uredba 2021/2049, kao što su sigurnosna područja veća od 100 metara, očito bi bili nerealni. Uostalom, državama članicama ne bi bila nametnuta nikakva posebna mjera, što bi zadovoljavanje tih uvjeta učinilo još više nemogućim.
- 66 Komisija osporava te argumente.

- 67 Uvodno treba primijetiti da je, suprotno onomu što tvrdi Komisija, tužiteljevo stajalište prema kojem bi Komisija automatski bila lišena „svake diskrecijske ovlasti” u slučaju neizvjesnosti o tome je li jedno od mjerila navedenih u točki 3. Priloga II. Uredbi br. 1107/2009 ispunjeno, dovoljno usko povezano s argumentom koji je tužitelj istaknuo u točki 16. svojeg zahtjeva za interno preispitivanje, iz kojeg proizlazi da „[u] skladu s načelima opreznosti, visoke razine zaštite zdravlja ljudi i zaštite okoliša i člankom 4. [stavkom] 1. Uredbe [br. 1107/2009], utvrđivanje samo jednog [područja ozbiljne zabrinutosti] treba dovesti do [neproduljenja odobrenja] tvari, u mjeri u kojoj se ne može zajamčiti zaštita zdravlja ljudi ili okoliša”.
- 68 Isto tako, što se tiče argumenta koji se temelji na točki 3.8. Priloga II. Uredbi br. 1107/2009, treba smatrati da je taj argument dovoljno usko povezan s argumentima koje je tužitelj istaknuo u svojem zahtjevu za interno preispitivanje, tako da ga treba smatrati dopuštenim, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 46. ove presude.
- 69 Što se tiče merituma, u pogledu Komisijine uloge kao upravitelja rizika i uloge načela opreznosti, najprije treba podsjetiti na to da su postupci odobrenja uspostavljeni Uredbom br. 1107/2009 za sredstva za zaštitu bilja i njihove aktivne tvari jedan od izraza načela opreznosti (vidjeti u tom smislu presudu od 17. svibnja 2018., Bayer CropScience i dr./Komisija, T-429/13 i T-451/13, EU:T:2018:280, t. 108. i navedenu sudsku praksu).
- 70 Načelo opreznosti opće je načelo prava Unije koje dotičnim tijelima nameće obvezu da u konkretnom okviru izvršavanja nadležnosti koje su im dodijeljene relevantnim propisima poduzmu odgovarajuće mjere u svrhu sprečavanja mogućih rizika za javno zdravlje, sigurnost i okoliš, dajući prednost zahtjevima koji su povezani sa zaštitom tih interesa pred ekonomskim interesima. Naime, budući da su Unijine institucije u svim svojim područjima nadležnosti odgovorne za zaštitu javnog zdravlja, sigurnost i okoliš, načelo opreznosti može se smatrati autonomnim načelom koje proizlazi iz odredbi Ugovora, osobito iz članka 11., članka 168. stavka 1., članka 169. stavaka 1. i 2. te iz članka 191. stavaka 1. i 2. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presude od 26. studenoga 2002., Artegoda i dr./Komisija, T-74/00, T-76/00, T-83/00 do T-85/00, T-132/00, T-137/00 i T-141/00, EU:T:2002:283, t. 184., od 21. listopada 2003., Solvay Pharmaceuticals/Vijeće, T-392/02, EU:T:2003:277, t. 121. i od 11. srpnja 2019., BP/FRA, T-838/16, neobjavljenu, EU:T:2019:494, t. 396.).
- 71 Načelo opreznosti podrazumijeva to da je u slučaju nesigurnosti u pogledu postojanja ili dosega rizika, među ostalim za okoliš, moguće poduzeti zaštitne mjere a da pritom nije potrebno čekati da se u cijelosti dokažu postojanje i ozbiljnost tih rizika. Načelo opreznosti opravdava donošenje ograničavajućih mjera kada se pokaže nemogućim sa sigurnošću utvrditi postojanje ili doseg navodnog rizika zbog neuvjerljivih rezultata provedenih studija, ali pri čemu ujedno postoji vjerojatnost nastanka stvarne štete za okoliš u slučaju njegova ostvarenja (vidjeti presudu od 6. svibnja 2021., Bayer CropScience i Bayer/Komisija, C-499/18 P, EU:C:2021:367, t. 80. i navedenu sudsku praksu).
- 72 S obzirom na to, treba smatrati da načelo opreznosti opravdava donošenje ograničavajućih mjera samo pod uvjetom da su one ne samo nediskriminirajuće i objektivne, nego i proporcionalne. Stoga se načelo opreznosti, kako je predviđeno člankom 191. stavkom 2. UFEU-a, odnosi na djelovanje Unije i ne može se tumačiti na način da je Unijina institucija dužna, samo na temelju tog načela, donijeti konkretnu mjeru, kao što je odbijanje odobrenja. Iako je točno da se tim načelom može opravdati to da institucija donese ograničavajuću mjeru, njime se ipak to ne nalaže u svim okolnostima (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 4. travnja 2019., ClientEarth/Komisija, T-108/17, EU:T:2019:215, t. 282. i 284.).

- 73 Kada znanstvena procjena ne omogućuje utvrđivanje postojanja rizika s dovoljnom sigurnošću, primjena ili neprimjena načela opreznosti u pravilu ovisi o razini zaštite koju je nadležno tijelo izabralo prilikom izvršavanja svoje široke diskrecijske ovlasti. Međutim, taj izbor mora biti u skladu s načelom nadređenosti zaštite javnog zdravlja, sigurnosti i okoliša nad ekonomskim interesima, kao i s načelima proporcionalnosti i nediskriminacije (vidjeti u tom smislu presude od 26. studenoga 2002., *Artegodan i dr./Komisija*, T-74/00, T-76/00, T-83/00 do T-85/00, T-132/00, T-137/00 i T-141/00, EU:T:2002:283, t. 186., i od 21. listopada 2003., *Solvay Pharmaceuticals/Vijeće*, T-392/02, EU:T:2003:277, t. 125.).
- 74 U okviru postupka kojim institucija donosi odgovarajuće mjere za sprječavanje određenih mogućih rizika za javno zdravlje, sigurnost i okoliš na temelju načela opreznosti, moguće je razlikovati tri uzastopne faze: kao prvo, utvrđivanje mogućih negativnih učinaka koji proizlaze iz određene pojave, kao drugo, procjena rizikâ za javno zdravlje, sigurnost i okoliš povezanih s tom pojavom i, kao treće, kada utvrđeni mogući rizici premašuju društveno prihvatljivi prag, upravljanje rizikom donošenjem odgovarajućih zaštitnih mjera (presuda od 17. svibnja 2018., *Bayer CropScience i dr./Komisija*, T-429/13 i T-451/13, EU:T:2018:280, t. 111.).
- 75 Kao prvo, tužitelj u biti tvrdi da, kada EFSA s dovoljnom sigurnošću utvrdi rizik, Komisija ne može odbaciti zaključke znanstvene procjene na temelju svojih ovlasti kao upravitelja rizikom.
- 76 U tom pogledu najprije valja podsjetiti na to da je Komisija u pobijanoj odluci navela sljedeće:

„Pri donošenju provedbenih uredbi o odobravanju ili produljenju odobrenja aktivne tvari u skladu s [Uredbom br. 1107/2009], Komisija djeluje kao upravitelj rizikâ u smislu članka 3. Uredbe (EZ) br. 178/2002. Ona djeluje nakon postupka procjene rizikâ u dvjema fazama koji provode [DČI] i EFSA, uz blisko savjetovanje s upraviteljima rizika država članica zastupljenih u Odjelu za proizvode za zaštitu bilja (zakonodavstvo) Stalnog odbora za bilje, životinje, hranu i hranu za životinje.

Komisija stoga želi podsjetiti na to da, na prvom mjestu, kao upravitelj rizika nije dužna u svojim regulatornim odlukama slijediti zaključke donesene na temelju znanstvene procjene rizika, nego joj oni služe kao osnova za donošenje kvalificiranih odluka upravljanja rizicima [vidjeti uvodnu izjavu 34. Uredbe (EZ) br. 178/2002], uzimajući u obzir različite elemente. Među tim su elementima nacrt izvješća o procjeni produljenja koji je sastavio [DČI] i EFSA-ini zaključci o rezultatima istorazinskog ocjenjivanja tog nacrta procjene produljenja provedenog pod njezinim vodstvom. Naime, člankom 14. stavkom 1. drugim podstavkom [Provedbene] uredbe (EU) br. 844/2012 predviđeno je da Komisija „uzima [...] u obzir” te rezultate pri donošenju odluka o upravljanju rizikom. Osim toga, Komisija može zatražiti od EFSA-e svako pojašnjenje koja smatra potrebnim za donošenje odluke o upravljanju rizikom, u skladu s Uredbom (EZ) br. 178/2002, posebno ako smatra da je potrebno ojačati znanstvenu sigurnost. Te su izjave također dio procjene rizikâ na kojoj Komisija temelji svoju odluku.

Uloga Komisije kao upravitelja rizikom podrazumijeva da njezine odluke mogu uključivati odabir odgovarajućih mogućnosti sprečavanja i kontrole kako bi se ublažili rizici utvrđeni u procjeni rizikâ. Naime, člankom 6. [Uredbe br. 1107/2009] određuje se da odobravanje i produljenje Komisijinih odluka o odobrenju može biti podložno uvjetima i ograničenjima kao što je „nužnost poduzimanja mjera za smanjenje rizikâ” [članak 6. točka (i)], kako bi se osiguralo ispunjenje mjerila za odobravanje iz članka 4. [Uredbe br. 1107/2009 i njezina] Priloga II.

Komisija u tom kontekstu želi podsjetiti na to da je mjerilo za odobrenje u području okoliša nepostojanje ‚neprihvatljivih‘ učinaka na okoliš [vidjeti članak 4. stavak 3. točku (e) Uredbe br. 1107/2009], što se razlikuje od mjerila koje se odnosi na zdravlje ljudi, to jest da ‚ne smije imati trenutačno ili odgođeno štetno djelovanje na zdravlje ljudi [...] ili na zdravlje životinja‘ [vidjeti članak 4. stavak 3. točku (b) Uredbe br. 1107/2009].”

- 77 Najprije valja podsjetiti na to da prema sudskoj praksi procjena rizikâ za javno zdravlje, sigurnost i okoliš obuhvaća to da institucija, koja se mora suočiti s mogućim negativnim učincima određene pojave, znanstveno ocjenjuje navedene rizike te utvrđuje premašuju li razinu rizika koja se smatra društveno prihvatljivom. Stoga, kako bi institucije mogle provesti procjenu rizika, važno je, s jedne strane, da raspolažu znanstvenom procjenom rizikâ i, s druge strane, da odrede razinu rizika koja se smatra društveno neprihvatljivom (vidjeti presudu od 17. ožujka 2021., FMC/Komisija, T-719/17, EU:T:2021:143, t. 65. i navedenu sudsku praksu).
- 78 Znanstvena procjena rizikâ znanstveni je proces koji obuhvaća, koliko je to moguće, utvrđivanje i navođenje obilježja opasnosti, procjenu izloženosti toj opasnosti i navođenje obilježja rizika (vidjeti presudu od 12. travnja 2013., Du Pont de Nemours (Francuska) i dr./Komisija, T-31/07, neobjavljenu, EU:T:2013:167, t. 138. i navedenu sudsku praksu).
- 79 Budući da je riječ o znanstvenom procesu, znanstvena procjena rizikâ mora se povjeriti znanstvenim stručnjacima (vidjeti presudu od 17. svibnja 2018., Bayer CropScience i dr./Komisija, T-429/13 i T-451/13, EU:T:2018:280, t. 115. i navedenu sudsku praksu).
- 80 Znanstvena procjena rizikâ ne mora institucijama nužno dati uvjerljive znanstvene dokaze o postojanju rizika i ozbiljnosti mogućih štetnih učinaka u slučaju da se taj rizik ostvari. Naime, situacija u kojoj se primjenjuje načelo opreznosti podudara se po definiciji sa situacijom u kojoj je prisutna znanstvena nesigurnost. Osim toga, donošenje preventivne mjere ili, suprotno tomu, njezino povlačenje ili ublažavanje ne mogu se podvrgnuti dokazu nepostojanja bilo kakvog rizika jer je takav dokaz sa znanstvenog stajališta u pravilu nemoguće dobiti s obzirom na to da nulta razina rizika u praksi ne postoji. Međutim, preventivna metoda ne može se valjano obrazložiti potpuno hipotetskim pristupom riziku, koji se temelji na običnim znanstvenim pretpostavkama koje još nisu provjerene (vidjeti presudu od 17. ožujka 2021., FMC/Komisija, T-719/17, EU:T:2021:143, t. 69. i navedenu sudsku praksu).
- 81 Naime, znanstvena procjena rizikâ mora se temeljiti na najboljim dostupnim znanstvenim podacima te se treba provoditi neovisno, objektivno i transparentno (vidjeti presudu od 12. travnja 2013., Du Pont de Nemours (Francuska) i dr./Komisija, T-31/07, neobjavljenu, EU:T:2013:167, t. 141. i navedenu sudsku praksu).
- 82 Osim toga, preventivna mjera može se donijeti samo ako se pokaže da je rizik, čije postojanje i doseg nisu u potpunosti potvrđeni uvjerljivim znanstvenim dokazima, ipak dovoljno dokumentiran na temelju znanstvenih podataka dostupnih u trenutku poduzimanja te mjere (presude od 12. travnja 2013., Du Pont de Nemours (Francuska) i dr./Komisija, T-31/07, neobjavljena, EU:T:2013:167, t. 143., od 17. svibnja 2018., Bayer CropScience i dr./Komisija, T-429/13 i T-451/13, EU:T:2018:280, t. 120. i od 17. ožujka 2021., FMC/Komisija, T-719/17, EU:T:2021:143, t. 73.).
- 83 Nadalje, utvrđivanje razine rizika koja se smatra društveno neprihvatljivom provode, na način da poštuju primjenjiva pravna pravila, institucije kojima je povjeren politički odabir koji uključuje određivanje odgovarajuće razine zaštite za navedeno društvo. Te su institucije dužne utvrditi

- kritični prag vjerojatnosti štetnih učinaka na javno zdravlje, sigurnost i okoliš te stupanj tih mogućih učinaka za koji im se čini da više nije društveno prihvatljiv i koji, kada se prekorači, zahtijeva, u interesu zaštite javnog zdravlja, sigurnosti i okoliša, poduzimanje preventivnih mjera unatoč postojanoj znanstvenoj nesigurnosti (vidjeti presudu od 17. ožujka 2021., FMC/Komisija, T-719/17, EU:T:2021:143, t. 75. i navedenu sudsku praksu).
- 84 Prilikom utvrđivanja razine rizika koja se smatra društveno neprihvatljivom institucije su obvezne osigurati visoku razinu zaštite javnog zdravlja, sigurnosti i okoliša. Ta visoka razina zaštite ne mora nužno biti tehnički najviša moguća razina da bi bila u skladu s člankom 114. stavkom 3. UFEU-a. Nadalje, te institucije ne mogu potpuno hipotetski pristupiti riziku i svoje odluke usmjeriti na razinu „nultog rizika” (presude od 12. travnja 2013., Du Pont de Nemours (Francuska) i dr./Komisija, T-31/07, neobjavljena, EU:T:2013:167, t. 146., i od 17. ožujka 2021., FMC/Komisija, T-719/17, EU:T:2021:143, t. 76.).
- 85 Utvrđivanje razine rizika koja se smatra društveno neprihvatljivom ovisi o ocjeni koju nadležno javno tijelo provede o posebnim okolnostima svakog zasebnog slučaja. U tom pogledu, to tijelo može uzeti u obzir, među ostalim, ozbiljnost utjecaja nastanka tog rizika na javno zdravlje, sigurnost i okoliš, uključujući opseg mogućih štetnih učinaka, postojanosti, reverzibilnosti ili mogućih kasnijih učinaka tih šteta, kao i više ili manje konkretnu predodžbu rizika na temelju trenutačno raspoloživih znanstvenih spoznaja (presude od 12. travnja 2013., Du Pont de Nemours (Francuska) i dr./Komisija, T-31/07, neobjavljena, EU:T:2013:167, t. 147., od 17. svibnja 2018., Bayer CropScience i dr./Komisija, T-429/13 i T-451/13, EU:T:2018:280, t. 124. i od 17. ožujka 2021., FMC/Komisija, T-719/17, EU:T:2021:143, t. 77.).
- 86 Naposljetku, upravljanje rizikom odgovara svim radnjama koje poduzima institucija koja se mora suočiti s rizikom kako bi ga smanjila na razinu koja se smatra društveno prihvatljivom s obzirom na svoju obvezu, koju ima na temelju načela opreznosti, da osigura visoku razinu zaštite javnog zdravlja, sigurnosti i okoliša (presude od 12. travnja 2013., Du Pont de Nemours (Francuska) i dr./Komisija, T-31/07, neobjavljena, EU:T:2013:167, t. 148., od 17. svibnja 2018., Bayer CropScience i dr./Komisija, T-429/13 i T-451/13, EU:T:2018:280, t. 125. i od 17. ožujka 2021., FMC/Komisija, T-719/17, EU:T:2021:143, t. 78.).
- 87 Te radnje obuhvaćaju donošenje privremenih mjera koje moraju biti proporcionalne, nediskriminirajuće, transparentne i usklađene sa sličnim mjerama koje su već donesene (vidjeti presudu od 17. svibnja 2018., Bayer CropScience i dr./Komisija, T-429/13 i T-451/13, EU:T:2018:280, t. 126. i navedenu sudsku praksu).
- 88 S obzirom na prethodno navedeno, tužitelj ne može valjano tvrditi da nakon što EFSA utvrdi određena kritična područja zabrinutosti, Komisija više ne raspolaže nikakvom diskrecijskom ovlasti u tom pogledu.
- 89 Naime, iako na temelju članka 14. stavka 1. drugog podstavka Provedbene uredbe Komisije (EU) br. 844/2012 od 18. rujna 2012. o određivanju odredaba potrebnih za provedbu postupka obnavljanja odobrenja za aktivne tvari, Komisija mora kako je predviđeno Uredbom (EZ) br. 1107/2009 (SL 2012., L 252, str. 26.) „[uzeti] [...] u obzir” zaključke EFSA-e i nacrt izvješća o procjeni produljenja koje je izdao DČI, prilikom donošenja uredbe koja se odnosi na produljenje odobrenja aktivne tvari, ona, kao upravitelj rizika, nije vezana utvrđenjima EFSA-e ili DČI-ja (vidjeti u tom smislu presudu od 4. listopada 2023., Ascenza Agro i Industrias Afrasa/Komisija, T-77/20, EU:T:2023:602, t. 246. i 247.).

- 90 Naime, takvo uzimanje u obzir ne može se tumačiti kao obveza Komisije da u svim točkama slijedi zaključke EFSA-e ili DČI-ja, iako su ti zaključci polazišna točka procjene i stoga imaju veliku važnost u navedenoj procjeni (vidjeti u tom smislu presudu od 9. veljače 2022., Taminco i Arysta LifeScience Great Britain/Komisija, T-740/18, EU:T:2022:61, t. 141.).
- 91 Međutim, široka diskrecijska ovlast koju Komisija ima kao upravitelj rizika ostaje ograničena nužnim poštovanjem odredbi Uredbe br. 1107/2009, posebno njezina članka 4. u vezi s Prilogom II. toj uredbi, kao i načelom opreznosti na kojem se temelje sve odredbe te uredbe.
- 92 Konkretno, kada procjena rizikâ dovede do utvrđenja više kritičnih područja zabrinutosti, u smislu navedenom u točki 8. ove presude, i do preporuke da se ne produlji odobrenje predmetne aktivne tvari, Komisija u načelu ne može odstupiti od rezultata takve procjene jer bi u protivnom povrijedila načelo opreznosti.
- 93 U tom pogledu Komisija može produljiti odobrenje aktivne tvari samo ako je u dovoljnoj mjeri dokazano da se, unatoč utvrđivanju kritičnih područja zabrinutosti, na temelju mjera za smanjenje rizika može zaključiti da su poštovana mjerila iz članka 4. stavaka 1. do 3. Uredbe br. 1107/2009. Takvo se dokazivanje ne može smatrati dovoljnim ako ne postoji znanstvena provjera odgovarajuće prirode takvih mjera s obzirom na gore navedena mjerila.
- 94 Stoga, kao što to ističe Komisija i pod uvjetom da se poštuju načela navedena u točkama 89. do 93. ove presude, njezina je uloga upravo utvrđivanje rizika koji su prihvatljivi za društvo, s višim pragom tolerancije u pogledu zaštite okoliša nego u pogledu zdravlja ljudi ili životinja, te uzimanje u obzir mjera upravljanja za ublažavanje utvrđenih rizika.
- 95 Suprotno onomu što tvrdi tužitelj, to ne znači da bi Komisija produljenjem odobrenja aktivne tvari cipermetrin, uz nalaganje određenih mjera upravljanja rizicima, „odbacila” ili zanemarila EFSA-ine znanstvene procjene.
- 96 U tom pogledu treba podsjetiti na to da je u ovom slučaju EFSA-ina procjena rizikâ u njezinim zaključcima naknadno pojašnjena njezinom izjavom iz 2019., u kojoj je potvrdila mogućnost donošenja mjera upravljanja rizicima. Stoga se na temelju same činjenice da je EFSA u svojim zaključcima utvrdila četiri kritična područja zabrinutosti ne može zaključiti da Komisija više nije raspolagala nikakvom marginom prosudbe, kao upravitelj rizikâ, pod uvjetom da osigura da su ispunjena mjerila navedena u članku 4. Uredbe br. 1107/2009. Drugim riječima, nije isključeno da Komisija, uz poštovanje načela opreznosti, provjeri je li rizik mogao postati prihvatljiv uvođenjem određenih mjera.
- 97 Osim toga, tužitelj se pogrešno poziva na takve mjere za upravljanje rizicima samo u slučaju „nedostatka podataka”. Naime, članak 4. stavci 2. i 3. Uredbe br. 1107/2009 upućuje na „realn[e] okolnosti primjene” i stoga također omogućuje donošenje predmetnih mjera za dobro utvrđene rizike, čak i kad je rizik utvrđen na temelju cjelovitog skupa podataka.
- 98 Stoga tužiteljev prvi prigovor treba odbiti.
- 99 Kao drugo, tužitelj u biti tvrdi da je Prilogom II. Uredbi br. 1107/2009 utvrđen određen broj mjerila za isključenje čije neispunjenje zabranjuje odobrenje predmetne aktivne tvari, bez ikakve Komisijine diskrecijske ovlasti. To je osobito slučaj kad je riječ o endokrino štetnim svojstvima predviđenima u točkama 3.6.5. i 3.8.5. Priloga II. navedenoj uredbi.

- 100 U tom pogledu iz sudske prakse proizlazi da su mjerila iz točaka 3.6.2., 3.6.3. i 3.6.5. Priloga II. Uredbi br. 1107/2009, koja se odnose na genotoksičnost, karcinogenosti i endokrino štetna svojstva, napisana i treba ih tumačiti na isti način kao mjerilo iz točke 3.6.4. tog priloga, odnosno da se aktivna tvar „odobrava samo ako” ta tvar „nije ili se ne mora” klasificirati kao mutagena, karcinogena ili kao da ima endokrino štetna svojstva. U tom smislu, riječ je o „mjerilima za isključenje”, za razliku od zahtjeva iz članka 4. stavaka 2. i 3. Uredbe br. 1107/2009 za koje je u njezinu članku 4. stavku 1. utvrđeno da predmetnu tvar treba odobriti ako se može očekivati da će ti zahtjevi biti ispunjeni (vidjeti u tom smislu presudu od 4. listopada 2023., Ascenza Agro i Industrias Afrasa/Komisija, T-77/20, EU:T:2023:602, t. 118. do 121.).
- 101 Međutim, dovoljno je utvrditi da u ovom slučaju iz pobijane odluke ne proizlazi da mjerilo predviđeno u točki 3.6.5. Priloga II. Uredbi br. 1107/2009 nije mjerilo za isključenje u smislu sudske prakse navedene u točki 100. ove presude. Usto, EFSA ili DČI nisu ni u jednom trenutku kvalificirali cipermetrin kao aktivnu tvar koja ima endokrino štetna svojstva u smislu točke 3.6.5. Priloga II. Uredbi br. 1107/2009. Osim toga, poštovanje mjerila koja se odnose na učinke endokrino štetnih svojstava nije se nalazilo među „područjima zabrinutosti” koje je EFSA utvrdila u svojim zaključcima.
- 102 Stoga tužiteljev drugi prigovor valja odbiti kao bespredmetan.
- 103 Kao treće, što se tiče tužiteljevih argumenata koji se temelje na nužnom poštovanju načela djelotvornosti, kao što je to navedeno u točki 91. ove presude, široka diskrecijska ovlast koju Komisija ima kao upravitelj rizika i dalje je ograničena člankom 4. Uredbe br. 1107/2009 u vezi s Prilogom II. toj uredbi. U tom pogledu, iz članka 4. stavaka 2. i 3. navedene uredbe proizlazi da se odobrenje aktivne tvari može izdati samo ako se dokaže da su ispunjeni zahtjevi za odobrenje, uz pretpostavku realnih okolnosti primjene. U skladu sa stavkom 5. tog istog članka, mora se dokazati da barem jedna reprezentativna uporaba najmanje jednog sredstva za zaštitu bilja koje sadržava tu tvar ispunjava navedena mjerila, u realnim okolnostima primjene.
- 104 Također, Komisija, kao upravitelj rizika, ne može smatrati da su mjerila iz članka 4. stavaka 2. i 3. Uredbe br. 1107/2009 ispunjena kada se takav zaključak temelji na poduzimanju mjera za smanjenje rizika koje ne omogućuju isključivanje štetnih djelovanja na zdravlje ljudi ili neprihvatljivih učinaka na okoliš, osobito zato što su takve mjere nerealne. Drugim riječima, ne može utvrditi „sigurnu” uporabu bez osiguravanja da mjere za smanjenje rizika koje su usvojene u tu svrhu doista omogućuju, ne samo u teoriji, smanjenje utvrđenog rizika na prihvatljivu razinu.
- 105 S obzirom na navedeno, Komisija u pobijanoj odluci uopće nije tvrdila da ima pravo poduzeti mjere smanjenja rizika koje su nerealne. Naprotiv, Komisija je svoj zaključak utemeljila na EFSA-inoj izvaji iz 2019. u kojoj je sama EFSA utvrdila da se na temelju mjera za smanjenje rizika navedenih u Prilogu I. Provedbenoj uredbi 2021/2049, čije poštovanje moraju provjeriti države članice u okviru postupaka odobravanja sredstava za zaštitu bilja koje sadržavaju predmetnu aktivnu tvar, može zaključiti da postoji nizak rizik za vodene organizme, neciljane člankonošce i pčele. Osim toga, Komisija je smatrala da je na državama članicama da u okviru navedenih postupaka odobrenja provjere je li takve mjere moguće provesti u praksi. Stoga taj tužiteljev argument treba odbiti.

- 106 Što se tiče upućivanja na ekonomska ili politička razmatranja kojima je Komisija navodno dala prednost donošenjem Provedbene uredbe 2021/2049, riječ je o novom argumentu u odnosu na prigovore istaknute u zahtjevu za preispitivanje i koji je stoga nedopušten u okviru ove tužbe. U svakom slučaju, takav je argument previše neodređen i hipotetski da bi mogao dovesti u pitanje zakonitost pobijane odluke.
- 107 Naposljetku, Komisija nije počinila nikakvu pogrešku koja se tiče prava time što je u biti tvrdila da je u pobijanoj odluci mogla primijeniti načelo opreznosti u primjeni i provedbi Uredbe br. 1107/2009, uz poštovanje načela proporcionalnosti, kao što je to potvrdio Sud (vidjeti u tom smislu presudu od 6. svibnja 2021., Bayer CropScience i Bayer/Komisija, C-499/18 P, EU:C:2021:367, t. 166.).
- 108 Stoga, neovisno o pitanju je li Komisija mogla valjano smatrati da cipermetrin ispunjava zahtjeve za odobrenje iz točke 3.6.5. Priloga II. Uredbi br. 1107/2009, koje će se ispitati u nastavku, tužiteljevu argumentaciju treba odbiti.

2. Uloga dodijeljena državama članicama na temelju Uredbe br. 1107/2009

- 109 Tužitelj navodi da Komisija ne može valjano smatrati da je na državama članicama da prilikom izdavanja odobrenja za stavljanje na tržište proizvoda koji sadržavaju cipermetrin „utvrde odgovarajuće uvjete, kao što su mjere za smanjenje rizika” i provedu usporednu procjenu predviđenu člankom 50. Uredbe br. 1107/2009, s obzirom na to da je cipermetrin razvrstan kao kandidat za zamjenu.
- 110 Tužitelj smatra da se Komisija ne može osloboditi svojih odgovornosti na način da ih prenese na države članice. S jedne strane, većina država članica nema administrativni kapacitet za osmišljavanje takvih mjera smanjenja rizika, a još manje za osiguravanje njihova poštovanja u praksi. Takvim prenošenjem odgovornosti na države članice, Komisija povređuje načelo lojalne suradnje propisano člankom 4. stavkom 3. UEU-a. S druge strane, Uredba br. 1107/2009 utvrđuje načelo uzajamnog priznavanja koje omogućuje nositelju odobrenja u jednoj državi članici da se na njega pozove u drugim državama. Taj bi mehanizam imao za posljedicu lišavanje država članica stvarne kontrole proizvoda koji se koriste na njihovu državnom području i mogao bi potaknuti „trku prema dnu”. S obzirom na to, Komisijino stajalište ugrozilo bi dva cilja Uredbe br. 1107/2009, odnosno usklađivanje pravila u području sredstava za zaštitu bilja na unutarnjem tržištu i ostvarivanje visoke razine zaštite zdravlja i okoliša.
- 111 Komisija osporava te argumente.
- 112 U Prilogu pobijanoj odluci Komisija je u „uvodnim napomenama” pojasnila sljedeće u odjeljku (c) naslovljenom „Uloga dodijeljena državama članicama na temelju [Uredbe br. 1107/2009] za odobravanje sredstava za zaštitu bilja”:

„Komisija podsjeća na to da su zakonodavci odlučili razlikovati razinu djelovanja na razini Unije u pogledu odobrenja aktivnih tvari, ostavljajući pritom pod odgovornošću država članica odobrenje proizvoda koji sadržavaju te tvari koji se koriste kao pesticidi (vidjeti uvodne izjave 10. i 23. [Uredbe br. 1107/2009]). Također, države članice moraju zajamčiti sigurnost utvrđivanjem odgovarajućih uvjeta, kao što su mjere za smanjenje rizika, uključujući, ali ne ograničavajući se na mjere za odobrenje na razini [Unije]. Osim toga, ako je tvar razvrstana među kandidate za zamjenu, države članice mogu izdati odobrenje samo ako su ispunjeni zahtjevi iz članka 50. [Uredbe br. 1107/2009], odnosno nakon usporedne procjene.

U slučaju cipermetrina Komisija je pažljivo ispitala stajališta koja su izrazili procjenitelji rizika o produljenju odobrenja aktivne tvari cipermetrin. Ponovno se obratila EFSA-i i [DČI-ju]. Komisija je dodatno ojačala svoju odluku time što je zatražila od EFSA-e dodatnu izjavu o učinkovitosti mogućih mjera za smanjenje rizika i obvezivanje država članica da poduzmu takve mjere svojim odobrenjima (vidjeti ‚posebne uvjete‘ utvrđene u Prilozima I. i II. Uredbi Komisije), koji se, među ostalim, odnose na sljedeće:

- Ograničenje uporabe za profesionalne korisnike
- Posebni i mjerljivi uvjeti za zaštitu vodenih organizama i neciljanih člankonožaca, uključujući pčele
- Posebne upute kojima se državama članicama nalaže da pri razmatranju zahtjeva za odobrenje posebnu pozornost obrate na nekoliko aspekata, i to na zaštitu vodenih organizama i neciljanih člankonožaca, uključujući pčele, procjenu rizikâ za potrošače i tehničku specifikaciju aktivne tvari u obliku u kojem se proizvodi
- Donošenje daljnjih mjera, prema potrebi.”

113 Međutim, kao što to pravilno ističe Komisija, tužitelj ne osporava osnovanost gore navedenih argumenata iz priloga pobijanoj odluci, nego u biti samo ističe, s jedne strane, da Komisija nije ispunila svoje obveze time što ih je „prenijela” na države članice i, s druge strane, da je načelo uzajamnog priznavanja odobrenja, utvrđeno u članku 40. i sljedećim člancima Uredbe br. 1107/2009, protivno ciljevima navedene uredbe.

114 Doista, što se tiče prvog argumenta, valja utvrditi da Komisija nije počinila nikakvu pogrešku koja se tiče prava time što je podsjetila na to da na temelju Uredbe br. 1107/2009 odobrenje aktivne tvari provodi Komisija, dok odobrenje za sredstva provode države članice. Tužitelj uostalom samo navodi probleme administrativne preopterećenosti s kojima bi se suočavala nacionalna tijela, ali ne osporava argument prema kojem je na državama članicama da na temelju članka 50. Uredbe br. 1107/2009 provedu usporednu procjenu prije davanja odobrenja za sredstvo za zaštitu bilja koje sadržava kandidata za zamjenu.

115 Tužitelj u replici tvrdi da članak 50. Uredbe br. 1107/2009 ni na koji način ne sprečava Komisiju da sama odredi mjere za smanjenje rizika u Provedbenoj uredbi 2021/2049. Međutim, takav je argument bespredmetan jer ne dovodi u pitanje Komisijino utvrđenje iz pobijane odluke, prema kojem je na državama članicama da na temelju sustava Uredbe br. 1107/2009 utvrde odgovarajuće uvjete prilikom odobravanja sredstava, koja mogu nadilaziti ograničenja u pogledu aktivne tvari koja su nametnuta na razini Unije. Tužiteljeva upućivanja na članak 6. i na članak 36. stavak 3. Uredbe br. 1107/2009, pod pretpostavkom da su dopuštena, ne dovode u pitanje taj zaključak.

116 Što se tiče drugog argumenta, koji se odnosi na uzajamno priznavanje, elementi koje je istaknuo tužitelj također su bespredmetni jer, u pogledu kandidata za zamjenu, članak 41. stavak 2. točka (b) Uredbe br. 1107/2009 izričito izuzima takvu tvar od primjene postupka obveznog uzajamnog priznavanja.

117 Tužitelj ipak tvrdi da su na temelju te odredbe države članice ovlaštene primjenjivati postupak uzajamnog priznavanja, što bi u praksi dovelo do trke prema dnu. Međutim, pod pretpostavkom da je takva pojava dokazana, s obzirom na nepostojanje prigovora nezakonitosti iz

članka 41. Uredbe br. 1107/2009 koji je istaknuo tužitelj, takvim argumentom ne može se utvrditi da je Komisija počinila pogrešku koja se tiče prava ili očitu pogrešku u ocjeni time što je u pobijanoj odluci podsjetila na ulogu država članica na temelju Uredbe br. 1107/2009.

418 Slijedom toga, treba odbiti sve tužiteljeve argumente koji se odnose na uvodne napomene koje je Komisija navela u prilogu pobijanoj odluci.

C. Prigovori koje je tužitelj istaknuo u prilog svojem zahtjevu za interno preispitivanje (drugi dio jedinog tužbenog razloga)

[omissis]

1. Sedmi prigovor, koji se temelji na neispitivanju kronične toksičnosti reprezentativnog uzorka koji je podnio podnositelj zahtjeva

[omissis]

435 Slijedom toga, valja odbiti sedmi prigovor kao i tužbu u cijelosti.

Troškovi

436 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da tužitelj nije uspio u postupku, treba mu naložiti snošenje troškova sukladno zahtjevu Komisije.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (četvrto vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. Tužba se odbija.

2. Udruzi Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) nalaže se snošenje troškova.

da Silva Passos

Reine

Pynnä

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 21. veljače 2024.

Potpisi