Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
L. MEDINA
представено на 28 септември 2023 година [1]

Дело C-308/22

Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)
срещу
College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden,
при участието на:
Corteva Agriscience, по-рано Dow AgroScience BV (Dow)

(Преюдициално запитване, отправено от College van Beroep voor het bedrijfsleven (Апелативен съд по административни спорове в икономическата област, Нидерландия)

„Преюдициално запитване — Сближаване на законодателствата — Регламент (ЕО) № 1107/2009 — Пускане на пазара на продукти за растителна защита — Оценка за целите на разрешението — Член 36 — Член 44 — Право на преценка на съответната държава членка по отношение на оценката на държавата членка — зонален докладчик, която е разгледала заявлението — Задължение за отчитане на съвременните научно-технически познания, дори извън ръководствата — Принцип на предпазните мерки“

1. С настоящото преюдициално запитване, отправено от College van Beroep voor het bedrijfsleven (Апелативен съд по административни спорове в икономическата област, Нидерландия), се иска тълкуване по-специално на член 36 от Регламент (ЕО) № 1107/2009 [2]. Главното производство се води по жалба на Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) срещу решението на College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Съвет по одобряване на продукти за растителна защита и биоциди, Нидерландия, наричан по-нататък „CTB“) да отхвърли административната жалба на PAN Europe срещу решението на CTB за разширяване на обхвата на издаденото разрешение на продукта за растителна защита „Клоузър“ (Closer), който съдържа активното вещество сулфоксафлор.

2. Както посочва Европейската агенция за околна среда (ЕАОС), „замърсяването [с продукти за растителна защита (пестициди)] води до загуба на биологично разнообразие в Европа. То причинява значително намаляване на популациите на насекомите, като застрашава решаващата им роля в производството на храни“, а „излагането на човека на химически пестициди се свързва с хронични заболявания като рак и сърдечни, респираторни и неврологични заболявания“ [3]. Настоящото дело е важно, тъй като повдига въпроса дали, когато преценяват дали да издадат разрешение за продукти за растителна

[1] Език на оригиналния текст: английски.

[2] Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 година относно пускането на пазара на продукти за растителна защита и за отмяна на директиви 79/117/ЕИО и 91/414/ЕИО на Съвета (ОВ L 309, 2009 г., стр. 1).

[3] EEA Briefing ‘How pesticides impact human health and ecosystems in Europe’, 26 April 2023.

защита, държавите членки следва да могат да вземат предвид най-новите научно-технически познания във връзка с въздействието, което продуктите за растителна защита оказват върху нашия живот.

3. Във връзка с това в рамките на програмата на Съюза за зелена икономика (по-специално стратегията „От фермата до трапезата“) Европейският съюз си поставя за цел да намали употребата на химически продукти за растителна защита с 50 % до 2030 г., за да „осигури справедлива, здравословна и екологосъобразна хранителна система“. В това отношение следва да се отбележи, че през 2018 г. Европейският парламент изчисли, че в Съюза са разрешени и се предлагат на пазара цели 500 различни продукта за растителна защита [4]. Именно в този контекст ще се опитам да отговоря на въпросите, повдигнати с настоящото преюдициално запитване.

4. Настоящото дело е свързано със съединени дела C-309/22 и C-310/22, PAN Europe (Оценка на свойствата, нарушаващи функциите на ендокринната система), които са образувани по запитвания от същия национален съд. Заключението ми по тези дела също се представя днес и двете заключения следва да се разглеждат заедно.

I. Правна уредба

A. Регламент № 1107/2009

5. Член 1 от този регламент е озаглавен „Предмет и цел“ и параграфи 3 и 4 от него предвиждат:

„3. Целта на настоящия регламент е да се гарантира високо равнище на защита на здравето на хората и животните и на околната среда, както и да се подобри функционирането на вътрешния пазар посредством хармонизация на правилата относно пускането на пазара на продукти за растителна защита, като същевременно се подобри земеделското производство.

4. Разпоредбите на настоящия регламент се основават на принципа на предпазливост, за да се гарантира, че активните вещества или продукти, които се пускат на пазара, не засягат неблагоприятно здравето на хората или животните или околната среда. По-специално държавите членки не могат да бъдат възпрепятствани да прилагат принципа на предпазливост, когато съществува неяснота от научна гледна точка по отношение на рискове за здравето на хората или животните и за околната среда, предизвикани от продукти за растителна защита, които се разрешават на тяхна територия“.

6. Член 4 от Регламент № 1107/2009 е озаглавен „Критерии за одобряване на активни вещества“ и параграфи 1—4 от него предвиждат:

„1. Активно вещество се одобрява в съответствие с приложение II, ако предвид съвременните научно-технически познания може да се очаква, че при отчитане на критериите за одобрение, определени в точки 2 и 3 от същото приложение, продуктите за

[4] Европейски парламент, Доклад относно процедурата на Съюза за разрешаване на пестициди (2018/2153 (INI), стр. 14 (18 декември 2018 г.).

растителна защита, съдържащи съответното активно вещество, отговарят на изискванията, предвидени в параграфи 2 и 3.

Оценката на активното вещество установява на първо място дали са изпълнени критериите за одобрение, посочени в точки 3.6.2—3.6.4 и 3.7 от приложение II. Ако тези критерии са изпълнени, оценката установява също дали са изпълнени останалите критерии за одобрение, посочени в точки 2 и 3 от приложение II.

2. Остатъчните вещества от продукти за растителна защита, след прилагане в съответствие с добрата растителнозащитна практика и при реалистични условия на употреба, отговарят на следните изисквания:

а) не оказват никакво вредно въздействие върху здравето на хората, включително върху това на уязвими групи от населението, нито върху здравето на животните, като се вземат предвид познатите кумулативни и синергични въздействия, когато са налице приети от [Европейския орган за безопасност на храните (наричан по-нататък „ЕОБХ“)] научни методи за оценка на тези въздействия, нито върху подземните води;

б) не оказват неприемливо въздействие върху околната среда.

За остатъчни вещества от токсикологично, екотоксикологично или екологично значение или от значение за питейната вода, съществуват стандартно използвани методи за тяхното измерване. Трябва да съществуват достъпни аналитични стандарти.

3. Когато се прилага в съответствие с добрата растителнозащитна практика и при реалистични условия на употреба, даден продукт за растителна защита трябва да отговаря на следните изисквания:

а) да е достатъчно ефективен;

б) да няма никакво непосредствено или забавено вредно въздействие върху здравето на хората, включително върху това на уязвимите групи, или върху здравето на животните, пряко или чрез питейната вода (като се вземат предвид вещества, произтичащи от третиране на вода), храните, фуражите или въздуха, нито последици на работното място, нито друго косвено въздействие, като се вземат предвид познатите кумулативни и синергични въздействия, когато са налице приети от [ЕОБХ] научни методи за оценка на тези въздействия, нито въздействие върху подземните води;

в) да няма никакво неприемливо въздействие върху растенията или растителните продукти;

г) да не причинява ненужни страдания и болка на гръбначни животни, които подлежат на контрол;

д) да няма неприемливо въздействие върху околната среда, като се вземат най-вече предвид следните съображения, когато са налице приети от [ЕОБХ] научни методи за оценка на тези въздействия:

[…]

4. Изискванията в параграфи 2 и 3 се оценяват предвид единните принципи, посочени в член 29, параграф 6“.

7. Глава III от Регламент № 1107/2009 е озаглавена „Продукти за растителна защита“ и съдържа раздел 1 „Разрешение“, чийто подраздел 1 урежда „[и]зисквания[та] и съдържание[то]“.

8. Член 29 от посочения регламент, който е част от този подраздел, е озаглавен „Изисквания по отношение на разрешението за пускане на пазара“ и предвижда следното:

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

а) неговите активни вещества, антидоти и синергисти са одобрени;

[…]

в) неговите коформуланти не са включени в приложение III;

[…]

д) предвид съвременните научно-технически познания отговаря на изискванията, предвидени в член 4, параграф 3;

[…]

2. Заявителят доказва, че са спазени изискванията, предвидени в параграф 1, букви а)—з).

3. Спазването на изискванията, определени в параграф 1, буква б) и букви д)—з), се установява чрез официални или официално признати изпитвания и анализи, проведени при селскостопански, фитосанитарни и екологични условия, от значение за употребата на въпросния продукт за растителна защита и представителни за преобладаващите условия в зоната, за която е предназначен продуктът.

[…]“.

9. Подраздел 2 от същия раздел 1 на глава III от Регламент № 1107/2009 е озаглавен „Процедура“ и съдържа по-специално член 36.

10. Съгласно член 36 от този регламент, озаглавен „Разглеждане с цел разрешаване“:

„1. Държавата членка, която разглежда заявлението, извършва независима, обективна и прозрачна оценка въз основа на съвременните научно-технически познания и като използва наличните към момента на подаване на заявлението ръководства. Тя дава възможност на всички държави членки в същата зона да представят забележки, които да бъдат взети предвид при оценката.

Държавата членка прилага посочените в член 29, параграф 6 единни принципи за оценка и разрешаване на продукти за растителна защита, за да установи, доколкото е възможно, дали даденият продукт за растителна защита отговаря на изискванията, предвидени в член 29 в същата зона, където се прилага в съответствие с член 55 и при реалистични условия на употреба.

Държавата членка, която разглежда заявлението, предоставя своята оценка на останалите държави членки в същата зона. Форматът на доклада за оценка се определя в съответствие с процедурата по консултиране, посочена в член 79, параграф 2.

2. Съответните държави членки съответно издават или отказват разрешения въз основа на заключенията от оценката на държавата членка, която разглежда заявлението съгласно членове 31 и 32.

3. Чрез дерогация от параграф 2 и при спазване на правото на [Съюза] могат да се налагат подходящи условия по отношение на изискванията, посочени в член 31, параграфи 3 и 4, както и други мерки за намаляване на риска, произтичащи от специфичните условия на употреба.

Когато на опасенията на държава членка, свързани със здравето на хората или на животните и с околната среда, не може да се отговори с установяването на националните мерки за намаляване на риска, посочени в първа алинея, държавата членка може да откаже разрешение на продукт за растителна защита на своя територия, ако поради специфични екологични или селскостопански обстоятелства има основателни съображения да счита, че въпросният продукт продължава да представлява неприемлив риск за здравето на хората или на животните или за околната среда.

Тази държава членка незабавно информира за своето решение заявителя и Комисията, като представя техническа или научна обосновка за него.

Държавите членки предвиждат възможност да се оспори решението, с което се отказва разрешение на такъв продукт, пред националните съдилища или пред други инстанции“.

11. Подраздел 4 от раздел 1 на глава III от Регламент № 1107/2009 е озаглавен „Подновяване, отнемане и изменение“ и съдържа по-специално член 44.

12. Съгласно член 44 от посочения регламент, озаглавен „Отнемане или изменение на разрешение“:

„1. Държавите членки могат да преразгледат дадено разрешение по всяко време, когато са налице данни, че то вече не отговаря на някое от изискванията, посочени в член 29.

[…]

2. Когато държава членка възнамерява да отнеме или да измени дадено разрешение, тя уведомява за това притежателя на разрешението и му дава възможност да представи забележки или допълнителна информация.

3. В зависимост от случая държавата членка отнема или изменя разрешението, когато:

а) изискванията, посочени в член 29, не са изпълнени или вече не са изпълнени;

б) е била представена невярна или подвеждаща информация относно фактите, въз основа на които е издадено разрешението;

в) не е изпълнено условие, включено в разрешението;

г) въз основа на развитието на научно-техническите познания начинът на употреба и използваните количества могат да бъдат променяни; или

д) притежателят на разрешението не изпълнява задълженията, произтичащи от настоящия регламент.

4. Когато държава членка отнеме или измени разрешение в съответствие с параграф 3, тя незабавно уведомява за това притежателя на разрешението, останалите държави членки, [Европейската] [к]омиси[я] и [ЕОБХ]. Останалите държави членки, които принадлежат към същата зона, съответно отнемат или изменят разрешението, като отчитат националните условия и мерките за намаляване на риска, освен когато е бил приложен член 36, параграф 3, втора, трета и четвърта алинея. Когато е подходящо, се прилага член 46“.

II. Кратко представяне на фактите и главното производство, както и на преюдициалните въпроси

13. „Клоузър“ е продукт за растителна защита, който съдържа активното вещество сулфоксафлор. Сулфоксафлор е одобрен в Европейския съюз като активно вещество съгласно Регламент № 1107/2009 чрез Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/1295 на Комисията [5].

14. На 30 април 2015 г. Dow AgroScience BV (наричано по-нататък „Dow“) подава в Нидерландия заявление за разширяване на обхвата на разрешението на „Клоузър“, така че да включва употреба при отглеждането на зеле и картофи на открито. То подава същото заявление по отношение на зона Център (част от която е и Нидерландия) в Белгия, Чехия, Германия, Ирландия, Унгария, Австрия, Полша, Румъния, Словакия и Обединеното кралство.

[5] Регламент за изпълнение от 27 юли 2015 година за одобряване на активното вещество сулфоксафлор в съответствие с Регламент (ЕО) № 1107/2009 на Европейския парламент и на Съвета относно пускането на пазара на продукти за растителна защита и за изменение на приложението към Регламент за изпълнение (ЕС) № 540/2011 на Комисията (ОВ L 199, 2015 г., стр. 8)

15. Ирландия оценява заявлението в качеството си на държава членка — зонален докладчик, като взема предвид ръководството на ЕОБХ от 2002 г.[6], и приключва оценката през 2016 г. Ирландия обаче не използва „новото“ (към онзи момент) ръководство от 2013 г. за оценката на риска, свързан с пчелите[7], което ЕОБХ е изготвил по искане на Комисията с цел да се извърши оценка на рисковете за пчелите.

16. Въз основа на оценката на риска, извършена от Ирландия, с решение от 5 април 2019 г. CTB решава да разшири обхвата на разрешението на „Клоузър“, за да включи исканата употреба, като добавя следната ограничителна фраза: „Опасен за пчелите и земните пчели. За да се защитят пчелите и другите опрашващи насекоми, не прилагайте този продукт по време на цъфтежа на културите или върху култури, които не са в цъфтеж, когато те са активно посещавани от пчели и земни пчели. Прилагането е разрешено само след цъфтежа на картофените култури. Не използвайте този продукт в близост до саморазмножаващи се растения. Премахнете саморазмножаващите се растения преди техния цъфтеж“.

17. PAN Europe обжалва по административен ред решението от 5 април 2019 г. С решение от 5 февруари 2020 г. (наричано по-нататък „обжалваното решение“) CTB отхвърля жалбата като неоснователна. Това е решението, което PAN Europe обжалва пред запитващата юрисдикция, като иска неговата отмяна.

18. Пред запитващата юрисдикция PAN Europe твърди, че CTB не е трябвало да разширява обхвата на разрешението на „Клоузър“ за исканата употреба на пазара в Нидерландия. То твърди, че оценката на Ирландия, на която се е опрял CTB, не се основава на съвременните научно-технически познания. Ръководството от 2002 г. вече не било актуално и не разглеждало сублеталното въздействие, хроничното въздействие, експозицията чрез плевелите, последиците за размножаването на пчелите, както и въздействието върху земните пчели и самотните пчели. Според PAN Europe, като се има предвид, че ръководството от 2002 г. не е актуално — за което свидетелства фактът, че е имало нужда от актуализиране на този документ и издаване на ръководството от 2013 г., което съдържа нови научни познания — оценката е трябвало да се основава на последния документ. То твърди, че на практика ръководството от 2013 г. не се приема от няколко държави членки поради възможността това да доведе до забраняване на някои продукти за растителна защита.

19. PAN Europe счита, че като не е взел предвид ръководството от 2013 г., CTB е застрашил високото равнище на защита на здравето на хората и животните и на околната среда, което се цели с Регламент № 1107/2009. То припомня, че този документ е бил на разположение от публикуването си през 2013 г. и че Регламентът не изисква да има съгласие сред мнозинството от държавите членки, за да се прилага дадено ръководство. PAN Europe отбелязва, че Белгия прилага ръководството от 2013 г. от ноември 2016 г.

20. За разлика от решението за разширяване на обхвата на разрешението на продукта за растителна защита „Клоузър“, одобрението на активното вещество сулфоксафлор от 2015 г. се основавало на ръководството от 2013 г. Въз основа на данните, предоставени от Dow, били установени големи рискове за пчелите. Тези данни не били взети предвид при

[6] Guidance Document on Terrestrial Ecotoxicology, SANCO/10329/2002 rev. 2, 17 October 2002 (наричано по-нататък „ръководството от 2002 г.“).

[7] EFSA Guidance Document on the risk assessment of plant protection products on bees (*Apis mellifera, Bombus* spp. and solitary bees). — EFSA Journal, 2013; 11(7):3295, публикувано на 4 юли 2013 г. (наричано по-нататък „ръководството от 2013 г.“). Всъщност след това (на 11 май 2023 г.) ЕОБХ публикува ново ръководство, „Revised guidance on the risk assessment of plant protection products on bees (*Apis mellifera, Bombus* spp. and solitary bees)“, EFSA Journal.

спорната оценка. Ако СТВ ги бил взел предвид, щял да установи същите рискове. Предвиденото ограничение не било достатъчно и освен това било неприложимо, неосъществимо и неизпълняемо. От принципа на предпазните мерки следвало, че когато има несигурност относно въздействията, преди даден продукт за растителна защита да може да бъде разрешен, първо трябва да се извършат още изследвания.

21. Тъй като счита, че за решаването на спора по главното производство е необходимо тълкуване на член 36 от Регламент № 1107/2009 и на член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, College van Beroep voor het bedrijfsleven (Апелативен съд по административни спорове в икономическата област) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Може ли съответната държава членка, която съгласно член 36, параграф 2 от Регламент № 1107/2009 взема решение относно издаването на разрешение за продукт за растителна защита, да се отклони от оценката на държавата членка — зонален докладчик, която е разгледала заявлението в съответствие с член 36, параграф 1 от този регламент, и ако е така, доколко?

2) Ако отговорът на първия въпрос е, че съответната държава членка не може да се отклони или че може да се отклони само в ограничена степен, как конкретно е уредено правото на ефективни правни средства за защита по смисъла на член 47 от Хартата? Може ли в такъв случай правилността на оценката на държавата членка — зонален докладчик, да се оспорва без ограничения пред националната юрисдикция на съответната държава членка?

3) Ако съответната държава членка или юрисдикцията на тази държава членка стигне до извода, че оценката на държавата членка — зонален докладчик, не е достатъчно обоснована, то в такъв случай доколко съответната държава членка е длъжна да включи държавата членка — зонален докладчик, в изготвянето на достатъчно обоснована оценка?

4) Може ли държавата членка — зонален докладчик, да се ограничи до това да извърши оценка, при която тя се основава изключително на приети ръководства, дори ако отразените в тези ръководства научно-технически познания вече не са съвсем актуални?

5) При отрицателен отговор на предходния въпрос, достатъчно ли е държавата членка — зонален докладчик, да се основе допълнително само на научно-технически познания, които се съдържат във вече разработени, но все още неприети ръководства, или тази държава членка е длъжна да вземе предвид всички налични научно-технически познания, включително такива, които липсват в съответните ръководства?“.

III. Производството пред Съда

22. Писмени становища представят PAN Europe, Corteva Agriscience (по-рано Dow AgroScience BV), германското и гръцкото правителство, Ирландия и нидерландското правителство, както и Комисията. Не е проведено съдебно заседание.

IV. Анализ

23. Както поиска Съдът, в настоящото заключение ще разгледам само първия, четвъртия и петия от поставените въпроси.

A. Въведение

24. С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали, когато решава дали да разреши даден продукт за растителна защита, съответната държава членка има право по своя преценка да се отклони от оценката на риска, извършена от държавата членка — зонален докладчик (наричана по-нататък „държавата членка докладчик“), в сътрудничество с другите държави членки от зоната съгласно член 36, параграф 2 от Регламент № 1107/2009. Четвъртият и петият въпрос имат за цел да се определи какъв вид ръководства и научно-технически познания трябва да се вземат предвид съгласно член 36, параграф 1 от Регламент № 1107/2009 при оценката на риска, извършвана от държава членка докладчик.

25. В рамките на тези въпроси от Съда се иска да даде насоки във връзка с видимото противоречие между целта на Регламент № 1107/2009 „да се гарантира високо равнище на защита на здравето на хората и животните и на околната среда“, и стриктното прилагане от държавите членки на процедурите, предвидени в този регламент. Освен това настоящото дело не се отнася до изолиран случай. В други държави членки (например във Франция) се водят спорове по същите въпроси относно същото активно вещество и същия продукт за растителна защита. През 2017 г. Tribunal administratif de Nice (Административен съд Ница, Франция) спира действието на разрешението на два продукта за растителна защита, произвеждани от Dow Chemical, като се позовава на несигурност относно рисковете за околната среда, включително въздействието им върху пчелите[8]. С междинното решение на този съд е спряно изпълнението на решението на Agence nationale de sécurité sanitaire de l’alimentation, de l’environnement et du travail (Национална агенция за безопасност на храните, околната среда и труда, Франция, наричана по-нататък „ANSES“) за издаване на разрешение на продуктите за растителна защита „Клоузър“ (продукта, който се обсъжда по настоящото дело) и „Трансформ“ (Transform), които съдържат активното вещество сулфоксафлор (също обсъждано по настоящото дело). Делото е образувано по искане на групи за защита на околната среда, които твърдят, че във Франция постепенно се оттегля разрешението на посочените продукти, тъй като те са потенциален фактор за намаляване на пчелните популации. Както споменах по-рано, Европейският съюз одобрява сулфоксафлор през 2015 г. Впоследствие ANSES разрешава съдържащия сулфоксафлор продукт „Клоузър“ за употреба при житни култури като пшеницата, както и при овощни и зеленчукови култури, но го забранява за култури, които привличат опрашващи насекоми, и за всички култури през периодите на техния цъфтеж, като отбелязва потенциалното му токсично въздействие върху пчелите.

[8] Вж. https://www.reuters.com/article/us-france-pesticides-idUSKBN1DO1M9.

Б. По първия въпрос

26. Предвид въпросите, изложени в точки 18—20 от настоящото заключение, запитващата юрисдикция иска да установи дали, когато взема решение относно издаването на разрешение за продукт за растителна защита, съответната държава членка (в случая Нидерландия) е компетентна да се отклони от оценката на държавата членка докладчик (в случая Ирландия), извършена съгласно член 36, параграф 1 от Регламент № 1107/2009.

27. Запитващата юрисдикция посочва, че член 36, параграф 2 от този регламент явно предвижда, че съответната държава членка трябва по принцип да приеме заключенията от оценката на държавата членка докладчик като основа за собственото си решение относно издаването на разрешение.

28. Запитващата юрисдикция отбелязва, че макар член 36, параграф 3 от Регламент № 1107/2009 да предвижда, че чрез дерогация от параграф 2 могат да се налагат подходящи условия по отношение на изискванията, посочени в член 31, параграфи 3 и 4 от същия регламент, както и други мерки за намаляване на риска, тези изисквания трябва да произтичат от специфичните условия на употреба. В делото по главното производство обаче въпросът е дали при разглеждането на заявлението за издаване на разрешение на продукта за растителна защита на своя територия съответната държава членка може да извърши своята оценка въз основа на други релевантни научно-технически познания (и по-специално въз основа на по-ново ръководство в сравнение с използваното от държавата членка докладчик). От акта за преюдициално запитване следва, че според запитващата юрисдикция евентуалното задължение да се вземе предвид оценката на държавата членка докладчик като свършен факт, не би било съвместимо с принципа на предпазните мерки. Поради това тя счита, че би било логично съответната държава членка да не е длъжна автоматично да се съобрази с оценката на държавата членка докладчик.

29. Според мен е полезно да се припомни накратко процедурата за издаване на зонално разрешение на продукти за растителна защита, която е уредена в член 33 и сл. от Регламент № 1107/2009.

30. В рамките на тази процедура заявителят прави предложение коя държава членка според него трябва да е докладчик. Когато предложението бъде прието, заявителят подава заявление за зонално разрешение до държавата членка докладчик, като посочва в кои други държави членки от тази зона желае да кандидатства[9]. Заявителят подава заявлението до всички заинтересовани държави членки паралелно. Необходимата документация е посочена в член 33 от Регламент № 1107/2009.

31. След това държавата членка докладчик оценява заявлението съгласно член 35 от посочения регламент. От нея се изисква да извърши „независима, обективна и прозрачна оценка въз основа на съвременните научно-технически познания и като използва наличните към момента на подаване на заявлението ръководства“[10].

[9] Член 35 от Регламент № 1107/2009. Вж. разяснението на процедурата в решението на Verwaltungsgericht Braunschweig (Административен съд Брауншвайг, Германия) (девети състав) от 12 април 2018 г. (9 A 44/16, т. 66 и сл.) (наричано по-нататък „решението на административния съд в Брауншвайг“), което по същество се отнася до основанията, на които съответната държава членка може да откаже да издаде разрешение на продукт за растителна защита съгласно член 36, параграф 3 от Регламент № 1107/2009.

[10] Член 36, параграф 1 от Регламент № 1107/2009.

32. Държавата членка докладчик трябва да прилага единни принципи за оценка и разрешаване на продукти за растителна защита [11], за да установи, доколкото е възможно, дали даденият продукт за растителна защита отговаря на изискванията, предвидени в член 29 в същата зона, където се прилага в съответствие с член 55 и при реалистични условия на употреба [12].

33. Съответните държави членки спират своите процедури по оценяване на заявлението, докато държавата членка докладчик не приключи своята оценка [13].

34. В своята процедура по оценяване държавата членка докладчик изготвя проект на доклад за оценка и го изпраща на държавите членки в тази зона, така че те да могат да изложат своите забележки [14]. След изтичане на срока за представяне на забележки държавата членка докладчик решава за своята територия дали да издаде, или да откаже разрешение за въпросния продукт за растителна защита, и приема доклада за оценка. След това тя изпраща този доклад и копие на разрешението на останалите държави членки в зоната.

35. След това съответните държави членки вземат решение по заявлението в съответствие с член 36, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1107/2009 в срок до 120 дни от получаването на този доклад и на копието на разрешението [15].

36. В контекста на системата за издаване на разрешения, която разясних по-горе, сега ще се спра на тълкуването на член 36 от този регламент, което е предмет на настоящото дело.

37. В съображение 12 от Регламент № 1107/2009 се пояснява, че ЕОБХ „извършва оценка на риска“, докато Комисията „следва да поеме задачата по управлението на риска и да взема крайното решение относно дадено активно вещество“. Формулировката на член 36 от посочения регламент подсказва, че сходно разпределение на задачите има и по отношение на процедурата за разрешаване на продукти за растителна защита: този път държавата членка докладчик „извършва оценка на риска“, а съответната държава членка „[поема] задачата по управлението на риска и [взема] крайното решение [относно този продукт]“ за своята територия. За да се отговори на въпроса на запитващата юрисдикция, първо трябва да се установи естеството на връзката между тези две задачи.

38. В член 36, параграф 2 от Регламент № 1107/2009 се предвижда, че съответната държава членка издава или отказва разрешения „въз основа на заключенията от оценката“, извършена от държавата членка докладчик. Изразът „въз основа на“ свързва двата процедурни етапа и характеризира връзката между задачата на онзи, който оценява риска, и задачата на онзи, който управлява риска, като посочва, че двете задачи са взаимносвързани, но в същото време всяка от тях има своя специфична цел.

[11] Съгласно член 29, параграф 6 от Регламент № 1107/2009 „[е]динните принципи за оценка и разрешаване на продукти за растителна защита съдържат изискванията, дадени в приложение VI към Директива 91/414/ЕИО, и се установяват в регламенти, приети в съответствие с процедурата по консултиране, посочена в член 79, параграф 2, без съществени изменения“. Вж. точка 71 от настоящото заключение.

[12] Член 36, параграф 1, втора алинея от Регламент № 1107/2009.

[13] Член 35, трета алинея от Регламент № 1107/2009.

[14] Член 36, параграф 1, трета алинея от Регламент № 1107/2009.

[15] Член 37, параграф 4 от Регламент № 1107/2009.

39. Вярно е, че системата за разрешаване на продукти за растителна защита се основава на взаимно доверие между държавите членки и има за цел да избегне дублирането на работата на държавите членки. За да се постигне тази цел, посоченият регламент предвижда внимателна и целенасочена поетапна процедура с ясно разпределение на задачите между участващите органи. От тази процедура следва, че държавата членка докладчик предприема първата задължителна процедурна стъпка в този административен процес и издава оценка относно разрешаването на продукта за растителна защита в зоната. Следващата процедурна стъпка, неразривно свързана с първата, се изпълнява от съответната заинтересована държава членка. По този начин оценката на държавата членка докладчик служи като предпоставка съответната държава членка да упражни собствените си правомощия в рамките на системата, т.е. да вземе крайното решение относно разрешаването на този продукт за растителна защита на своя територия. Очевидно е, че стъпката, която предприема държавата членка докладчик, и стъпката, която предприема съответната държава членка, са свързани.

40. Второ, въз основа на установения характер на връзката е необходимо да се изяснят правомощията на съответната държава членка. Първо, връзката между двете стъпки показва, че държавата членка докладчик и всяка съответна държава членка действат на различни етапи в единен административен процес, инициран от заявителя. Следователно съответната държава членка, която приключва този процес, няма право да преразглежда заключенията от оценката, извършена от държавата членка докладчик. В резултат тя не може да упражнява контрол за законосъобразност над заключенията на държавата членка докладчик [16], тъй като това би било в разрез с взаимното доверие и целостта на процеса, вграден в установената с Регламент № 1107/2009 система.

41. Въпреки че етапът на процедурата, включващ държавата членка докладчик, и етапът на процедурата, включващ съответната държава членка, са свързани и въпреки че последната не може да преразглежда заключенията от оценката, извършена от първата, това не означава, че съответната държава членка е изцяло лишена от право на преценка. Точно обратното, както се вижда от самата формулировка на член 36, параграф 2 от Регламент № 1107/2009 („издават или отказват […] *въз основа на заключенията от оценката*“ на държавата членка докладчик), тази оценка, макар и важна, е само един от документите, с които съответната държава членка трябва да се запознае; тя не представлява окончателно решение за издаване на разрешение на този продукт за растителна защита във всички държави членки от зоната. Както правилно посочва германското правителство, щом съответната държава членка взема решението си „въз основа на заключенията“, то посочената разпоредба предвижда известна *възможност за отклонение от* решението на държавата членка докладчик в случаите, в които има основание за това. Ето защо ми се струва ясно, че формулировката, приета от законодателя на Съюза, не изисква от съответната държава членка да издава или отказва разрешения *при автоматично следване на подхода, възприет от държавата членка докладчик*.

42. Всъщност отклонение от заключенията от оценката на държавата членка докладчик е изрично предвидено още в член 36, параграф 3 от Регламент № 1107/2009, което показва, че метафоричните ръце на съответната държава членка не са напълно вързани от оценката на държавата членка докладчик.

[16] Това е и становището, което се защитава в националната съдебна практика. Вж. решението на административния съд в Брауншвайг (т. 74).

43. В член 36, параграф 3, първа алинея се посочва, че „[ч]рез дерогация от [член 36, параграф 2] и при спазване на правото на [Съюза] могат да се налагат подходящи условия по отношение на изискванията, посочени в член 31, параграфи 3 и 4, както и други мерки за намаляване на риска, произтичащи от специфичните условия на употреба“.

44. След това в член 36, параграф 3, втора алинея се обяснява, че „[к]огато на опасенията на държава членка, свързани със здравето на хората или на животните и с околната среда, не може да се отговори с установяването на националните мерки за намаляване на риска, посочени в първа алинея, държавата членка може да откаже разрешение на продукт за растителна защита на своя територия, ако поради специфични екологични или селскостопански обстоятелства има основателни съображения да счита, че въпросният продукт продължава да представлява неприемлив риск за здравето на хората или на животните или за околната среда“.

45. В член 36, параграф 3, втора алинея се използва изразът „може да откаже“, което предполага право на преценка за съответната държава членка. Този член обаче предвижда определени ограничения: тя може да откаже, „ако поради специфични екологични или селскостопански обстоятелства има основателни съображения да счита, че въпросният продукт продължава да представлява неприемлив риск за здравето на хората или на животните или за околната среда“.

46. Следователно съгласно текста на член 36, параграф 3 съответната държава членка има право да се отклони от оценката на държавата членка докладчик. Това изрично признаване на правата на съответната държава членка хвърля светлина върху контекста, в който законодателят на Съюза вижда задачата по управление на риска, изпълнявана от тази държава членка в процеса на разрешаване.

47. Ето защо е важно член 36, параграф 2 да не се тълкува изолирано [17]. Целесъобразно е да се приложи системен подход и тази разпоредба да се тълкува в своя контекст, т.е. като се разгледа мястото ѝ в рамките на пълния набор от права, предоставени на съответната държава членка, за да контролира кои продукти за растителна защита могат да бъдат пуснати и оставени на пазара на въпросната държава членка.

48. Този контрол включва не само разрешаване на пускането на пазара на продукти за растителна защита, но и преразглеждане и отнемане на всяко издадено разрешение. В член 44 от Регламент № 1107/2009 се определят редът и условията за отнемане или изменение на разрешение за продукт за растителна защита, като по този начин се допълва наборът от правомощия, предоставени на съответната държава членка. Следователно член 36, параграф 2 следва да се тълкува в контекста на тези разпоредби. Очевидно е, че двата члена са взаимносвързани елементи на разрешителната система, тъй като член 44, параграф 4 изрично препраща към член 36, параграф 3 и предвижда аналогична дерогация, но за случаите, в които разрешението вече е издадено и сега подлежи на изменение или отнемане.

49. Същността на системата за разрешаване и контрол на продуктите за растителна защита и обхватът на правата, предоставени на съответната държава членка, обаче стават ясни от прочита на член 44, параграфи 1 и 3 от Регламент № 1107/2009. Съгласно тези разпоредби

[17] Всъщност при тълкуването на разпоредбите трябва да се вземат предвид не само техният текст, но и техният контекст и целите на правната уредба, от която те са част (решение от 2 март 2023 г., Staatsanwaltschaft Graz (Служба „Данъчно-наказателни дела“, Дюселдорф), C-16/22, EU:C:2023:148, т. 25 и цитираната съдебна практика).

държавите членки могат да преразгледат дадено разрешение по всяко време, по-специално когато са налице данни, че „то вече не отговаря на някое от изискванията, посочени в член 29 [от този регламент]“ [18]. Ако стигне до заключението, че разрешението вече не отговаря на тези изисквания, държавата членка трябва да го оттегли или измени.

50. Освен това в член 44 се посочва, че именно „държавата членка“ преразглежда, отнема или изменя разрешението, и се излагат изчерпателно условията за упражняване на тези права. В него не се предвижда преразглеждането, отнемането или изменението на разрешението да зависи от предварителното внасяне на промени в оценката от държавата членка докладчик. Следователно това право на „държавата членка“ представлява автономно право, което съответната държава членка упражнява независимо от държавата членка докладчик. За целите на настоящото дело е важно да се отбележи, че едно от условията за задължително отнемане на разрешението е предвидено в член 44, параграф 3, буква а) и изисква държавата членка да преразгледа и отнеме или измени разрешението, ако „изискванията, посочени в член 29, не са изпълнени или вече не са изпълнени“.

51. Както припомня Съдът в решение Blaise [19], „от член 44, параграфи 1 и 3 от [Регламент № 1107/2009] следва, че разрешението за продукт за растителна защита може да бъде преразгледано, а в последствие изменено или отнето, когато по-специално от напредъка на научно-техническите познания следва, че този продукт не отговаря или вече не отговаря на изискванията, необходими за разрешение за пускане на пазара, предвидени в член 29 от същия регламент, по-специално изискването да няма непосредствено или забавено вредно въздействие върху здравето на хората“.

52. Ето защо член 36, параграф 2, разглеждан в контекста на цялата система за издаване на разрешение и за изменение и отнемане на разрешението на продукти за растителна защита съгласно Регламент № 1107/2009, и по-специално на член 44, изисква правата на съответните държави членки по член 36, параграф 2 да се тълкуват достатъчно широко, за да могат тези държави членки да се съобразяват с член 29 от посочения регламент, когато вземат решение по заявление за разрешаване на продукт за растителна защита. Щом е възможно да се *оттегли* разрешението [20], когато научните и техническите познания, с които разполага държавата членка, показват, че може да има вредно въздействие върху здравето на хората или на животните или неприемливо въздействие върху околната среда, то съответната държава членка трябва да разполага със същото правомощие и когато оценява заявление за ново разрешение, така че поначало да се избегнат такива вредни последици. Това право обаче зависи от наличието на съвременни научни или технически познания за вредните въздействия, посочени по-горе, които държавата членка докладчик не е взела предвид по време на процедурата си за оценка.

53. Всъщност не може за оттеглянето на разрешението държавата членка да разполага с по-голям обем от права, отколкото е имала при преценката дали да издаде, или да откаже да издаде това разрешение [21]. Щом законодателят на Съюза изрично е задължил държавата членка да предприема действия за отстраняване на възможното вредно въздействие на определен разрешен продукт за растителна защита върху здравето на хората или

[18] Член 44, параграф 3, буква а) от Регламент № 1107/2009.

[19] Решение от 1 октомври 2019 г., Blaise и др. (C-616/17, EU:C:2019:800, т. 99, наричано по-нататък „решение Blaise“).

[20] Член 44, параграф 3 от Регламент № 1107/2009.

[21] Същият довод се използва и в националната съдебна практика. Вж. решение на Tribunal administratif (Административен съд, Люксембург) № 44377 по дело „Глифозат“, стр. 37 (потвърдено при обжалване с решение на Cour administrative (Върховен административен съд, Люксембург), № 47873C, 30 март 2023 г.).

животните или на възможното му неприемливо въздействие върху околната среда, когато съвременните научни или технически познания показват наличието на такива въздействия, по подразбиране същото задължение е налице и в процеса на разрешаване, за да се избегне появата на такива въздействия. Както отбелязах в уводната част на това заключение, замърсяването с продукти за растителна защита води до загуба на биологично разнообразие и значително намаляване на популациите на насекомите, което застрашава решаващата им роля в производството на храни. Освен това се признава, че излагането на химически продукти за растителна защита се свързва с хронични заболявания като рак и сърдечни, респираторни и неврологични заболявания[22]. Поради това следва да е в правомощията на съответната държава членка да предотвратява появата на такива въздействия или да ги свежда до минимум.

54. От тези съображения следва, че използваната в член 36, параграф 2 формулировка „въз основа на заключенията от оценката“ трябва да се тълкува в смисъл, че включва правомощието на съответната държава членка да *откаже* да издаде разрешение, ако въз основа на напредъка на научните или техническите познания е видно, че продуктът за растителна защита не отговаря на изискванията, предвидени в член 29 и член 4, параграф 3 от този регламент, включително на изискването да не оказва никакво вредно въздействие върху здравето на хората или животните или неприемливо въздействие върху околната среда.

55. С други думи, щом Регламент № 1107/2009 изрично дава възможност на държавата членка да отнеме или промени разрешението въз основа на научни или технически познания, то това означава, че тя трябва да има и правото поначало да не издава такова разрешение.

56. Следователно съответната държава членка може да откаже разрешение по смисъла на член 36, параграф 2 от Регламент № 1107/2009, *когато съвременните научни или технически познания показват, че „изискванията, посочени в член 29 [от този регламент], не са изпълнени или вече не са изпълнени“*[23] по отношение на въпросния продукт за растителна защита.

57. Освен това горното тълкуване произтича от самото естество на принципа на предпазните мерки, който изисква да се предприемат превантивни действия, за да се избягват потенциални рискове за здравето на хората или животните или за околната среда.

58. Действително в член 1, параграф 4 от Регламент № 1107/2009 се посочва, че разпоредбите на този регламент „се основават на принципа на предпазливост, за да се гарантира, че активните вещества или продукти, които се пускат на пазара, не засягат неблагоприятно здравето на хората или животните или околната среда. По-специално държавите членки не могат да бъдат възпрепятствани да прилагат принципа на предпазливост, когато съществува неяснота от научна гледна точка по отношение на рискове за здравето на хората или животните и за околната среда, предизвикани от продукти за растителна защита, които се разрешават на тяхна територия“[24].

[22] Вж. точка 2 от настоящото заключение.

[23] Цитатът е от член 44, параграф 3 от този регламент. Курсивът е мой.

[24] Вж. и решение Blaise (т. 44).

59. По отношение на принципа на предпазните мерки Съдът вече неколкократно е постановявал, че „правилното прилагане на този принцип в областта, в която се прилага [Регламент № 1107/2009], предполага, на първо място, установяване на потенциалните отрицателни последици за здравето [или околната среда] от употребата на активните вещества и продуктите за растителна защита, попадащи в неговото приложно поле, и на второ място, пълна оценка на риска за здравето [или околната среда], основана на *най-достоверните налични научни данни* и *на най-актуалните резултати от международните научни изследвания*“ [25].

60. Съгласна съм със запитващата юрисдикция [26], че не би било в съответствие с принципа на предпазните мерки да се приеме, че от съответната държава членка практически не се изисква друго, освен систематично да следва заключенията от оценката на държавата членка докладчик.

61. Във връзка с това може да се посочи, че Общият съд вече е имал повод по същество да се произнесе — и то за същото активно вещество като разглежданото в настоящото дело (сулфоксафлор) — че държавите членки разполагат със значително право на преценка, особено що се отнася до сложните технически оценки и определянето на подходящите условия за разрешаване предвид ситуацията в страната [27].

62. Както потвърди Съдът в едно от по-новите си решения [28], „съгласно съображение 24 от Регламент № 1107/2009 разпоредбите, уреждащи разрешенията, трябва да осигуряват висока степен на защита и при издаване на разрешения за продукти за растителна защита целите за защита на здравето на хората и на животните и за защита на околната среда следва по-специално „да имат предимство“ пред подобряването на растениевъдството“.

63. По изложените съображения на първия въпрос трябва да се отговори по следния начин: член 36, параграф 2 от Регламент № 1107/2009 трябва да се тълкува в смисъл, че позволява на съответната държава членка при разглеждането на заявление за разрешаване на продукт за растителна защита да се отклони от оценката на държавата членка докладчик, и ѝ дава право да откаже да издаде поискания разрешение, когато съвременните научни или технически познания показват, че изискването за липса на вредно въздействие върху здравето на хората или животните и на неприемливо въздействие върху околната среда не е изпълнено или вече не е изпълнено по отношение на въпросния продукт за растителна защита.

B. По четвъртия и петия въпрос

64. Видно от четвъртия въпрос, запитващата юрисдикция не е сигурна как следва да се тълкува изразът „съвременните научно-технически познания и като използва наличните към момента на подаване на заявлението ръководства“. Според CTB, който се позовава на член 77 и член 79, параграф 2 от Регламент № 1107/2009, тази формулировка изисква от държавата членка докладчик да извърши своята оценка, като вземе предвид *приетото* от Комисията ръководство. PAN Europe пък счита, че е достатъчно ръководството да е

[25] Курсивът е мой. Вж. решения Blaise (т. 46 и цитираната съдебна практика), и от 22 декември 2010 г., Gowan Comércio Internacional e Serviços (C-77/09, EU:C:2010:803, т. 75).

[26] Вж. точки 11.3—13 от оригиналния текст на акта за преюдициално запитване.

[27] Определение от 28 септември 2016 г., PAN Europe и др./Комисия (T-600/15, EU:T:2016:601, т. 33) (необжалвано пред Съда).

[28] Решение от 19 януари 2023 г., Pesticide Action Network Europe (C-162/21, EU:C:2023:30, т. 48 и цитираната съдебна практика).

публикувано, без да е необходимо да е прието от Комисията, и че ръководството от 2013 г. съдържа най-новите научно-технически познания, които са от значение за настоящия случай.

65. Ако се приеме, че държавата членка докладчик не може да се ограничи при оценката си само с *приетите* ръководства, с петия си въпрос запитващата юрисдикция иска да установи дали е достатъчно тя да извърши тази оценка въз основа на наличните ръководства, или трябва да вземе предвид всички научно-технически познания, дори извън наличните ръководства.

66. Предварително следва да се отбележи, че в четвъртия и петия въпрос запитващата юрисдикция не посочва конкретните членове от Регламент № 1107/2009, чието тълкуване иска и които предвиждат задължението да се вземат предвид съответните споменати в тези въпроси ръководства. Съгласно практиката на Съда обаче „[в] предвиденото в член 267 ДФЕС производство за сътрудничество фактът, че запитващата юрисдикция формално е ограничила въпроса си до тълкуването на определена разпоредба от правото на Съюза, не е пречка Съдът да ѝ предостави всички насоки за тълкуване на това право, които могат да бъдат полезни за решаване на делото, с което тя е сезирана, независимо дали тази юрисдикция ги е посочила или не в споменатите въпроси. В това отношение Съдът трябва да извлече от всички предоставени от националната юрисдикция данни, и по-конкретно от мотивите на акта за преюдициално запитване, тези разпоредби от правото на Съюза, които се нуждаят от тълкуване предвид предмета на спора в главното производство“[29]. От акта за преюдициално запитване е ясно, че тези два преюдициални въпроса се отнасят до тълкуването на член 36, параграф 1 от посочения регламент, и по-специално на съдържащата се в него формулировка „съвременните научно-технически познания и като използва наличните към момента на подаване на заявлението ръководства“.

67. При тези обстоятелства трябва да се приеме, че с четвъртия и петия въпрос, на които трябва да се отговори заедно, запитващата юрисдикция иска от Съда да установи дали съгласно член 36, параграф 1 от Регламент № 1107/2009 държавата членка докладчик може да се ограничи с оценка, основана единствено на приетите ръководства, дори ако съдържащите се в тях научно-технически познания вече не са актуални, или тази държава членка трябва да вземе предвид всички налични научно-технически познания, дори извън тези ръководства.

68. Първо, в член 29, озаглавен „Изисквания по отношение на разрешението за пускане на пазара“, и по-точно в параграф 1, буква д) от него, се предвижда, че „[б]ез да се засяга член 50, продукт за растителна защита се разрешава само когато, в резултат на посочените в параграф 6 единни принципи, същият отговаря на следните изисквания: […] предвид съвременните научно-технически познания отговаря на изискванията, предвидени в член 4, параграф 3“.

69. Във връзка с тази формулировка Съдът уточнява в решение Blaise (т. 71), че „съгласно член 29, параграф 1, буква д) от Регламент № 1107/2009 сред необходимите изисквания, за да бъде разрешен даден продукт за растителна защита, е изискването предвид съвременните научно-технически познания той да отговаря на изискванията, предвидени в член 4, параграф 3 от посочения регламент“.

[29] Решение от 1 август 2022 г., TL (Липса на устен и писмен превод) (C-242/22 PPU, EU:C:2022:611, т. 37 и цитираната съдебна практика).

70. Както посочва запитващата юрисдикция, принципът на предпазните мерки също дава аргумент в подкрепа на тезата, че трябва да се вземат предвид всички налични научно-технически познания, тъй като този принцип изисква цялостна оценка, основана на най-достоверните налични научни данни и на най-актуалните резултати от международните научни изследвания [30].

71. Второ, що се отнася до „единните принципи“, те са определени в Регламент (ЕС) № 546/2011 [31], с който се прилага Регламент № 1107/2009. В приложението към първия регламент („Единни принципи за оценка и разрешаване на продукти за растителна защита, предвидени в член 29, параграф 6 от Регламент (ЕО) № 1107/2009“), и по-точно в част I („Единни принципи за оценка и разрешаване на химически продукти за растителна защита“), част А („Въведение“), точка 2, се предвижда, че „[п]ри оценка на заявленията и при издаването на разрешения държавите членки: […] в) *вземат предвид друга значима техническа или научна информация, която може да се очаква да притежават, свързана с действието на продукта за растителна защита или с потенциално неблагоприятно въздействие* на продукта за растителна защита, на неговите съставки или остатъчните вещества от продукта“ (курсивът е мой). Освен това в част I, част Б („Оценка“), точка 1 („Общи принципи“), точка 1.1 от посоченото приложение се предвижда, че *„[к]ато имат предвид съвременните* научно-технически познания, държавите членки *извърш[в]ат оценка* на информацията, посочена в част А, точка 2 […]“ (курсивът е мой).

72. Бих искала да подчертая също така задължението на заявителя по член 33 от Регламент № 1107/2009 да предостави информацията, доказателствата и документацията, на които се основава заявлението му за разрешаване на продукта за растителна защита (включително всякаква информация за потенциално вредно въздействие на продукта върху здравето на хората и животните или околната среда, както и произтичащото от това взаимодействие познато и очаквано кумулативно и синергично въздействие) [32], и възможността съгласно член 37 от посочения регламент държавата членка докладчик да поиска допълнителна информация при разглеждането на заявлението, което не се свежда до разглеждане на информацията и доказателствата, представени от заявителя.

73. Както посочва германското правителство, предвид формулировката в член 36, параграф 1 от този регламент, а именно че „държавата членка […] извършва […] оценка въз основа на съвременните научно-технически познания *и като използва* наличните към момента на подаване на заявлението ръководства“ (курсивът е мой), тази разпоредба следва да се тълкува в смисъл, че освен наличните ръководства (т.е. както приетите, така и публикуваните, но все още неприети ръководства) в процеса на вземане на решение относно издаването на разрешение трябва да се взема предвид и друга, по-нова информация. В това отношение е необходимо да се има предвид фактът, че в член 36, параграф 1 се предвижда не само използването на ръководства, но и отчитането на „съвременните научно-технически познания“. Член 44, параграф 3 (относно оттеглянето или изменението на разрешението) също препраща към тези познания.

[30] Вж. решение Blaise (т. 46 и 94).

[31] Регламент на Комисията от 10 юни 2011 година за прилагане на Регламент (ЕО) № 1107/2009 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на единните принципи за оценка и разрешаване на продукти за растителна защита (ОВ L 155, 2011 г., стр. 127). Регламент № 546/2011 е изменен през 2022 г., но промените не са релевантни или решаващи за настоящото дело.

[32] В това отношение вж. решение Blaise (т. 73, 74 и 78—88).

74. Важно е да се има предвид, че ръководствата са точно каквото подсказва името им: те дават ръководни насоки, но сами по себе си не са закрепени от Регламент № 1107/2009 като conditio sine qua non. Те представляват незадължителен акт (soft law), който съществува, за да помогне на държавите членки да прилагат приложимите правила и принципи (например в контекста на оценката и разрешаването на продукти за растителна защита) по последователен, единен и прозрачен начин. Това се потвърждава от член 77 от посочения регламент, в който изрично се предвижда, че Комисията „може“ да приема такива ръководства. От това следва, че ако не съществуват ръководства или ако съществуващите ръководства не са актуални (т.е. вече не отразяват „съвременните научно-технически познания“), държавите членки са длъжни съгласно този регламент да извършват оценката и да приемат решенията си по заявленията за издаване на разрешение въз основа на други налични източници, които съдържат най-новите научно-технически познания.

75. Съмненията на запитващата юрисдикция може би се дължат отчасти и на факта, че текстът на член 36, параграф 1 от Регламент № 1107/2009 на нидерландски език изглежда неправилен или във всеки случай неточен в сравнение с текста на други езици. Всъщност в него се споменава за „de stand van de wetenschappelijke en technische kennis“ („състоянието на научно-техническите познания“), без да има еквивалентна дума за „съвременните“, докато например в текста на френски, италиански, немски и английски език се говори съответно за „à la lumière des connaissances scientifiques et techniques *actuelles*“ („съвременните“), „conoscenze scientifiche e techniche *attuali*“ („съвременните“), „des *neuesten* Stands von Wissenschaft und Technik“ („най-новите“) и „*current* scientific and technical knowledge“ („съвременните“).

76. Ето защо считам, че макар наистина „наличните“ ръководства (вж. т. 73 от настоящото заключение) да са отправна точка за определянето на научно-техническите познания, които държавите членки следва да вземат предвид при оценката на заявлението за разрешаване на продукт за растителна защита, *нито държавата членка докладчик*, която изготвя оценката на риска, *нито съответните държави членки*, които разглеждат заявлението за разрешаване, *не са ограничени да ползват само този източник на информация при оценката на „съвременните научно-технически познания“ по-специално съгласно член 36, параграфи 1 и 2 и член 29, параграф 1, буква д) от Регламент № 1107/2009*[33].

77. От това следва, че трябва да се вземе предвид цялата информация, която се счита за съвременни и релевантни „научно-технически познания“.

78. Този подход се потвърждава от целите на Регламент № 1107/2009. Съдът вече е припомнил тези цели в решение Pesticide Action Network Europe[34].

79. В това решение той постановява, че „целта на Регламент № 1107/2009, […] както се уточнява в член 1, параграфи 3 и 4 от този регламент и както е отразено в съображение 8 от него, по-конкретно е да се гарантира високо равнище на защита на здравето на хората и на животните, както и опазване на околната среда“ (т. 46).

[33] Вж. Регламент № 546/2011, цитиран в точка 71 от настоящото заключение.

[34] Решение от 19 януари 2023 г. (C-162/21, EU:C:2023:30, т. 46—49).

80. В това отношение той изтъква, че „посочените разпоредби се основават на принципа на предпазните мерки, който съгласно член 191, параграф 2, първа алинея ДФЕС е един от ръководните принципи на политиката на Съюза в областта на околната среда за постигане на високо равнище на защита, и имат за цел да предотвратят увреждане на здравето на хората и на животните, както и увреждане на околната среда от пуснати на пазара активни вещества или продукти“ (т. 47).

81. Освен това той припомня, че „съгласно съображение 24 от Регламент № 1107/2009 разпоредбите, уреждащи разрешенията, трябва да осигуряват висока степен на защита и при издаване на разрешения за продукти за растителна защита целите за защита на здравето на хората и на животните и за защита на околната среда следва по-специално „да имат предимство“ пред подобряването на растениевъдството“ (т. 48).

82. Поради това Съдът постановява, че „както се посочва в това съображение, преди продуктите за растителна защита да се пуснат на пазара, следва да се покаже, че те определено са от полза за растениевъдството и не оказват вредно въздействие върху здравето на хората или на животните“ (т. 49).

83. Гореспоменатата цел може да бъде постигната само ако се вземат предвид съвременните (т.е. най-новите) научно-технически познания, когато държавата членка докладчик извършва своята оценка и когато съответната държава членка решава дали да издаде, или да откаже разрешение на продукта за растителна защита. Това е единственият начин, по който държавата членка може да докаже, че докъдето се простират познанията ѝ, въпросният продукт за растителна защита няма вредно въздействие върху здравето на хората или на животните или върху околната среда.

84. Както посочва запитващата юрисдикция, това тълкуване се потвърждава от досегашната практика на Съда.

85. В решение Bayer CropScience и Bayer/Комисия[35] Съдът постановява, че „при преразглеждането на одобрението на дадено активно вещество заключението, че вече не са изпълнени критериите за одобрение, предвидени в член 4 от Регламент № 1107/2009, *може да се основе на всякакви нови познания, стига да са научни или технически, без значение от какъв източник или документ са почерпени*“ (курсивът е мой).

86. Както правилно посочва Ирландия, не е решаващ фактът, че онова дело се отнасяло до преоценка на одобрението на *активно вещество*. Всъщност няма причина да се смята, че същият извод не би важал и за оценката на заявление за разрешаване на *продукт за растителна защита*, тъй като обратното тълкуване не би било в съответствие с принципа на предпазните мерки, който е в основата на Регламент № 1107/2009.

87. По изложените съображения на четвъртия и петия въпрос следва да се отговори, че при разглеждането на заявление за разрешаване на продукт за растителна защита съгласно член 36, параграф 1 от Регламент № 1107/2009 държавата членка следва да взема предвид всякакви уместни и надеждни съвременни (т.е. най-нови) научно-технически познания, без значение от какъв източник или документ са почерпени.

[35] Решение от 6 май 2021 г. (C-499/18 P, EU:C:2021:367, т. 69).

V. Заключение

88. Предлагам на Съда да отговори на първия, четвъртия и петия от преюдициалните въпроси, поставени от College van Beroep voor het bedrijfsleven (Апелативен съд по административни спорове в икономическата област), както следва:

На първия въпрос:

„Член 36, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1107/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 година относно пускането на пазара на продукти за растителна защита и за отмяна на директиви 79/117/ЕИО и 91/414/ЕИО на Съвета

трябва да се тълкува в смисъл, че позволява на съответната държава членка при разглеждането на заявление за разрешаване на продукт за растителна защита да се отклони от оценката на държавата членка — зонален докладчик, и ѝ дава право да откаже да издаде поисканото разрешение, когато съвременните научни или технически познания показват, че изискването за липса на вредно въздействие върху здравето на хората или животните и на неприемливо въздействие върху околната среда не е изпълнено или вече не е изпълнено по отношение на въпросния продукт за растителна защита“.

На четвъртия и петия въпрос:

„Член 36, параграф 1 от Регламент № 1107/2009

трябва да се тълкува в смисъл, че при разглеждането на заявление за разрешаване на продукт за растителна защита съгласно тази разпоредба държавата членка следва да взема предвид всякакви уместни и надеждни съвременни (т.е. най-нови) научно-технически познания, без значение от какъв източник или документ са почерпени“.