



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 19 stycznia 2023 r. *

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Rozporządzenie (WE) nr 1107/2009 – Wprowadzenie do obrotu środków ochrony roślin – Artykuł 53 ust. 1 – Sytuacje nadzwyczajne w ochronie roślin – Odstępstwo – Zakres stosowania – Nasiona zaprawiane środkami ochrony roślin – Neonikotynoidy – Substancje czynne stwarzające wysokie ryzyko dla pszczół – Zakaz wprowadzania do obrotu i stosowania na zewnątrz nasion zaprawionych środkami ochrony roślin zawierającymi takie substancje czynne – Rozporządzenie wykonawcze (UE) 2018/784 i rozporządzenie wykonawcze (UE) 2018/785 – Brak zastosowania odstępstwa – Ochrona zdrowia ludzi i zwierząt i ochrona środowiska – Zasada ostrożności

W sprawie C-162/21

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Conseil d'État (radę stanu, Belgia) postanowieniem z dnia 16 lutego 2021 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 11 marca 2021 r., w postępowaniu:

Pesticide Action Network Europe ASBL,

Nature et Progrès Belgique ASBL,

TN

przeciwko

État belge,

przy udziale:

Sesvanderhave SA,

Confédération des Betteraviers Belges ASBL,

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

Isera & Scaldis Sugar SA (Iscal Sugar),

Raffinerie Tirlemontoise SA,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

* Język postępowania: francuski.

w składzie: A. Arabadjiev, prezes izby, L. Bay Larsen (sprawozdawca), wiceprezes Trybunału, P. G. Xuereb, A. Kumin i I. Ziemele, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: M. Siekierzyńska, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 17 marca 2022 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu Pesticide Action Network Europe ASBL, Nature et Progrès Belgique ASBL oraz TN –A. Bailleux, avocat,
- w imieniu Sesevanderhave SA –P. de Jong i S. Lens, avocats,
- w imieniu Confédération des Betteraviers Belges ASBL, Société Générale des Fabricants de Sucre de Belgique ASBL (Subel), Isera & Scaldis Sugar SA (Iscale Sugar) i Raffinerie Tirlemontoise SA –L. Swartenbroux i L. Vervier, avocats,
- w imieniu rządu belgijskiego – C. Pochet i P. Cottin, w charakterze pełnomocników, których wspierali S. Depré, M. Lambert de Rouvroit i G. Ryelandt, avocats,
- w imieniu rządu greckiego – E. Tsaousi i A.-E. Vasilopoulou, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu francuskiego – G. Bain, A.-L. Desjonquères i T. Stéhelin, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu węgierskiego – M. Z. Fehér oraz K. Szijjártó, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu fińskiego – H. Leppo, w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Europejskiej – F. Castilla Contreras, A. Dawes i B. Eggers, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 8 września 2022 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 53 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczącego wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylającego dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG (Dz.U. 2009, L 309, s. 1).

- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy dwoma stowarzyszeniami działającymi na rzecz walki z pestycydami i wspierania różnorodności biologicznej, Pesticide Action Network Europe ASBL i Nature et Progrès Belgique ASBL, oraz pszczelarzem TN, a État belge (państwem belgijskim), reprezentowanym przez ministra ds. wolnych zawodów, samozatrudnionych, MŚP, rolnictwa i integracji społecznej, odpowiedzialnym za politykę wielkowiejską, w przedmiocie decyzji krajowych zezwalających, z jednej strony, na wprowadzanie do obrotu środków ochrony roślin opartych na substancjach czynnych zabronionych w Unii Europejskiej do celów zaprawiania nasion, a z drugiej strony, na sprzedaż i wysiew nasion zaprawionych tymi środkami.

Ramy prawne

Dyrektywa 2009/128

- 3 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/128/WE z dnia 21 października 2009 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania na rzecz zrównoważonego stosowania pestycydów (Dz.U. 2009, L 309, s. 71) stanowi w art. 14 ust. 1:

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

Rozporządzenie nr 1107/2009

- 4 Motywy 8, 24, 32 i 33 rozporządzenia 1107/2009 mają następujące brzmienie:

„(8) Celem niniejszego rozporządzenia jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzi i zwierząt oraz środowiska przy jednoczesnym zachowaniu konkurencyjności rolnictwa wspólnotowego. [...] Należy zastosować zasadę ostrożności, a niniejsze rozporządzenie powinno zapewnić wykazywanie przez przemysł, że substancje lub środki wytworzone lub wprowadzane do obrotu nie mają żadnego szkodliwego wpływu na zdrowie ludzi lub zwierząt ani żadnego niedopuszczalnego wpływu na środowisko.

[...]

(24) Przepisy regulujące udzielanie zezwoleń muszą zapewniać wysoki poziom ochrony. W szczególności przy udzielaniu zezwoleń na wprowadzanie środków ochrony roślin do obrotu nadrzędnym celem przeważającym nad poprawą produkcji roślinnej powinna być ochrona zdrowia ludzi i zwierząt oraz środowiska. A zatem przed wprowadzaniem do obrotu środka ochrony roślin należy wykazać, że przynosi on jednoznaczną korzyść produkcji roślinnej i nie ma żadnego szkodliwego wpływu na zdrowie ludzi i zwierząt, w tym grup szczególnie wrażliwych, ani żadnego niedopuszczalnego wpływu na środowisko.

[...]

- (32) W wyjątkowych przypadkach państwa członkowskie powinny móc wydawać zezwolenia na wprowadzanie do obrotu środków ochrony roślin, które nie spełniają warunków przewidzianych w niniejszym rozporządzeniu, jeśli jest to konieczne z powodu niebezpieczeństwa lub zagrożenia dla produkcji roślinnej lub dla ekosystemów, których nie można ograniczyć jakimikolwiek innymi rozsądnymi sposobami. Takie tymczasowe zezwolenia powinny podlegać przeglądowi na poziomie Wspólnoty.
- (33) Prawodawstwo Wspólnoty dotyczące nasion przewiduje swobodny przepływ nasion we Wspólnocie, lecz nie zawiera szczegółowych przepisów dotyczących nasion zaprawionych środkami ochrony roślin. Przepis taki należy więc umieścić w niniejszym rozporządzeniu. Jeśli zaprawione nasiona stanowią poważne zagrożenie dla zdrowia ludzi lub zwierząt lub dla środowiska, państwa członkowskie powinny mieć możliwość podjęcia środków ochronnych”.

5 Artykuł 1 ust. 3 i 4 tego rozporządzenia stanowi, co następuje:

„3. Celem niniejszego rozporządzenia jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzi i zwierząt oraz środowiska, a także poprawa funkcjonowania rynku wewnętrznego poprzez zharmonizowanie zasad dotyczących wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin, przy równoczesnej poprawie produkcji rolnej.

4. Przepisy niniejszego rozporządzenia opierają się na zasadzie ostrożności w celu zapewnienia, aby substancje czynne lub środki wprowadzane do obrotu nie miały niekorzystnego wpływu na zdrowie ludzi lub zwierząt lub na środowisko [...]”.

6 Artykuł 2 ust. 1 tego rozporządzenia przewiduje:

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

a) ochrona roślin lub produktów roślinnych przed wszelkimi organizmami szkodliwymi lub zapobieganie działaniu takich organizmów, chyba że głównym przeznaczeniem takich produktów jest utrzymanie higieny, a nie ochrona roślin lub produktów roślinnych;

[...]

Środki te są dalej zwane »środkami ochrony roślin«”.

7 Artykuł 3 pkt 5, 9, 10 i 17 tego samego rozporządzenia stanowi:

„Na użytek niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

[...]

5) »rośliny« oznaczają żywe rośliny lub żywe części roślin, w tym świeże owoce, warzywa i nasiona;

[...]

- 9) »wprowadzanie do obrotu« oznacza posiadanie do celów sprzedaży we Wspólnocie, w tym oferowanie do sprzedaży lub innej formy przekazania, za opłatą lub bezpłatnie, oraz sprzedaż, dystrybucję i inne formy przekazania, z wyjątkiem zwrotu, poprzedniemu sprzedawcy. Na użytek niniejszego rozporządzenia za wprowadzanie do obrotu uznaje się wprowadzanie do swobodnego obrotu na terytorium Wspólnoty;
- 10) »zezwozenie na wprowadzanie środka ochrony roślin do obrotu« oznacza akt administracyjny, na podstawie którego właściwy organ państwa członkowskiego zezwala na wprowadzanie środka ochrony roślin do obrotu na swoim terytorium;

[...]

17) [...]

Do celów stosowania w szklarniach jako środek do zabiegów po zbiorze plonu, stosowania w pustych magazynach i do zaprawiania nasion »strefa« oznacza wszystkie strefy określone w załączniku [I]”.

- 8 Artykuł 28 rozporządzenia nr 1107/2009, zatytułowany „Zezwolenie na wprowadzanie do obrotu i stosowanie”, stanowi w ust. 1:

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

- 9 Artykuł 29 tego rozporządzenia, zatytułowany „Wymogi dotyczące zezwolenia na wprowadzanie do obrotu”, przewiduje w ust. 1 lit. a):

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

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

- 10 Artykuł 33, zatytułowany „Wniosek o zezwolenie lub zmianę zezwolenia”, w ust. 2 lit. b) odnosi się do zaprawiania nasion.

- 11 Artykuł 40 tego samego rozporządzenia, dotyczący wzajemnego uznawania zezwozeń, odnosi się w ust. 1 lit. c) do zaprawiania nasion.

- 12 Zgodnie z art. 49 rozporządzenia nr 1107/2009, zatytułowanym „Wprowadzanie zaprawionych nasion do obrotu”:

„1. Państwa członkowskie nie zakazują wprowadzania do obrotu i stosowania nasion zaprawionych środkami ochrony roślin, które uzyskały zezwolenie na takie zastosowanie w przynajmniej jednym państwie członkowskim.

2. W przypadku gdy istnieją istotne obawy, że zaprawione nasiona, o których mowa w ust. 1, mogą stanowić poważne zagrożenie dla zdrowia ludzi lub zwierząt albo dla środowiska i że nie można w zadowalający sposób zapobiec temu zagrożeniu za pomocą środków podjętych przez dane państwo(-a) członkowskie, niezwłocznie podejmuje się środki – zgodnie z procedurą regulacyjną, o której mowa w art. 79 ust. 3 – mające na celu ograniczenie lub zakazanie

stosowania lub sprzedaży takich zaprawionych nasion. Przed podjęciem takich środków Komisja bada materiał dowodowy i może zwrócić się do [Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności, EFSA] o opinię. Komisja może ustalić termin dostarczenia [przez EFSA] takiej opinii.

3. Zastosowanie mają art. 70 i 71.

4. Bez uszczerbku dla innych przepisów wspólnotowych dotyczących etykietowania nasion, etykiety i dokumenty towarzyszące zaprawionym nasionom zawierają nazwę środka ochrony roślin, który został użyty do zaprawienia nasion, nazwę (nazwy) substancji czynnej (czynnych) zawartej (zawartych) w tym środku, standardowe zwroty informujące o środkach ostrożności [...] oraz – w stosownych przypadkach – środki ograniczania ryzyka określone w zezwoleniu dla tego środka”.

13 Artykuł 53 tego rozporządzenia, zatytułowany „Sytuacje nadzwyczajne [w dziedzinie] [...] ochron[y] roślin”, ma następujące brzmienie:

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

Dane państwo członkowskie natychmiast informuje pozostałe państwa członkowskie oraz Komisję o podjętym działaniu, dostarczając szczegółowych informacji o sytuacji i wszelkich środkach podjętych w celu zapewnienia bezpieczeństwa konsumentów.

[...]

4. Ust[ępy] 1–3 nie mają zastosowania do środków ochrony roślin zawierających organizmy zmodyfikowane genetycznie lub składających się z takich organizmów, chyba że uwolnienie to zostało zaakceptowane zgodnie z dyrektywą 2001/18/WE [Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylającej dyrektywę Rady 90/220/EWG (Dz.U. 2001, L 106, s. 1)”.

14 Artykuł 66 ust. 1 tego rozporządzenia uściśla, iż wyrażenie „środki ochrony roślin” może zostać zastąpione przez bardziej precyzyjne określenie rodzaju produktu, takie jak środek „owadobójczy”.

Rozporządzenie wykonawcze (UE) 2018/784

15 Motywy 6, 11 i 13 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2018/784 z dnia 29 maja 2018 r. zmieniającego rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 540/2011 w odniesieniu do warunków zatwierdzenia substancji czynnej „klotianidyna” (Dz.U. 2018, L 132, s. 35) przewidują:

„6) Komisja zasięgnęła opinii [EFSA], któr[a] przedstawił[a] w dniu 13 października 2016 r. swoje wnioski z oceny ryzyka dotyczącej klotianidyny [...]. W przypadku większości upraw [EFSA] stwierdził[a] wysoki poziom krótkoterminowego ryzyka dla pszczół związanego ze środkami ochrony roślin zawierającymi substancję czynną klotianidyna. W szczególności, w odniesieniu do narażenia za pośrednictwem pyłu, [EFSA] stwierdził[a] wysoki poziom krótkoterminowego ryzyka dla pszczół w przypadku zbóż ozimych oraz uznał[a], że

w przypadku buraków cukrowych nie można wykluczyć wysokiego poziomu przewlekłego ryzyka dla pszczół. W odniesieniu do spożycia pozostałości w zanieczyszczonym pyłku i nektarze stwierdzono wysoki poziom krótkoterminowego i przewlekłego ryzyka lub nie można wykluczyć wysokiego poziomu ryzyka w przypadku większości zastosowań polowych. Krótkoterminowe i przewlekłe ryzyko dla pszczół stwierdzono również w przypadku roślin uprawianych następczo w odniesieniu do wszystkich zastosowań polowych. W odniesieniu do szkółek leśnych wnioskodawcy nie przedstawili żadnych danych, nie można zatem wykluczyć ryzyka dla pszczół. Ponadto [EFSA] stwierdził[a] kilka luk w danych.

- 11) [...] Mając na uwadze potrzebę zapewnienia poziomu bezpieczeństwa i ochrony zgodnego z wysokim poziomem ochrony zdrowia zwierząt, do którego dąży się w Unii, należy zakazać wszystkich rodzajów zastosowania substancji na zewnątrz. W związku z tym należy ograniczyć stosowanie klotianidyny do szklarni trwałych oraz wprowadzić wymóg, by rośliny uprawne uzyskane w takich szklarniach pozostawały w ciągu całego cyklu życia w szklarni trwałej, tak by nie były one przesadzane na zewnątrz.

[...]

- 13) Biorąc pod uwagę ryzyko dla pszczół wynikające z zaprawionych nasion, wprowadzanie do obrotu i stosowanie nasion zaprawionych środkami ochrony roślin zawierającymi klotianidynę powinno podlegać takim samym ograniczeniom jak stosowanie klotianidyny. Należy zatem wprowadzić przepis, zgodnie z którym nie wprowadza się do obrotu ani nie stosuje się nasion zaprawionych środkami ochrony roślin zawierającymi klotianidynę, chyba że nasiona te są przeznaczone do stosowania wyłącznie w szklarniach trwałych, a rośliny uprawne uzyskane w takich szklarniach pozostają w ciągu całego cyklu życia w szklarni trwałej”.
- 16) Zgodnie z art. 2 tego rozporządzenia wykonawczego, zatytułowanym „Zakaz wprowadzania do obrotu i stosowania zaprawionych nasion”:

„Nie wprowadza się do obrotu ani nie stosuje się nasion zaprawionych środkami ochrony roślin zawierającymi klotianidynę, chyba że:

- a) nasiona są przeznaczone do stosowania wyłącznie w szklarniach trwałych; oraz
- b) rośliny uprawne uzyskane w takich szklarniach pozostają w ciągu całego cyklu życia w szklarni trwałej”.

Rozporządzenie wykonawcze (UE) 2018/785

- 17) Motywy 11 i 13 oraz art. 2 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2018/785 z dnia 29 maja 2018 r. zmieniającego rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 540/2011 w odniesieniu do warunków zatwierdzenia substancji czynnej tiametoksam (Dz.U. 2018, L 132, s. 40) mają brzmienie identyczne z motywami 11 i 13 oraz art. 2 rozporządzenia wykonawczego 2018/784, z wyjątkiem odniesienia do substancji czynnej „tiametoksam” zamiast odniesienia do substancji czynnej „klotianidyna” w tych ostatnich przepisach.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 18 Jak wynika z postanowienia odsyłającego „klotianidyna” i „tiametoksam” są substancjami aktywnymi z rodziny neonikotynoidów stosowanych w rolnictwie jako środki owadobójcze w celu zaprawiania nasion.
- 19 Substancje te, zatwierdzone przez Komisję w 1991 r., podlegają – ze względu na ryzyko, jakie stwarzają dla pszczół oraz z uwagi na konieczność zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa i ochrony zgodnego z wysokim poziomem ochrony zdrowia zwierząt, do którego dąży się w Unii – ograniczeniom od 2013 r., przede wszystkim na mocy rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 485/2013 z dnia 24 maja 2013 r. zmieniającego rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 540/2011 w odniesieniu do warunków zatwierdzania substancji czynnych klotianidyna, tiametoksam i imidachlopryd oraz zabraniającego stosowania i sprzedaży nasion zaprawionych środkami ochrony roślin zawierającymi te substancje czynne (Dz.U. 2013, L 139, s. 12), a następnie na mocy rozporządzeń wykonawczych 2018/784 i 2018/785. Przepisy te przewidują w szczególności zakaz wprowadzania do obrotu i stosowania nasion zaprawionych substancjami czynnymi „klotianidyna” i „tiametoksam”, z wyjątkiem upraw w szklarniach trwałych, przez cały cykl życia, tak aby otrzymana uprawa nie była przesadzana na zewnątrz.
- 20 Z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że zatwierdzenie „klotianidyny” wygasło w dniu 31 stycznia 2019 r. i że zatwierdzenie „tiametoksamu” wygasło w dniu 30 kwietnia 2019 r., ponieważ wnioskodawcy wycofali wnioski o odnowienie zatwierdzenia tych substancji czynnych, w związku z czym ich stosowanie jest obecnie zakazane w Unii.
- 21 W dniu 19 października 2018 r. władze belgijskie, powołując się na system stanowiący odstępstwo od obowiązujących przepisów i mający charakter tymczasowy, zapisany w art. 53 ust. 1 rozporządzenia nr 1107/2009, zezwoliły tymczasowo na wprowadzenie do obrotu środków ochrony roślin zawierających „klotianidynę” („Poncho Beta” produkowany przez Bayer AG) i „tiametoksam” („Cruiser 600 FS” produkowany przez Syngentę), do zaprawiania nasion buraka cukrowego.
- 22 Pismami z dnia 7 grudnia 2018 r. udzielono kolejnych czterech tymczasowych zezwoleń na wprowadzenie do obrotu środków ochrony roślin zawierających te substancje czynne w celu siewu nasion zaprawionych tymi środkami, tj. nasion buraka cukrowego, marchwi, sałaty, endywii, radicchio rosso i chabrów cukrowych.
- 23 W dniu 21 stycznia 2019 r. strona skarżąca w postępowaniu głównym wniosła do sądu odsyłającego skargę zmierzającą do zawieszenia i uchylecia tych zezwoleń.
- 24 Strona skarżąca w postępowaniu głównym podnosi co do zasady, że neonikotynoidy zaczęły być stosowane coraz powszechniej za pomocą techniki powlekania nasion, w tym znaczeniu, że zamiast do oprysku uprawy są one prewencyjnie stosowane do nasion przed siewem. Rolnicy nabywają zatem nasiona już zaprawione środkami ochrony roślin zawierającymi te substancje czynne, bez względu na rzeczywiste występowanie owadów, których eliminowanie mają na celu.
- 25 Zdaniem strony skarżącej w postępowaniu głównym zarówno Parlament, jak i Komisja wyraziły zaniepokojenie coraz częstszym korzystaniem przez państwa członkowskie z odstępstwa przewidzianego w art. 53 ust. 1 rozporządzenia nr 1107/2009, co prowadziłoby do nadużywania udzielania zezwoleń nadzwyczajnych, przez kilka kolejnych lat, przy braku jakiegokolwiek dowodu na rzekome zagrożenia dla upraw, w celu regulowania wzrostu roślin lub ułatwienia ich

zbioru lub przechowywania. W świetle nowych danych naukowych dotyczących toksycznego wpływu klotianidyny i tiametoksamu na pszczoły Komisja zakazała sprzedaży i stosowania na zewnątrz nasion powlekanych środkami ochrony roślin zawierającymi te substancje czynne.

- 26 Przed sądem odsyłającym minister ds. wolnych zawodów, samozatrudnionych, MŚP, rolnictwa i integracji społecznej, odpowiedzialny za politykę wielkowiejską, podnosi między innymi, że strona skarżąca w postępowaniu głównym nie wykazała, by dane, na które się powołuje, miały znaczenie dla sprawy, a ponadto nie przedstawiła żadnego dowodu uzasadniającego zakaz stosowania tych produktów na warunkach określonych w rozpatrywanych zezwoleniach.
- 27 Sąd odsyłający wyraża wątpliwości zarówno co do zakresu stosowania art. 53 rozporządzenia nr 1107/2009, jak i co do zasięgu przewidzianego w nim odstępstwa.
- 28 W tych okolicznościach Conseil d'État (rada stanu, Belgia) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy art. 53 rozporządzenia [nr 1107/2009] należy interpretować w ten sposób, że umożliwia on państwu członkowskiemu udzielenie w określonych warunkach zezwolenia dotyczącego zaprawiania, sprzedaży lub wysiewu nasion zaprawianych środkami ochrony roślin?
- 2) W razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze – czy wspomniany art. 53 [rozporządzenia nr 1107/2009] może mieć zastosowanie w określonych warunkach do środków ochrony roślin zawierających substancje czynne, których wprowadzanie do sprzedaży lub stosowanie są poddane ograniczeniom lub zakazane na terytorium Unii [...]?
- 3) Czy »szczególne okoliczności« wymagane przez wspomniany art. 53 rozporządzenia [nr 1107/2009] obejmują sytuacje, w których wystąpienie niebezpieczeństwa nie jest pewne, lecz jedynie prawdopodobne?
- 4) Czy »szczególne okoliczności« wymagane przez art. 53 rozporządzenia [nr 1107/2009] obejmują sytuacje, w których wystąpienie niebezpieczeństwa jest możliwe do przewidzenia, zwyczajne, a nawet cykliczne?
- 5) Czy zastosowany w art. 53 rozporządzenia [nr 1107/2009] zwrot »któremu nie można zapobiec za pomocą innych rozsądnych działań« należy interpretować w ten sposób, że w świetle brzmienia motywu 8 [tego] rozporządzenia przypisuje on jednakową wagę z jednej strony zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzi i zwierząt oraz środowiska, a z drugiej strony zachowaniu konkurencyjności rolnictwa wspólnotowego?».

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytań pierwszego i drugiego

- 29 Poprzez pytania pierwsze i drugie, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia czy art. 53 ust. 1 rozporządzenia nr 1107/2009 należy interpretować w ten sposób, że zezwala on państwu członkowskiemu, z zastrzeżeniem spełnienia przewidzianych w nim warunków, na wprowadzanie do obrotu środków ochrony roślin w celu zaprawiania nasion, jak

- również wprowadzania do obrotu i stosowania nasion zaprawionych tymi produktami, podczas gdy wprowadzanie do obrotu i stosowanie nasion zaprawionych tymi produktami zostało wyraźnie zakazane.
- 30 Należy również przypomnieć, że jak zostało wyjaśnione w pkt 19 i 20 niniejszego wyroku, wprowadzanie do obrotu i stosowanie na zewnątrz nasion zaprawionych środkami ochrony roślin zawierającymi w szczególności substancje czynne „klotianidyna” i „tiametoksam”, będące przedmiotem zezwoleń rozpatrywanych w postępowaniu głównym, zostało zakazane, odpowiednio, rozporządzeniem wykonawczym 2018/784 i rozporządzeniem wykonawczym 2018/785.
- 31 Dokładniej rzecz ujmując, te rozporządzenia wykonawcze przewidują odpowiednio w art. 2 każdego z nich, że nie wprowadza się do obrotu ani nie stosuje się nasion zaprawionych środkami ochrony roślin zawierającymi te substancje czynne, chyba że nasiona te są przeznaczone do stosowania wyłącznie w szklarniach trwałych, a rośliny uprawne uzyskane w takich szklarniach pozostają w szklarni trwałej w ciągu całego cyklu życia.
- 32 Takie ograniczenie stosowania tych substancji czynnych do szklarni trwałych, skutkujące tym, że powstałe w ten sposób uprawy nie mogą być przesadzone na zewnątrz, jest uzasadnione – co znajduje odzwierciedlenie w motywach 11 i 13 tych rozporządzeń wykonawczych – ryzykiem, jakie dla pszczół stanowią nasiona zaprawione środkami ochrony roślin zawierającymi te substancje czynne, oraz potrzebą zapewnienia poziomu bezpieczeństwa i ochrony zgodnego z wysokim poziomem ochrony zdrowia zwierząt, do którego dąży się w Unii.
- 33 Wątpliwości sądu odsyłającego odnoszą się zatem do możliwości zezwolenia na wprowadzenie do obrotu środków ochrony roślin w celu zaprawiania nasion oraz wprowadzanie do obrotu i stosowanie nasion zaprawionych tymi produktami poprzez odstąpienie od wyraźnego zakazu, przyjętego na podstawie art. 49 ust. 2 rozporządzenia nr 1107/2009.
- 34 Na wstępie należy podkreślić, że art. 53 ust. 1 rozporządzenia nr 1107/2009 stanowi odstępstwo od normy o zasięgu ogólnym ustanowionej w art. 28 ust. 1 tego rozporządzenia, zgodnie z którą środek ochrony roślin może być wprowadzany do obrotu lub stosowany tylko wtedy, gdy uzyskał zezwolenie w danym państwie członkowskim zgodnie ze wspomnianym rozporządzeniem. Otóż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem dotyczącym odstępstw powinny one podlegać ścisłej wykładni (zob. podobnie wyrok z dnia 4 marca 2021 r., Agrimotion, C-912/19, EU:C:2021:173, pkt 28).
- 35 Ponadto należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy uwzględniać nie tylko jego brzmienie, lecz także jego kontekst oraz cele regulacji, której część przepis ten stanowi (wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Confédération paysanne i in., C-528/16, EU:C:2018:583, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 36 Co się tyczy przede wszystkim brzmienia art. 53 ust. 1 rozporządzenia nr 1107/2009, należy stwierdzić, że wynika z niego, iż przepis ten stosuje się „w drodze odstępstwa od art. 28” tego rozporządzenia.
- 37 W tym względzie należy zauważyć, że art. 28 ust. 1 tego rozporządzenia stanowi, że środek ochrony roślin nie jest wprowadzany do obrotu ani stosowany, chyba że uzyskał zezwolenie w danym państwie członkowskim zgodnie z tym rozporządzeniem, przy czym art. 28 ust. 2 tego rozporządzenia wskazuje przypadki, w jakich nie jest wymagane żadne zezwolenie.

- 38 Zgodnie z art. 29 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1107/2009 zezwolenie na wprowadzenie do obrotu środka ochrony roślin, o którym mowa w art. 28 ust. 1 tego rozporządzenia, jest uzależnione między innymi od zatwierdzenia zawartych w nim substancji czynnych.
- 39 Z powyższego wynika, że art. 53 ust. 1 rozporządzenia nr 1107/2009 zezwala państwom członkowskim na wprowadzenie – z zastrzeżeniem spełnienia przewidzianych w nim warunków – do obrotu środków ochrony roślin zawierających substancje, które nie wchodzą w zakres zastosowania rozporządzenia zatwierdzającego. Natomiast brzmienie tego przepisu nie pozwala na stwierdzenie, że te państwa członkowskie mogą tym samym wprowadzić odstępstwa od przepisów Unii zmierzających wyraźnie do zakazu wprowadzania do obrotu i stosowania nasion zaprawionych środkami ochrony roślin.
- 40 W tym względzie należy zauważyć, że zgodnie z motywem 33 rozporządzenia nr 1107/2009 prawodawca Unii poświęcił nasionom zaprawionym środkami ochrony roślin „szczególny przepis” tego rozporządzenia, mianowicie jego art. 49. Zgodnie z ust. 2 tego artykułu, w przypadku gdy istnieją istotne obawy, że nasiona zaprawione środkami ochrony roślin będącymi przedmiotem zezwolenia dla takiego zastosowania w państwie członkowskim mogą stanowić poważne zagrożenie dla zdrowia ludzi lub zwierząt albo dla środowiska i że nie można w zadowalający sposób zapobiec temu zagrożeniu za pomocą środków podjętych przez dane państwo(-a) członkowskie, niezwłocznie podejmuje się środki mające na celu ograniczenie lub zakazanie stosowania lub sprzedaży takich zaprawionych nasion.
- 41 Przepisy przyjęte na podstawie art. 49 rozporządzenia nr 1107/2009 stanowią zatem przepisy szczególne dotyczące nasion zaprawianych środkami ochrony roślin. Należy stwierdzić w tym miejscu, że z brzmienia art. 53 ust. 1 rozporządzenia nr 1107/2009 nie wynika, by przepis ten stanowił odstępstwo od art. 49 ust. 2 tego rozporządzenia lub od przepisów przyjętych na podstawie tego ostatniego przepisu, ponieważ ten pierwszy przepis dotyczy jedynie art. 28 tego rozporządzenia.
- 42 Następnie, w odniesieniu do kontekstu art. 53 ust. 1 rozporządzenia nr 1107/2009, należy zauważyć, że w motywie 32 tego rozporządzenia prawodawca Unii odniósł się do możliwości wydania przez państwa członkowskie – w wyjątkowych przypadkach – zezwolenia na wprowadzanie do obrotu środków ochrony roślin, które nie spełniają warunków określonych w tym rozporządzeniu.
- 43 Chociaż z motywu tego wynika, że prawodawca ten zamierzał umożliwić państwom członkowskim wydawanie zezwoleń na środki ochrony roślin lub, jak w niniejszym przypadku, na nasiona zaprawione takimi środkami, nie wymagając spełnienia warunków przewidzianych tym rozporządzeniem, wspomniany motyw nie świadczy w żaden sposób o woli tego prawodawcy, aby umożliwić tym państwom odstąpienie od wyraźnego zakazu stosowania takich nasion.
- 44 Ponadto należy zauważyć, że wykładnia art. 53 ust. 1 rozporządzenia nr 1107/2009, przyjęta w pkt 39 niniejszego wyroku, znajduje potwierdzenie w ciążącym na państwach członkowskich na mocy art. 14 ust. 1 dyrektywy 2009/128 obowiązku podjęcia wszelkich koniecznych starań w celu zachęcania do stosowania środków ochrony roślin o niskiej zawartości pestycydów, przyznając zawsze, gdy to możliwe, pierwszeństwo metodom niechemicznym, tak aby profesjonalni użytkownicy pestycydów przechodzili na stosowanie dostępnych praktyk i produktów do walki z danym organizmem szkodliwym, które to praktyki i produkty stwarzają najmniejsze zagrożenie dla zdrowia ludzi i dla środowiska.

- 45 Wreszcie należy zauważyć, że zakazy przewidziane w rozporządzeniach wykonawczych 2018/784 i 2018/785 zostały przyjęte z uwzględnieniem konieczności zapewnienia poziomu bezpieczeństwa i ochrony zgodnego z wysokim poziomem ochrony zdrowia zwierząt, do którego dąży się w Unii, jak określono w motywie 11 tych rozporządzeń wykonawczych.
- 46 Takie zakazy odpowiadają zatem celowi rozporządzenia nr 1107/2009, którym jest – jak uściślono w art. 1 ust. 3 i 4 tego rozporządzenia i jak wskazano w jego motywie 8 – w szczególności zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzi i zwierząt oraz ochrony środowiska.
- 47 W tym względzie należy przypomnieć, że przepisy te opierają się na zasadzie ostrożności, która jest jedną z podstaw polityki wysokiego poziomu ochrony realizowanej przez Unię w dziedzinie środowiska naturalnego zgodnie z art. 191 ust. 2 akapit pierwszy TFUE, aby uniknąć sytuacji, w której substancje czynne lub produkty wprowadzane do obrotu szkodzą zdrowiu ludzi i zwierząt lub środowisku naturalnemu.
- 48 Ponadto należy stwierdzić, jak wskazano w motywie 24 rozporządzenia nr 1107/2009, że przepisy regulujące udzielanie zezwoleń muszą zapewniać wysoki poziom ochrony oraz że w szczególności przy udzielaniu zezwoleń na wprowadzanie środków ochrony roślin do obrotu nadrzędnym celem „przeważającym” nad poprawą produkcji roślinnej powinna być ochrona zdrowia ludzi i zwierząt oraz środowiska [zob. analogicznie wyrok z dnia 5 maja 2022 r., R. en R. (Użytkowanie rolnicze produktu niedopuszczonego do stosowania), C-189/21, EU:C:2022:360, pkt 42, 43].
- 49 Dlatego też, jak stwierdzono w tym motywie, przed wprowadzeniem do obrotu należy wykazać nie tylko, że środki ochrony roślin są wyraźnie korzystne dla produkcji roślinnej, ale także, że nie mają szkodliwego wpływu na zdrowie ludzi lub zwierząt.
- 50 Gdyby art. 53 ust. 1 rozporządzenia nr 1107/2009 należało interpretować w ten sposób, że zezwala on na wprowadzanie do obrotu i stosowanie nasion zaprawionych środkami ochrony roślin, nawet jeśli to wprowadzenie do obrotu i stosowanie było, po dokonaniu oceny przez Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności, przedmiotem wyraźnego zakazu, taka wykładnia byłaby sprzeczna z celem tego rozporządzenia, o którym mowa w pkt 46 i 47 niniejszego wyroku. Z drugiej strony taka wykładnia skutkowałaby tym, że poprawa produkcji roślinnej przeważałaby nad zapobieganiem zagrożeniom dla zdrowia ludzi i zwierząt oraz dla środowiska, które mogłyby prowadzić do użycia nasion zaprawionych środkami ochrony roślin, których szkodliwość została wykazana, i to z naruszeniem rozważań przedstawionych w pkt 48 niniejszego wyroku.
- 51 W tym względzie należy podkreślić, że środki zakazu, takie jak przewidziane w rozporządzeniach wykonawczych 2018/784 i 2018/785, Komisja przyjmuje z poszanowaniem ścisłych warunków, ponieważ nasiona zaprawione środkami ochrony roślin mogą stanowić poważne zagrożenie dla środowiska, zdrowia ludzi lub zwierząt.
- 52 Jak bowiem wskazano w motywie 6 rozporządzenia wykonawczego 2018/784, Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności stwierdził w szczególności w przypadku większości upraw wysoki poziom krótkoterminowego i przewlekłego ryzyka dla pszczół związanego z zastosowaniem środków ochrony roślin zawierających substancję czynną klotianidyna, w szczególności w wyniku narażenia na działanie pyłu i skutek spożycia pozostałości obecnych w zanieczyszczonym pyłku i nektarze. Motyw 13 rozporządzenia wykonawczego 2018/785 podkreśla również ryzyko dla pszczół wynikające z nasion zaprawionych środkami ochrony roślin zawierającymi tiametoksam.

- 53 Należy również dodać, że wykładnia art. 53 ust. 1 rozporządzenia nr 1107/2009 dotyczy nie tylko wprowadzania do obrotu i stosowania nasion zaprawionych środkami ochrony roślin, których stosowanie zostało wyraźnie zabronione w przepisach wykonawczych, w tym przypadku do siewu tych nasion, ale również wprowadzania do obrotu takich środków ochrony roślin służących do zaprawiania tych nasion.
- 54 W świetle całości powyższych rozważań na pytania pierwsze i drugie należy odpowiedzieć, iż art. 53 ust. 1 rozporządzenia nr 1107/2009 należy interpretować w ten sposób, że nie zezwala on państwu członkowskiemu na wprowadzenie do obrotu środków ochrony roślin w celu zaprawiania nasion, jak również wprowadzania do obrotu i stosowania nasion zaprawionych tymi produktami, jeżeli wprowadzanie do obrotu i stosowanie nasion zaprawionych tymi samymi środkami zostało wyraźnie zakazane rozporządzeniem wykonawczym.

W przedmiocie pytań od trzeciego do piątego

- 55 W świetle odpowiedzi udzielonej na pytania pierwsze i drugie nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytania od trzeciego do piątego.

W przedmiocie kosztów

- 56 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 53 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczącego wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylającego dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG

należy interpretować w ten sposób, że:

nie zezwala on państwu członkowskiemu na wprowadzenie do obrotu środków ochrony roślin w celu zaprawiania nasion, jak również wprowadzania do obrotu i stosowania nasion zaprawionych tymi produktami, jeżeli wprowadzanie do obrotu i stosowanie nasion zaprawionych tymi samymi środkami zostało wyraźnie zakazane rozporządzeniem wykonawczym.

Podpisy