



## Kohtulahendite kogumik

ÜLDKOHTU OTSUS (esimene koda laiendatud koosseisus)

17. mai 2018\*

Taimkaitsevahendid – Toimeaine fiproniil – Heakskiidu läbivaatamine – Määruse (EÜ) nr 1107/2009 artikkel 21 – Keeld kasutada ja müüa kõnealust toimeainet sisaldavate taimkaitsevahenditega töödeldud seemneid – Määruse nr 1107/2009 artikli 49 lõige 2 – Ettevaatuspõhimõte – Mõjuanalüüs

Kohtuasjas T-584/13,

**BASF Agro BV**, asukoht Arnhem (Madalmaad), ja ülejäänud hagejad, kelle nimed on ära toodud lisas,<sup>1</sup> esindajad: advokaadid J.-P. Montfort ja M. Peristeraki,

hagejad,

keda toetavad

**Association européenne pour la protection des cultures (ECPA)**, asukoht Brüssel (Belgia), esindajad: advokaadid I. de Seze ja É. Mullier ning *barrister* D. Abrahams,

ja

**European Seed Association (ESA)**, asukoht Brüssel, esindajad: advokaadid P. de Jong, P. Vlaemminck ja B. Van Vooren, hiljem advokaadid P. de Jong, K. Claeys ja E. Bertolotto,

menetlusse astujad,

*versus*

**Euroopa Komisjon**, esindajad: P. Ondrůšek ja G. von Rintelen,

kostja,

keda toetavad

**Deutscher Berufs- und Erwerbsimkerbund eV**, asukoht Soltau (Saksamaa),

**Österreichischer Erwerbsimkerbund**, asukoht Großebersdorf (Austria),

ja

**Österreichischer Imkerbund (ÖIB)**, asukoht Viin (Austria),

\* Kohtumenetluse keel: inglise.

<sup>1</sup> Hagejate loetelu lisatakse vaid pooltele teatavaks tehtavale versioonile.

esindajad: advokaadid A. Willand ja B. Tschida,

menetlusse astujad,

mille ese on ELTL artikli 263 alusel esitatud nõue tühistada komisjoni 14. augusti 2013. aasta rakendusmäärus (EL) nr 781/2013, millega muudetakse rakendusmäärust (EL) nr 540/2011 toimeaine fiproniili heakskiitmise tingimuste osas ning keelatakse seda toimeainet sisaldavate taimekaitsevahenditega töödeldud seemnete kasutamine ja müük (ELT 2013, L 219, lk 22),

ÜLDKOHUS (esimene koda laiendatud koosseisus),

koosseisus: president H. Kanninen, kohtunikud I. Pelikánová (ettekandja), E. Buttigieg, S. Gervasoni ja L. Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín,

kohtusekretär: ametnik P. Cullen,

arvestades menetluse kirjalikus osas ning 17. veebruari 2017. aasta kohtuistungil esitatut,

on teinud järgmise

### otsuse

#### I. Vaidluse taust

- 1 Fenüülpürroolide hulka kuuluv toimeaine fiproniil kanti nõukogu 15. juuli 1991. aasta direktiivi 91/414/EMÜ taimekaitsevahendite turuleviimise kohta (EÜT 1991, L 230, lk 1; ELT eriväljaanne 03/11, lk 332) I lissasse komisjoni 16. augusti 2007. aasta direktiiviga 2007/52/EÜ, millega muudetakse nõukogu direktiivi 91/414 etopofossi, metüülpirimifossi ja fiproniili lisamisega toimeainete hulka (ELT 2007, L 214, lk 3).
- 2 Euroopa Liidus toodab ja turustab fiproniili kontsern BASF.
- 3 Kuivõrd direktiiv 91/414 asendati Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. oktoobri 2009. aasta määrusega (EÜ) nr 1107/2009 taimekaitsevahendite turulelaskmise ja direktiivide 79/117/EMÜ ja 91/414 kehtetuks tunnistamise kohta (ELT 2009, L 309, lk 1), loetakse selle määruse artikli 78 lõike 3 kohaselt direktiivi 91/414 I lissasse kantud toimeained määruse nr 1107/2009 alusel heakskiidetuks ning need on praegu loetletud komisjoni 25. mai 2011. aasta rakendusmääruse (EL) nr 540/2011, millega rakendatakse määrust nr 1107/2009 seoses heakskiidetud toimeainete loeteluga (ELT 2011, L 153, lk 1), lisa A osas.
- 4 2008. ja 2009. aastal tingisid mitu neonikotinoide hulka kuuluvaid toimeaineid sisaldavate taimekaitsevahendite mittenõuetekohase kasutamise seotud intsidenti meemesilasperede kaotuse. Asjaomased liikmesriigid reageerisid sellele erisuguste piiravate meetmete võtmisega.
- 5 2010. aastal võttis Euroopa Komisjon nende intsidentide tõttu vastu 12. märtsi 2010. aasta direktiivi 2010/21/EL, millega muudetakse direktiivi 91/414 I lisa seoses klotianidiini, tiametoksaami, fiproniili ja imidaklopriidi käsitlevate erisätetega (ELT 2010, L 65, lk 27). Selle õigusaktiga karmistati nende toimeainete heakskiitmise tingimusi seoses muude kui sihtorganismide, eelkõige meemesilaste kaitsega.

- 6 Komisjon palus 18. märtsil 2011 Euroopa Toiduohutusametil (EFSA; edaspidi „amet“) läbi vaadata olemasoleva Euroopa ja Vahemere Maade Taimekaitseorganisatsiooni (EPPO) kehtestatud mesilastele taimekaitsevahenditest tulenevate riskide hindamise süsteemi seoses mesilastele avalduva kroonilise riski hindamise, väikese doosiga kokkupuute, gutatsiooniga kokkupuute ja kumulatiivse riski hindamisega. Kõnealust süsteemi kirjeldati dokumendis PP 3/10 „Taimekaitsevahenditest tuleneva keskkonnariski hindamise süsteem“ (edaspidi „EPPO suunised“).
- 7 Itaalias rakendatava seire- ja teadusprogrammi Apenet 2011. aasta oktoobris koostatud lõpparuande alusel, kus väljendati muret seoses eeskätt toimeainet fiproniil sisaldavate taimekaitsevahenditega töödeldud seemnete kasutamisega, ning pärast arutelu liikmesriikide ekspertidega toiduahela ja loomatervishoiu alalise komitee (edaspidi „Copcasa“) raames otsustas komisjon 22. märtsil 2012 küsida ametilt selles küsimuses arvamust määruse nr 1107/2009 artikli 49 lõike 2 alusel.
- 8 Vastusena komisjoni 18. märtsi 2011. aasta nõudele (vt eespool punkt 6) avaldas amet 23. mail 2012 teadusliku arvamuse teadusliku lähenemisviisi kohta, mis on mesilastele taimekaitsevahenditest tulenevate riskide hindamise alus (edaspidi „ameti arvamus“). Selles dokumendis määratleti mitu valdkonda, kus tuleb parandada tulevase hinnanguid riskide kohta mesilastele. Selles rõhutati eeskätt EPPO suuniste vajakajäämisi, mis tingivad ebakindluse meemesilaste tegeliku kokkupuuteastme osas, ning tõstati mesilaste tervise seisukohast asjakohaseid küsimusi, mida varem ei olnud EPPO suunistes käsitletud.
- 9 Vastusena komisjoni 22. märtsi 2012. aasta nõudele (vt eespool punkt 7) avaldas amet 2012. aasta juunis avalduse teatavate neonikotinoidide ja fiproniiliga puhitud maisiseemnete mõju mesilastele käsitleva Itaalia teadusprojekti Apenet tulemusel omandatud teaduslike teadmiste hindamise kohta. Amet märkis selles avalduses, et projekti Apenet teatavate puuduste ja vajakajäämiste tõttu ei olnud tal võimalik teha lõplikku järeldust, kuid et selle projekti raames on siiski tuvastatud võimalikud probleemid, mis annavad alust mõelda, et on vaja muuta teatavate neonikotinoidide ja fiproniili hinnangut seoses nende tagajärgedega mesilastele.
- 10 Komisjon palus määruse nr 1107/2009 artikli 21 alusel 6. augustil 2012 ametil viia kuni 31. märtsini 2013 läbi fiproniilist tulenevate riskide põhjalik hindamine seoses selle mõjuga mesilaste tervisele.
- 11 Amet avaldas 27. mail 2013 oma järelduse pestitsiidina kasutatavast toimeainest fiproniil mesilastele tulenevate riskide hindamise ekspertidepoolse läbivaatamise kohta (edaspidi „ameti järeldus“). Ta tuvastas eeskätt suure ägeda riski meemesilastele kokkupuute korral tolmutõlviga maisi seemnete külvamisel. Teiste peamiste kultuuride puhul ei suutnud ta sellise suure riski esinemist välistada.
- 12 Lisaks sellele toodi ameti järelduses esile mitu küsimust, millele ei olnud võimalik anda vastust olemasolevate andmete alusel ning mis seonduvad eeskätt meemesilaste kokkupuutega tolmu, saastatud nektari ja õietolmu neelamise korral ning gutatsiooniga.
- 13 Ameti tõstatatud küsimusi arvesse võttes esitas komisjon Copcasale 15. ja 16. juulil 2013 toimunud koosoleku raames rakendusmääruse eelnõu ning arvamuse. Kuivõrd eelnõu sai liikmesriikide kvalifitseeritud hääleteenamuse, võttis komisjon 14. augustil 2013 vastu rakendusmääruse (EL) nr 781/2013, millega muudetakse rakendusmäärust nr 540/2011 toimeaine fiproniili heakskiitmise tingimuste osas ning keelatakse seda toimeainet sisaldavate taimekaitsevahenditega töödeldud seemnete kasutamine ja müük (ELT 2013, L 219, lk 22; edaspidi „vaidlustatud akt“).
- 14 Vaidlustatud akti artikliga 1 piirati fiproniili sisaldavate taimekaitsevahendite kasutamist nii, et see on lubatud ainult kasvuhoones kasvatatavate kultuuride ning selliste põllule külvatavate porrulaugu, sibula, pesasibula ja kapsasköögiviljade seemnete puhul, millest saadav saak koristatakse enne õitsemist.

- 15 Lisaks sellele keelab vaidlustatud akt artikliga 2 kasutada ja turule lasta fiproniili sisaldavate taimekaitsevahenditega töödeldud seemneid, välja arvatud kasvuhoonetes kasvatatavate kultuuride seemned ning põllule külvatavad porrulaugu, sibula, pesasibula ja kapsasköögiviljade seemned, millest saadav saak koristatakse enne õitsemist.
- 16 Vaidlustatud akti artikli 3 kohaselt pidid liikmesriigid muutma või tühistama vastavalt määrusele nr 1107/2009 fiproniili sisaldavate taimekaitsevahendite kehtivad load 31. detsembriks 2013. Vaidlustatud akti artikkel 4 nägi ette, et liikmesriikide antav ajapikendus peab olema võimalikult lühike ja lõppema hiljemalt 28. veebruaril 2014.
- 17 Vaidlustatud akt avaldati Euroopa Liidu Teatajas 15. augustil 2013 ning see jõustus järgmisel päeval vastavalt selle akti artiklile 5; artiklit 2 hakati erandlikult kohaldama alates 1. märtsist 2014.

## II. Menetlus ja poolte nõuded

- 18 BASF Agro BV ja ülejäänud hagejad, kelle nimed on ära toodud lisas, (edaspidi koos „BASF“) esitasid Üldkohtu kantseleisse 4. novembril 2013 hagiavalduse.
- 19 Üldkohtu esimese koja presidendi 9. oktoobri 2014. aasta määrusega BASF Agro jt vs. komisjon (T-584/13, ei avaldata) ja 9. oktoobri 2014. aasta määrusega BASF Agro jt vs. komisjon (T-584/13, EU:T:2014:907) anti luba astuda menetlusse hagejate nõuete toetuseks järgmistele isikutele: European Seed Association (ESA) ja Association européenne pour la protection des cultures (ECPA), ning luba astuda menetlusse komisjoni nõuete toetuseks järgmistele isikutele: Deutscher Berufs- und Erwerbsimkerbund eV (edaspidi „DBEB“), Österreichischer Erwerbsimkerbund (edaspidi „ÖEB“) ja Österreichischer Imkerbund (ÖIB).
- 20 Üldkohtu esimese koja president tegi 27. märtsi 2015. aasta määrusega BASF Agro jt vs. komisjon (T-584/13, ei avaldata, EU:T:2015:203) ja 27. juuli 2015. aasta määrusega BASF Agro jt vs. komisjon (T-584/13, EU:T:2015:580) otsuse vastuväidete kohta, mille teatavad menetlusse astujad olid esitanud hagejate esitatud konfidentsiaalsena käsitlemise taotluste kohta.
- 21 Esimese koja ettepanekul otsustas Üldkohus oma kodukorra artikli 28 alusel suunata kohtuasja esimesele kojale laiendatud koosseisus.
- 22 Ettekandja-kohtuniku ettepaneku põhjal otsustas Üldkohus (esimene koda laiendatud koosseisus) avada menetluse suulise osa ja esitas pooltele kodukorra artiklis 89 ette nähtud menetlust korraldavate meetmete raames kirjalikke küsimusi, millele pooled vastasid selleks ette nähtud tähtaja jooksul.
- 23 Poolte kohtukõned ja vastused Üldkohtu esitatud küsimustele kuulati ära 17. veebruari 2017. aasta kohtuistungil.
- 24 BASF, keda toetab ECPA, palub Üldkohtul:
- tühistada vaidlustatud akt täies ulatuses või teise võimalusena osas, milles sellega võetakse tagasi fiproniiliga töödeldud päevalilleseemnete kasutamise ja müümise luba, ja
  - mõista kohtukulud välja komisjonilt.
- 25 ESA palub Üldkohtul:
- tühistada vaidlustatud akt ja
  - mõista kohtukulud välja komisjonilt.

26 Komisjon, keda toetavad DBEB, ÖEB ja ÖIB, palub Üldkohtul:

- jätta hagi põhjendamata rahuldamata ja
- mõista kohtukulud välja BASFilt.

### III. Õiguslik käsitus

#### A. Vastuvõetavus

- 27 Komisjon väidab, et erinevalt esimesest hagejast, see tähendab BASF Agro BVst ei ole ülejäänud hagejad toimeaine fiproniil teatajad ning vaidlustatud akt ei paista neid seetõttu isiklikult puudutavat. Nad ei saa tema arvates seega tugineda ELTL artikli 263 neljandale lõigule selle akti vaidlustamiseks, mis pealegi vajab rakendusmeetmeid.
- 28 BASF märgib, et tema õigust esitada hagi ei ole vaidlustatud ning väidab, et kõigil ülejäänud hagejatel on fiproniili sisaldavate seemnepuhtimisvahendite riiklik luba, mistõttu vaidlustatud akt puudutab neid otseselt ja isiklikult. Pealegi on selle akti näol tema arvates tegemist neid otseselt puudutava halduse üldaktiga, mis ei vaja rakendusmeetmeid.
- 29 ELTL artikli 263 neljanda lõigu kohaselt võib iga füüsiline või juriidiline isik sama artikli esimeses ja teises lõigus sätestatud tingimustel esitada hagi temale adresseeritud või teda otseselt ja isiklikult puudutava akti vastu ning halduse üldakti vastu, mis puudutab teda otseselt ega vaja rakendusmeetmeid.
- 30 Esiteks tuleb tuvastada, et vaidlustatud akti näol on tegemist üldaktiga, sest seda kohaldatakse objektiivselt määratletud olukordade suhtes ning sel on õiguslikud tagajärjed üldiselt ja abstraktselt määratletud isikukategooriatele. Nimelt käsitlevad vaidlustatud akti artiklid 1–4 toimeainet fiproniil ning abstraktselt ja üldiselt kõiki isikuid, kes kavatsevad toota, turule viia või kasutada seda toimeainet või seemneid, mida on töödeldud seda toimeainet sisaldavate taimekaitsevahenditega; samuti kõiki isikuid, kellel on nende taimekaitsevahendite jaoks luba. Võttes arvesse neid sätteid ja eeldusel, et esinevad neile ainuomased täiendavad tunnused, puudutab vaidlustatud akt seega kõiki neid isikuid samamoodi ning asetab nad samasse olukorda.
- 31 Kuivõrd hagejad ei ole vaidlustatud akti adressaadid, tuleb seega analüüsida, kas vaidlustatud akt puudutab neid otseselt ja isiklikult, nagu nad väidavad, või kas on tegemist halduse üldaktiga, mis puudutab neid otseselt ega vaja rakendusmeetmeid.
- 32 Kuivõrd mõlemal juhul on vajalik hagejate otsene puutumus, siis on mõistlik analüüsida esmalt seda tingimust.

#### 1. Hagejate otsene puutumus

- 33 Seoses hagejate otsese puutumuse tingimusega tuleb meenutada, et see tingimus nõuab, et vaidlustatud meetmel oleks vahetud tagajärjed isiku õiguslikule olukorrale ja et see ei jätaks meetme rakendamise ülesandega adressaatidele mingisugust kaalutusõigust, kuivõrd meetme rakendamine on puhtautomaatne ja tuleneb vaid vaidlustatud õigusnormidest, ilma et kohaldataks muid vahenorme (5. mai 1998. aasta kohtuotsus *Dreyfus vs. komisjon*, C-386/96 P, EU:C:1998:193, punkt 43; 10. septembri 2009. aasta kohtuotsus *komisjon vs. Ente per le Ville Vesuviane ja Ente per le Ville Vesuviane vs. komisjon*, C-445/07 P ja C-455/07 P, EU:C:2009:529, punkt 45, ja 9. juuli 2013. aasta kohtumäärus *Regione Puglia vs. komisjon*, C-586/11 P, ei avaldata, EU:C:2013:459, punkt 31).

34 Käesolevas kohtuasjas tuleb eristada ühelt poolt vaidlustatud akti artikleid 1, 3 ja 4 ning teiselt poolt sama akti artiklit 2.

**a) Vaidlustatud akti artiklid 1, 3 ja 4**

35 Vaidlustatud akti artikliga 1 muudetakse nende toimeainete nimekirja, mille lisamine taimekaitsevahenditesse on heaks kiidetud; see nimekiri on lisatud rakendusmäärusele nr 540/2011. Selle muudatusega kohustatakse liikmesriike, kes on andnud load toimeainet fiproniil sisaldavatele taimekaitsevahenditele, lube vastavalt vaidlustatud akti artiklile 4 muutma või need tühistama hiljemalt 28. veebruariks 2014 ilma mingisuguse kaalutlusruumita.

36 Seetõttu on vaidlustatud akti artiklil 1 vahetu õigusmõju fiproniili ja seda sisaldavaid taimekaitsevahendeid tootva ja turule viiva BASFi õiguslikule olukorrale. Sama kehtib vaidlustatud akti artiklite 3 ja 4 puhul, mis lihtsalt täiendavad artiklit 1, kuivõrd need sisaldavad täpsustusi selle kohta, kuidas liikmesriigid peavad artiklit 1 rakendama.

**b) Vaidlustatud akti artikkel 2**

37 Vaidlustatud akti artikliga 2 keelatakse omakorda müüa ja kasutada selliste kultuuride seemneid, mida on töödeldud fiproniili sisaldavate taimekaitsevahenditega (välja arvatud kasvuhoones kasutatavad seemned ning selliste põllule külvatavate porrulaugu, sibula, pesasibula ja kapsasköögiviljade seemned, millest saadav saak koristatakse enne õitsemist). Nagu on märgitud vaidlustatud akti artiklis 5, on see keeld kohaldatav alates 1. märtsist 2014. Vaidlustatud akti artikkel 2 ei vaja liikmesriikidepoolseid rakendusmeetmeid ja seega on vahetult kohaldatav.

38 Sellega seoses tuleb siiski märkida, et vaidlustatud akti artiklis 2 ette nähtud keelust puudutatud isikud on fiproniiliga töödeldud seemnete tootjad ja müüjad ning põllumajandusettevõtjad, kes sooviksid neid seemneid kasutada.

39 BASF märkis 17. veebruari 2017. aasta kohtuistungil, et ta ei vii ise turule seemneid, mida on töödeldud fiproniili sisaldavate taimekaitsevahenditega. On küll tõsi, et keelul kasutada ja viia turule selle toimeainega töödeldud seemneid on olulised tagajärjed BASFi majanduslikule olukorrale, kuivõrd tal ei ole sellest keelust tulenevalt enam võimalik müüa tooteid, millega seemnete töötlemine tingiks nende seemnete turule viimise ja kasutamise keelu kohaldumise. Kuid see tagajärg on üksnes sellise keelu majanduslik tulem, mida õiguslikult kohaldatakse ainult seemnetootjate ja põllumajandusettevõtjate, mitte BASFi enda suhtes. Seetõttu tuleb seda tagajärge pidada pigem kaudseks, sest see avaldub BASFi klientide iseseisvate otsuste vahendusel, ja majanduslikuks, mitte vahetuks ja õiguslikuks. Nimelt ei riiva see keeld eraldivõetuna BASFi õigust viia turule fiproniili sisaldavaid taimekaitsevahendeid.

40 Sellega seoses tuleb meenutada, et ainuüksi asjaolust, et aktil võivad olla hageja tegevusele majanduslikud tagajärjed, ei piisa asumaks seisukohale, et akt puudutab hagejat otseselt (18. veebruari 1998. aasta kohtumäärus Comité d'entreprise de la Société française de production jt vs. komisjon, T-189/97, EU:T:1998:38, punkt 48, ja 1. juuni 2015. aasta kohtumäärus Polyelectrolyte Producers Group ja SNF vs. komisjon, T-573/14, ei avaldata, EU:T:2015:365, punkt 32; vt selle kohta ka 27. juuni 2000. aasta kohtuotsus Salamander jt vs. parlament ja nõukogu, T-172/98 ja T-175/98–T-177/98, EU:T:2000:168, punkt 62).

41 Seetõttu ei ole vaidlustatud akti artiklil 2 vahetut õigusmõju BASFi õiguslikule olukorrale.

42 Kokkuvõttes tuleb öelda, et vaid vaidlustatud akti artiklid 1, 3 ja 4 puudutavad otseselt BASFi. BASFiil puudub seega õigus nõuda vaidlustatud akti artikli 2 tühistamist.

## **2. Hagejate isiklik puutumus**

- 43 Kuivõrd BASF on vaidlustatud aktist osaliselt otseselt puudutatud, siis tuleb järgmiseks analüüsida, kas ta on ka isiklikult sellest puudutatud.
- 44 Sellega seoses tuleb meenutada, et isik, kes ei ole akti adressaat, saab üksnes siis väita, et see akt puudutab teda isiklikult ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses, kui akt mõjutab teda teatavate talle ainuomaste tunnuste või teda kõigist teistest isikutest eristava faktilise olukorra tõttu ning seeläbi individualiseerib ta adressaadiga analoogsel moel (15. juuli 1963. aasta kohtuotsus Plaumann vs. komisjon, 25/62, EU:C:1963:17, lk 223, ja 26. novembri 2009. aasta kohtumäärus Região autónoma dos Açores vs. nõukogu, C-444/08 P, ei avaldata, EU:C:2009:733, punkt 36).
- 45 Liidu kohtud on mitu korda sedastanud, et toimeaine heakskiidu taotleja, kes on esitanud toimiku ja osalenud hindamismenetluses, on isiklikult puudutatud nii aktist, millega antakse toimeainele teatud tingimustel luba, kui ka aktist, millega loa andmisest keeldutakse (vt selle kohta 3. septembri 2009. aasta kohtuotsus Cheminova jt vs. komisjon, T-326/07, EU:T:2009:299, punkt 66; 7. oktoobri 2009. aasta kohtuotsus Vischim vs. komisjon, T-420/05, EU:T:2009:391, punkt 72, ja 6. septembri 2013. aasta kohtuotsus Sepro Europe vs. komisjon, T-483/11, ei avaldata, EU:T:2013:407, punkt 30). Tuleb asuda seisukohale, et sama kehtib põhimõtteliselt siis, kui asjaomase aktiga võetakse asjaomase toimeaine heakskiit tagasi või piiratakse seda.
- 46 Käesolevas kohtuasjas ei ole vaidlust selle üle, et BASF Agro BV on sellise fiproniili teataja õigusjärglane, kes esitas toimiku ja osales selle toimeaine hindamisel; lisaks on tal endiselt ainuõigused sellele ainele. Seega on ta vaidlustatud aktist isiklikult puudutatud; komisjon on seda pealegi ka sõnaselgelt möönnud. Tal on seega õigus vaidlustada vaidlustatud akti artiklid 1, 3 ja 4.

## **3. Hagi vastuvõetavus osas, milles selle on esitanud muud hagejad kui BASF Agro BV**

- 47 Komisjon väljendab kahtlusi seoses muude hagejate kui BASF Agro BV, kes ei ole toimeaine fiproniil teatajad ning kes on parimal juhul taimekaitsevahendite turuleviimise riiklike lubade omanikud, isikliku puutumusega. Kuivõrd vaidlustatud akti artiklis 1 sätestatud kasutuspiirangud vajavad rakendusmeetmeid, ei saavat nad mingil juhul tugineda ELTL artikli 263 neljanda lõigu viimasele osale.
- 48 Sellega seoses tuleb märkida, et nagu tuvastati eespool punktis 46, on BASF Agro BV-l õigus esitada hagi vaidlustatud akti artiklite 1, 3 ja 4 tühistamise nõudmiseks.
- 49 Kuivõrd tegemist on üheainsa hagiga, siis ei ole neil asjaoludel põhjust hinnata, kas muudel hagejatel on õigus esitada hagi (vt selle kohta 24. märtsi 1993. aasta kohtuotsus CIRFS jt vs. komisjon, C-313/90, EU:C:1993:111, punkt 31; 6. juuli 1995. aasta kohtuotsus AITEC jt vs. komisjon, T-447/93–T-449/93, EU:T:1995:130, punkt 82, ja 8. juuli 2003. aasta kohtuotsus Verband der freien Rohrwerke jt vs. komisjon, T-374/00, EU:T:2003:188, punkt 57).
- 50 Pealegi ei nähtu toimikust, et muude hagejate kui BASF Agro BV seisukohast oleks nende hagi vastuvõetavus ulatuslikum kui BASF Agro BV hagi vastuvõetavus.
- 51 Seega ei ole põhjust analüüsida muude hagejate kui BASF Agro BV hagi esitamise õigust.

## **4. Kokkuvõtte vastuvõetavuse kohta**

- 52 Kokkuvõttes on hagi vastuvõetav osas, milles BASF taotleb vaidlustatud akti artiklite 1, 3 ja 4 tühistamist. Ülejäänud osas on hagi vastuvõetamatu.

## B. Sisulised küsimused

- 53 Hageja esitab käesolevas kohtuasjas etteheited seoses määruse nr 1107/2009 artikli 4, artikli 12 lõike 2, artiklite 21 ja 49 ning II lisa alapunkti 3.8.3 rikkumise, samuti õiguskindluse põhimõtte, õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte, kaitseõiguste austamise põhimõtte, ettevaatuspõhimõtte, proportsionaalsuspõhimõtte ja hea halduse põhimõtte rikkumise ning põhjendamiskohustuse rikkumisega.

### 1. Üldised kaalutlused

- 54 Määruse nr 1107/2009 eesmärk on selle artikli 1 lõike 3 kohaselt tagada inimeste ja loomade tervise ning keskkonna kõrgetasemeline kaitse ja parandada siseturu toimimist taimekaitsevahendite turulelaskmist käsitlevate eeskirjade ühtlustamise kaudu, parandades samal ajal põllumajanduslikku tootmist.
- 55 Kohustades säilitama keskkonna kõrgetasemelise kaitse, kohaldab määrus nr 1107/2009 ELTL artiklit 11 ja artikli 114 lõiget 3. ELTL artikkel 11 näeb ette, et liidu poliitika ja tegevuse määratlemisse ja rakendamisse peab integreerima keskkonnakaitse nõuded, eelkõige pidades silmas säästva arengu edendamist. ELTL artikli 114 lõikes 3 on see kohustus sätestatud konkreetsemalt, nähes ette, et siseturu rajamise ja selle toimimise eesmärgil õigusnormide ühtlustamiseks tehtud ettepanekutes, mis käsitlevad eeskätt keskkonnakaitset, võtab komisjon aluseks kaitstuse kõrge taseme, eriti võttes arvesse kõiki uusi teaduslikel faktidel põhinevaid suundumusi, kusjuures ka Euroopa Parlament ja nõukogu püüavad oma vastavate volituste piires saavutada sama eesmärgi. Selline keskkonnakaitse on olulisem majanduslikest kaalutlustest, nii et see õigustab negatiivseid majanduslikke tagajärgi – isegi suuri – teatavatele ettevõtjatele (vt selle kohta 9. septembri 2011. aasta kohtuotsus Dow AgroSciences jt vs. komisjon, T-475/07, EU:T:2011:445, punkt 143; 6. septembri 2013. aasta kohtuotsus Sepro Europe vs. komisjon, T-483/11, ei avaldata, EU:T:2013:407, punkt 85, ja 12. detsembri 2014. aasta kohtuotsus Xeda International vs. komisjon, T-269/11, ei avaldata, EU:T:2014:1069, punkt 138).
- 56 Pealegi on määruse nr 1107/2009 põhjenduses 8 täpsustatud, et tuleks kohaldada ettevaatuspõhimõtet ning et selle määruse eesmärk on tagada, et tootjad tõendaks, et toodetavad või turule lastavad ained või tooted ei avalda kahjulikku mõju inimeste ja loomade tervisele ega lubamatut mõju keskkonnale.
- 57 Selle kohta tuleb märkida, et määrusega nr 1107/2009 (ja varem direktiiviga 91/414) kehtestatud taimekaitsevahendite ja nende toimeainete eelneva loa ja eelneva heakskiidu menetlused kujutavad endast liidu õiguse üldpõhimõtteks oleva ettevaatuspõhimõtte üht väljendust (vt selle kohta 12. aprilli 2013. aasta kohtuotsus Du Pont de Nemours (France) jt vs. komisjon, T-31/07, ei avaldata, EU:T:2013:167, punkt 133).

### a) Ettevaatuspõhimõte

#### 1) Määratlus

- 58 Ettevaatuspõhimõte kujutab endast liidu õiguse üldpõhimõtet, millega asjaomastele asutustele pannakse kohustus võtta neile asjaomaste õigusnormidega antud pädevuse teostamise konkreetses raamistikus sobivad meetmed teatavate võimalike riskide rahvatervisele, julgeolekule ja keskkonnale ennetamiseks, pidades nende huvide kaitsega seotud nõudeid majanduslikest huvidest olulisemaks (vt 21. oktoobri 2003. aasta kohtuotsus Solvay Pharmaceuticals vs. nõukogu, T-392/02, EU:T:2003:277, punkt 121 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 12. aprilli 2013. aasta kohtuotsus Du Pont de Nemours (France) jt vs.



komisjon, T-31/07, ei avaldata, EU:T:2013:167, punkt 134 ja seal viidatud kohtupraktika; vt selle kohta ka 26. novembri 2002. aasta kohtuotsus *Artegodan jt vs. komisjon*, T-74/00, T-76/00, T-83/00–T-85/00, T-132/00, T-137/00 ja T-141/00, EU:T:2002:283, punktid 183 ja 184).

- 59 Ettevaatuspõhimõte võimaldab institutsioonidel olukorras, kus esineb teaduslik ebakindlus seoses riskide inimestevisele või keskkonnale olemasolu või ulatusega, võtta kaitsemeetmed, ilma et ta peaks ära ootama, et selliste riskide tegelik olemasolu ja tõsidus oleksid täielikult tõendatud või ilmneks tervist kahjustav mõju (vt 12. aprilli 2013. aasta kohtuotsus *Du Pont de Nemours (France) jt vs. komisjon*, T-31/07, ei avaldata, EU:T:2013:167, punkt 135 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 6. septembri 2013. aasta kohtuotsus *Sepro Europe vs. komisjon*, T-483/11, ei avaldata, EU:T:2013:407, punkt 44 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 60 Menetluses, mille tulemusel institutsioon võtab ettevaatuspõhimõtte alusel sobivad meetmed teatavate võimalike rahvatervisele, julgeolekule ja keskkonnale avalduvate riskide ennetamiseks, võib eristada kolme üksteisele järgnevat etappi: esiteks selgitatakse välja teatavast nähtusest johtuvad võimalikult negatiivsed tagajärjed; teiseks hinnatakse selle nähtusega seotud rahvatervisele, julgeolekule ja keskkonnale avalduvaid riske ning kolmandaks, kui väljaselgitatud võimalikud riskid on ühiskonna jaoks vastuvõetavast olulisemad, juhitakse riski sobivate kaitsemeetmete võtmise teel. Esimene etapp ei nõua täpsemaid selgitusi, aga sellele järgnevat kahte etappi tuleb lähemalt selgitada.

## 2) Riskihindamine

- 61 Rahvatervisele, julgeolekule ja keskkonnale avalduvate riskide hindamine institutsiooni poolt, kes peab tegelema teatavast nähtusest tulenevate võimalikult negatiivsete tagajärgedega, seisneb selles, et neid riske hinnatakse teaduslikult ja määratakse kindlaks, kas need ületavad ühiskonna jaoks vastuvõetava riskitaseme. Selleks et institutsioonidel oleks võimalik riske hinnata, peab seega esiteks olema nende käsutuses riskide teaduslik hinnang ja teiseks peavad nad välja selgitama ühiskonna jaoks vastuvõetamatu riskitaseme (vt 12. aprilli 2013. aasta kohtuotsus *Du Pont de Nemours (France) jt vs. komisjon*, T-31/07, ei avaldata, EU:T:2013:167, punkt 137 ja seal viidatud kohtupraktika).

### i) Teaduslik hindamine

- 62 Riskide teaduslik hindamine on teaduslik protsess, mis seisneb selles, et püütakse võimalikult täpselt välja selgitada oht ja seda kirjeldada, hinnata selle ohuga kokkupuudet ning riski kirjeldada (vt 12. aprilli 2013. aasta kohtuotsus *Du Pont de Nemours (France) jt vs. komisjon*, T-31/07, ei avaldata, EU:T:2013:167, punkt 138 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 63 Oma 2. veebruari 2000. aasta teatises KOM(2000) 1 lõplik ettevaatuspõhimõtte kohaldamise kohta (edaspidi „ettevaatuspõhimõtte teatis“) määratles komisjon järgmiselt need neli osa, mis moodustavad riskide teadusliku hindamise (vt selle teatise III lisa):

„„Ohu väljaselgitamine“ seisneb selliste bioloogiliste, keemiliste või füüsiliste mõjurite tuvastamises, millel võivad olla kahjulikud tagajärjed [...]

„Ohu kirjeldamine“ seisneb asjaomaste mõjurite või tegevusega seotud kahjulike tagajärgede olemuse ja tõsiduse kvantitatiivses ja/või kvalitatiivses kindlaksmääramises [...]

„Kokkupuute hindamine“ seisneb analüüsitava mõjuriga kokkupuute tõenäosuse kvantitatiivses või kvalitatiivses hindamises [...]

„Riski kirjeldamine“ vastab võimalike või teadaolevate kahjulike tagajärgede keskkonnale või tervisele tõenäosuse, sageduse ja tõsiduse kvalitatiivsele ja/või kvantitatiivsele hindamisele, võttes arvesse hindamisele omast ebakindlust. Kirjeldus koostatakse kolme eelneva osa põhjal ja see on tihedalt

seotud ebakindluse, variatsioonide, protsessi iga etapi tööhüpoteeside ja oletustega. Kui olemasolevad andmed ei ole piisavad või veenvad, võib ettevaatlik ning ettenägelik lähenemisviis keskkonna, tervise või julgeoleku kaitsele olla otsustada kõige pessimistlikuma hüpoteesi kasuks. Selliste hüpoteeside kumuleerumine tingib tegeliku riski ülehindamise, kuid annab teatava tagatise, et seda ei alahinnata.“ [Siin ja edaspidi on osundatud teatist tsiteeritud mitteametlikus tõlkes.]

- 64 Institutsioon peab riskide teadusliku hindamise kui teadusliku protsessi usaldama teadusekspertidele (11. septembri 2002. aasta kohtuotsus Pfizer Animal Health vs. nõukogu, T-13/99, EU:T:2002:209, punkt 157; 11. septembri 2002. aasta kohtuotsus Alpharma vs. nõukogu, T-70/99, EU:T:2002:210, punkt 170, ja 9. septembri 2011. aasta kohtuotsus Prantsusmaa vs. komisjon, T-257/07, EU:T:2011:444, punkt 73).
- 65 Riskide teaduslik hindamine ei pea tingimata andma institutsioonidele veenvaid teaduslikke tõendeid riski tegelikkuse ja võimalike kahjulike tagajärgede tõsiduse kohta riski realiseerumise korral. Nimelt vastab ettevaatuspõhimõtte kohaldamise kontekst loogiliselt teadusliku ebakindluse kontekstile. Lisaks sellele ei saa ennetava meetme võtmine või teisipidi selle tühistamine või leevendamine sõltuda igasuguse riski puudumise tõendamisest, sest seda on üldjuhul teaduslikust seisukohast võimatu tõendada, kuivõrd olematu riski tasandit ei ole tegelikult olemas (12. aprilli 2013. aasta kohtuotsus Du Pont de Nemours (France) jt vs. komisjon, T-31/07, ei avaldata, EU:T:2013:167, punkt 140; vt selle kohta ka 21. oktoobri 2003. aasta kohtuotsus Solvay Pharmaceuticals vs. nõukogu, T-392/02, EU:T:2003:277, punkt 130). Ennetava meetme võtmist ei saa siiski kehtivalt põhjendada puhthüpoteetilise lähenemisega riskile, mis põhineb pelkadel oletustel, mis ei ole veel teaduslikult kinnitust leidnud (11. septembri 2002. aasta kohtuotsus Pfizer Animal Health vs. nõukogu, T-13/99, EU:T:2002:209, punktid 142 ja 143, ja 12. aprilli 2013. aasta kohtuotsus Du Pont de Nemours (France) jt vs. komisjon, T-31/07, ei avaldata, EU:T:2013:167, punkt 140; vt selle kohta ka 11. juuli 2007. aasta kohtuotsus Rootsi vs. komisjon, T-229/04, EU:T:2007:217, punkt 161).
- 66 Nimelt peab riskide teaduslik hindamine põhinema kõige parematel olemasolevatel teaduslikel andmetel ning see tuleb läbi viia iseseisvalt, objektiivselt ja läbipaistvalt (vt 12. aprilli 2013. aasta kohtuotsus Du Pont de Nemours (France) jt vs. komisjon, T-31/07, ei avaldata, EU:T:2013:167, punkt 141 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 67 Lisaks tuleb märkida, et võib osutada võimatuks viia riskide teaduslikku hindamist täielikult läbi, kuna olemasolevad teaduslikud andmed ei ole piisavad. See ei saa aga takistada pädeval ametiasutusel võtta ennetavaid meetmeid ettevaatuspõhimõtte alusel. Sellisel juhul on tähtis, et teadusekspertid viivad läbi riskide teadusliku hindamise vaatamata esinevale teaduslikule ebakindlusele, nii et pädeval ametiasutusel oleks piisavalt usaldusväärne ja kindel teave, et ta saaks mõista esitatud teadusliku küsimuse kogu ulatust ja määrata kindlaks oma teguviisi asjaga kursis olles (9. septembri 2011. aasta kohtuotsus Prantsusmaa vs. komisjon, T-257/07, EU:T:2011:444, punkt 77; vt selle kohta ka 11. septembri 2002. aasta kohtuotsus Pfizer Animal Health vs. nõukogu, T-13/99, EU:T:2002:209, punktid 160–163, ja 11. septembri 2002. aasta kohtuotsus Alpharma vs. nõukogu, T-70/99, EU:T:2002:210, punktid 173–176).
- 68 Kui väidetava riski olemasolu või ulatuse kindlalt kindlaksmääramine osutub võimatuks tehtud uurimuste tulemuste ebapiisava, mitteveenva või ebatäpse laadi tõttu, kuid tegeliku kahju tõenäolisus säilib riski realiseerumise hüpoteesi korral, õigustab ettevaatuspõhimõtte piiravate meetmete võtmist, tingimusel et need on mittediskrimineerivad ja objektiivsed (12. aprilli 2013. aasta kohtuotsus Du Pont de Nemours (France) jt vs. komisjon, T-31/07, ei avaldata, EU:T:2013:167, punkt 142 ja seal viidatud kohtupraktika, ning EFTA Kohtu 5. aprilli 2001. aasta otsus EFTA Surveillance Authority vs. Norway, E-3/00, EFTA Court Report 2000–2001, lk 73, punkt 31).

- 69 Sellest tulenevalt saab ennetava meetme võtta ainult siis, kui riski kohta on vaatamata sellele, et selle olemasolu ja ulatust ei ole veenvate teaduslike andmetega „täielikult“ tõendatud, selle meetme võtmise hetkel olemasolevate teaduslike andmete alusel siiski piisavalt dokumentaalset materjali (vt 12. aprilli 2013. aasta kohtuotsus *Du Pont de Nemours (France) jt vs. komisjon*, T-31/07, ei avaldata, EU:T:2013:167, punkt 143 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 70 Sellises kontekstis vastab mõiste „risk“ seega selle tõenäolisuse astmele, et teatavate meetmete või tegevuse lubamisel on kahjulikud tagajärjed õiguskorraga kaitstud hüvele. Mõistet „oht“ kasutatakse omakorda tavaliselt laiemas tähenduses ning see kirjeldab mis tahes toodet või menetlust, millel võib olla kahjulik tagajärg inimestevisele või mis tahes muule õiguskorraga kaitstud hüvele (12. aprilli 2013. aasta kohtuotsus *Du Pont de Nemours (France) jt vs. komisjon*, T-31/07, ei avaldata, EU:T:2013:167, punkt 144; vt analoogia alusel ka 11. septembri 2002. aasta kohtuotsus *Pfizer Animal Health vs. nõukogu*, T-13/99, EU:T:2002:209, punkt 147, ja 9. septembri 2011. aasta kohtuotsus *Dow AgroSciences jt vs. komisjon*, T-475/07, EU:T:2011:445, punkt 147).

*ii) Vastuvõetamatu riskitaseme kindlaksmääramine*

- 71 Ühiskonna jaoks vastuvõetamatu riskitaseme peavad kohaldatavaid õigusnorme järgides kindlaks määrama institutsioonid, kelle ülesanne on teha poliitiline valik, mida kujutab endast ühiskonna jaoks sobiva kaitsetaseme kindlaksmääramine. Just nende institutsioonide ülesanne on määrata kindlaks rahvatervisele, julgeolekule ja keskkonnale avalduvate kahjulike tagajärgede tõenäolisuse kriitiline lävi ning selliste võimalike tagajärgede aste, mis ei ole nende arvates ühiskonna jaoks enam vastuvõetav ning mille ületamise korral tuleb rahvatervise, julgeoleku ja keskkonna kaitse huvides võtta ennetavad meetmed vaatamata esinevale teaduslikule ebakindlusele (12. aprilli 2013. aasta kohtuotsus *Du Pont de Nemours (France) jt vs. komisjon*, T-31/07, ei avaldata, EU:T:2013:167, punkt 145; vt selle kohta ka 11. juuli 2000. aasta kohtuotsus *Toolex, C-473/98*, EU:C:2000:379, punkt 45, ja 11. septembri 2002. aasta kohtuotsus *Pfizer Animal Health vs. nõukogu*, T-13/99, EU:T:2002:209, punktid 150 ja 151).
- 72 Ühiskonna jaoks vastuvõetamatu riskitaseme kindlaksmääramisel on institutsioonidel kohustus tagada rahvatervise, julgeoleku ja keskkonna kaitse kõrge tase. See kaitse kõrge tase ei pea ELTL artikli 114 lõikega 3 kooskõlas olemiseks olema tingimata tehniliselt võimalikult kõrgeim (12. aprilli 2013. aasta kohtuotsus *Du Pont de Nemours (France) jt vs. komisjon*, T-31/07, ei avaldata, EU:T:2013:167, punkt 146; vt selle kohta ka 14. juuli 1998. aasta kohtuotsus *Safety Hi-Tech, C-284/95*, EU:C:1998:352, punkt 49). Lisaks ei saa need institutsioonid võtta puhthüpoteetilist lähenemist riskile ja taotleda oma otsustega „olematu riski“ tasandi saavutamist (11. septembri 2002. aasta kohtuotsus *Pfizer Animal Health vs. nõukogu*, T-13/99, EU:T:2002:209, punkt 152, ja 12. aprilli 2013. aasta kohtuotsus *Du Pont de Nemours (France) jt vs. komisjon*, T-31/07, ei avaldata, EU:T:2013:167, punkt 146).
- 73 Ühiskonna jaoks vastuvõetamatu riskitaseme kindlaksmääramine sõltub pädeva ametiasutuse hinnangust iga juhtumi ainuomastele asjaoludele. Selles osas võib see asutus arvesse võtta eeskätt, kui tõsine on asjaomase riski realiseerumise mõju rahvatervisele, julgeolekule ja keskkonnale, sealhulgas võimalike kahjulike tagajärgede ulatust, selliste kahjustuste püsivust, ümberpööratavust või võimalikke hilisemaid tagajärgi ning riski enam või vähem konkreetset tajumist olemasolevate teaduslike teadmiste alusel (12. aprilli 2013. aasta kohtuotsus *Du Pont de Nemours (France) jt vs. komisjon*, T-31/07, ei avaldata, EU:T:2013:167, punkt 147; vt selle kohta ka 11. septembri 2002. aasta kohtuotsus *Pfizer Animal Health vs. nõukogu*, T-13/99, EU:T:2002:209, punkt 153).

### 3) Riskijuhtimine

- 74 Riskijuhtimine hõlmab kõiki sellise institutsiooni toiminguid, kes peab riskiga tegelema, et viia see tagasi ühiskonna jaoks vastuvõetavale tasemele, võttes arvesse tema ettevaatuspõhimõttest tulenevat kohustust tagada rahvatervise, julgeoleku ja keskkonna kaitse kõrge tase (12. aprilli 2013. aasta kohtuotsus *Du Pont de Nemours (France) jt vs. komisjon*, T-31/07, ei avaldata, EU:T:2013:167, punkt 148).
- 75 Vastavad toimingud hõlmavad ajutiste meetmete võtmist, mis peavad olema proportsionaalsed, mittediskrimineerivad, läbipaistvad ja koherentsed teiste juba võetud sarnaste meetmetega (12. aprilli 2013. aasta kohtuotsus *Du Pont de Nemours (France) jt vs. komisjon*, T-31/07, ei avaldata, EU:T:2013:167, punkt 149; vt selle kohta ka 1. aprilli 2004. aasta kohtuotsus *Bellio F.lli*, C-286/02, EU:C:2004:212, punkt 59).

#### **b) Rakendusmääruse nr 540/2011 lisa A osasse kantud toimeaine läbivaatamine**

- 76 Nagu sai märgitud eespool punktides 1 ja 3, kiideti toimeaine fiproniil heaks direktiivis 91/414 ette nähtud korra kohaselt vastavalt omal ajal kohaldatavatele tingimustele ning see on nüüd loetletud rakendusmääruse nr 540/2011 lisa A osas.
- 77 Kuivõrd komisjon vaatas selle heakskiidu läbi määruse nr 1107/2009 alusel, siis tuleb sellega seoses märkida, et toimeainete heakskiitmise spetsiifilised tingimused on selle määruse vastuvõtmise tagajärjel muutunud.

#### *1) Esialgsed direktiivi 91/414 kohased nimekirja kandmise tingimused*

- 78 Direktiivi 91/414 artikli 5 lõige 1 nägi ette, et toimeaine kandmiseks sama direktiivi I lisasse pidi olemasolevaid teaduslikke ja tehnilisi teadmisi silmas pidades saama eeldada, et kõnealust toimeainet sisaldavate taimekaitsevahendite kasutamine ja jäägid, mis tulenevad nende kasutamisest vastavalt heale taimekaitsetavale, ei mõju kahjulikult inimeste või loomade tervisele ega ebasoodsalt keskkonnale.
- 79 Kohus on sedastanud, et direktiivi 91/414 artikli 5 lõikest 1 tõlgendatuna koostoimes ettevaatuspõhimõttega tuleneb, et kui inimtervist puudutavas osas on tõsiseid kaudseid viiteid, mis küll ei kõrvalda teaduslikku ebakindlust, kuid võimaldavad mõistlikult kahelda toimeaine ohutuses, keelavad need põhimõtteliselt selle toimeaine kandmise selle direktiivi I lisasse (11. juuli 2007. aasta kohtuotsus *Rootsi vs. komisjon*, T-229/04, EU:T:2007:217, punkt 161). Need kaalutlused on analoogia alusel kohaldatavad muude huvide puhul, mida kaitseb määruse nr 1107/2009 artikkel 4 (mis on identsed direktiivi 91/414 artikli 5 lõikes 1 kaitstud huvidega), see tähendab eeskätt loomatervis ja keskkond.
- 80 Ent kohtupraktikast tuleneb ka see, et direktiivi 91/414 artikli 5 lõige 4, mille kohaselt võib toimeaine kandmise selle direktiivi I lisasse seada sõltuvusse teatavatest kasutuspiirangutest, tingib selle, et on lubatud selliste toimeainete lisasse kandmine, mis ei vasta sama direktiivi artikli 5 lõikes 1 kehtestatud nõuetele, seades neile teatavad piirangud, mis välistavad asjaomase toimeaine problemaatilised kasutused. Kuivõrd direktiivi 91/414 artikli 5 lõige 4 on sama direktiivi artikli 5 lõike 1 pehmendus, siis tuleb seda tõlgendada ettevaatuspõhimõttega arvestades. Seetõttu tuleb enne toimeaine kandmist kõnealusesse lisasse tuvastada selliselt, et igasugune mõistlik kahtlus on välistatud, et asjaomase toimeaine kasutuspiirangud võimaldavad tagada selle toimeaine kasutamise kooskõlas direktiivi 91/414 artikli 5 lõike 1 nõuetega (11. juuli 2007. aasta kohtuotsus *Rootsi vs. komisjon*, T-229/04, EU:T:2007:217, punktid 169 ja 170).

81 Lõpetuseks on sedastatud, et direktiiviga 91/414 kehtestatud korra raames lasub teatajal kohustus tõendada, et piiratud arvule esitatud kasutusalaadele vastava ühe või mitme preparaadi kohta esitatud andmete alusel on heakskiitmise tingimused täidetud (12. aprilli 2013. aasta kohtuotsus *Du Pont de Nemours (France) jt vs. komisjon*, T-31/07, ei avaldata, EU:T:2013:167, punkt 154).

### *2) Heakskiitmise tingimuste muutmine määrusega nr 1107/2009*

82 Direktiivi 91/414 artikli 5 võrdlemisest määruse nr 1107/2009 artikliga 4 ilmneb, et direktiivi 91/414 asendamise raames määrusega nr 1107/2009 sõnastati üldised heakskiitmise kriteeriumid ja tingimused täpsemalt ümber, ilma et see oleks tingimata kaasa toonud nende kriteeriumide ja tingimuste sisulist karmistamist.

83 Lisaks sellele ei muutunud määruse nr 1107/2009 jõustumisega oluliselt taimekaitsevahendite hindamise ja lubade andmise ühtsed põhimõtted, mis määravad kindlaks eeskätt suukaudse ja kontaktse kokkupuute ohuteguri lävitasandid.

84 Määrusega nr 1107/2009 kehtestati seevastu uued toimeainete heakskiitmise spetsiifilised nõuded, sealhulgas eeskätt selle määruse II lisa alapunkt 3.8.3, mis sisaldab erinõudeid seoses mesilaste kokkupuute ja ägeda või kroonilise mõjuga mesilasperede säilimisele ja arenemisele. Selle kriteeriumi võrdlemisel varasemate õigusnormide ja eeskätt direktiivi 91/414 artikli 5 lõikega 1 nähtub, et määruse nr 1107/2009 jõustumisega muutusid nõuded, mis seonduvad sellega, et puuduvad vastuvõetamatud tagajärjed mesilastele, oluliselt karmimaks, kuivõrd nüüd nõutakse sõnaselgelt, et mesilaste kokkupuute toimeainega peab olema ainuüksi „tühine“ või et toimeaine kasutamisel ei ole „lubamatut ägedat või kroonilist mõju mesilasperede säilimisele ja arenemisele, kui võtta arvesse mõju meemesilaste vastsetele ja käitumisele“.

85 Määruse nr 1107/2009 põhjendus 10 näeb ette, et enne määruse jõustumist juba heaks kiidetud toimeainete suhtes tuleb määrusega nr 1107/2009 ühtlustatud kriteeriume kohaldada heakskiidu pikendamise või läbivaatamise ajal. Sellest tuleneb, et käesolevas kohtuasjas peab direktiivi 91/414 alusel heaks kiidetud fiproniili heakskiidu läbivaatamine toimuma vastavalt määruses nr 1107/2009 sätestatud kriteeriumidele ja tingimustele.

### *3) Tõendamiskoormis*

86 Määruse nr 1107/2009 asjakohaste sätete sõnastusest ja ülesehitusest tuleneb lõpuks, et põhimõtteliselt peab heakskiidu taotleja tõendama, et on täidetud määruse nr 1107/2009 artikli 4 kohased heakskiitmise tingimused, nagu oli sõnaselgelt ette nähtud ka direktiivis 91/414 (vt eespool punkt 81).

87 Määruse nr 1107/2009 põhjendus 8 näeb eeskätt ette, et selle määrusega „tuleks tagada, et tootjad tõestaks, et toodetavad või turule lastavad ained või tooted ei avalda [...] lubamatut mõju keskkonnale“. Samamoodi näeb põhjendus 10 ette, et taimekaitsevahendite koostises tuleks kasutada ainult selliseid toimeaineid, „mille puhul on tõendatud“ eeskätt see, et need ei avalda eeldatavalt lubamatut mõju keskkonnale.

88 Lisaks sellele nõuab määruse nr 1107/2009 artikli 4 lõige 1, kus on sätestatud toimeainete heakskiitmise tingimused, et peab saama „eeldada“, et toimeainet sisaldavad taimekaitsevahendid vastavad sama artikli lõigetes 2 ja 3 sätestatud nõuetele, mis omakorda nõuavad, et sellised vahendid ja nende jäägid vastaksid neis lõigetes seejärel ette nähtud nõuetele. Vastavalt põhimõttele, mille kohaselt see pool, kes tugineb teatavale õigusnormile, peab tõendama, et selle normi kohaldamise tingimused on täidetud, tuleneb sellisest sõnastusest, et just taotleja peab heakskiitmise eesmärgil tõendama, et heakskiitmise tingimused on täidetud, mitte komisjon ei pea heakskiitmata jätmiseks tõendama, et heakskiitmise tingimused ei ole täidetud.

- 89 Kuid enne heakskiidu kehtivusaja lõppu toimuva läbivaatamise raames peab komisjon tõendama, et heakskiitmise tingimused ei ole enam täidetud. Nimelt peab see pool, kes tugineb teatavale õigusnormile – käesoleval juhul määruse nr 1107/2009 artikli 21 lõikele 3 – tõendama, et selle kohaldamise tingimused on täidetud. Sellega seoses tuleb rõhutada, et selle möönmist, et teadusliku ebakindluse korral võivad liidu tasandil heaks kiidetud toimeaine ohutusega seonduvad mõistlikud kahtlused õigustada ettevaatusmeetme võtmist, ei saa võrdsustada tõendamiskoormise ümberpöördumisega (vt analoogia alusel 26. novembri 2002. aasta kohtuotsus *Artegodan jt vs. komisjon*, T-74/00, T-76/00, T-83/00–T-85/00, T-132/00, T-137/00 ja T-141/00, EU:T:2002:283, punkt 191).
- 90 Komisjon täidab siiski oma tõendamiskoormise, kui ta tõendab, et esialgse heakskiidu aluseks olnud järelduse, et määruse nr 1107/2009 artikli 4 kohased heakskiitmise kriteeriumid on täidetud, tühistavad hilisemad regulatiivsed või tehnilised arengud.
- 91 Nii täidab komisjon õiguslikult piisavalt tal määruse nr 1107/2009 artikli 21 lõike 3 osas lasuva tõendamiskoormise, kui ta suudab tõendada, et võttes arvesse regulatiivse konteksti muutumist, mis tõi kaasa heakskiitmise tingimuste karmimaks muutumise, on esialgse heakskiidu eesmärgil teostatud uurimuste tulemusel saadud andmed ebapiisavad, et anda ülevaade mesilastele asjaomasest toimeainest tulenevatest kõigist riskidest näiteks teatavate kokkupuuteviiside puhul. Ettevaatuspõhimõtte kohustab nimelt toimeaine heakskiidu tagasi võtma või seda muutma, kui on uued andmed, mis vääravad varasema järelduse, et see toimeaine vastab määruse nr 1107/2009 artikli 4 kohastele heakskiitmise kriteeriumidele. Selles kontekstis võib komisjon piirduda sellega, et esitab kooskõlas tõendamist reguleerivate üldnormidega tõsised ja veenvad kaudsed tõendid, mis küll ei kõrvalda teaduslikku ebakindlust, kuid võimaldavad mõistlikult kahelda asjaolus, et asjaomane toimeaine vastab kõnealustele heakskiitmise kriteeriumidele (vt selle kohta analoogia alusel 26. novembri 2002. aasta kohtuotsus *Artegodan jt vs. komisjon*, T-74/00, T-76/00, T-83/00–T-85/00, T-132/00, T-137/00 ja T-141/00, EU:T:2002:283, punkt 192).

## **2. Kohtuliku kontrolli ulatus**

- 92 Selleks et komisjon saaks tõhusalt taotleda eesmäärke, mis on talle seatud määrusega nr 1107/2009 (vt eespool punktid 54–56), ning võttes arvesse keerulisi tehnilisi hinnanguid, mis ta peab andma, tuleb tunnustada tema ulatuslikku kaalutusõigust (vt selle kohta 18. juuli 2007. aasta kohtuotsus *Industrias Químicas del Vallés vs. komisjon*, C-326/05 P, EU:C:2007:443, punktid 74 ja 75, ning 6. septembri 2013. aasta kohtuotsus *Sepro Europe vs. komisjon*, T-483/11, ei avaldata, EU:T:2013:407, punkt 38). See kehtib eeskätt riskijuhtimise valdkonna otsuste puhul, mis ta peab tegema kõnealuse määruse alusel.
- 93 Sellise kaalutusõiguse teostamine ei jää siiski välja kohtuliku kontrolli alt. Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb selles osas, et sellise kontrolli raames tuleb liidu kohtul kontrollida menetlusnormidest kinnipidamist ja seda, kas komisjoni poolt aluseks võetud faktilised asjaolud on sisuliselt õiged, kas nende asjaolude hindamisel ei ole tehtud ilmset hindamisviga ja kas tegemist ei ole võimu kuritarvitamisega (25. jaanuari 1979. aasta kohtuotsus *Racke*, 98/78, EU:C:1979:14, punkt 5; 22. oktoobri 1991. aasta kohtuotsus *Nölle*, C-16/90, EU:C:1991:402, punkt 12, ja 9. septembri 2008. aasta kohtuotsus *Bayer CropScience jt vs. komisjon*, T-75/06, EU:T:2008:317, punkt 83).
- 94 Seoses ilmse hindamisvea olemasolu analüüsimisega liidu kohtu poolt tuleb täpsustada, et tuvastamiseks, et komisjon on teinud keeruliste faktiliste asjaolude hindamisel ilmse hindamisvea, mis õigustab vaidlustatud akti tühistamist, peavad hageja esitatud tõendid olema piisavad muutmaks aktis aluseks võetud faktilistele asjaoludele antud hinnangud ebausutavaks (vt selle kohta 12. detsembri 1996. aasta kohtuotsus *AIUFFASS ja AKT vs. komisjon*, T-380/94, EU:T:1996:195, punkt 59, ja 1. juuli 2004. aasta kohtuotsus *Salzgitter vs. komisjon*, T-308/00, EU:T:2004:199, punkt 138). Kui see usutavuse hindamine välja arvata, ei ole Üldkohtul õigust asendada akti autori poolt keerulistele faktilistele asjaoludele antud

hinnangut enda omaga (9. septembri 2011. aasta kohtuotsus Dow AgroSciences jt vs. komisjon, T-475/07, EU:T:2011:445, punkt 152; vt selle kohta ka 15. oktoobri 2009. aasta kohtuotsus Enviro Tech (Europe), C-425/08, EU:C:2009:635, punkt 47).

- 95 Lisaks tuleb meenutada, et juhul, kui institutsioonil on ulatuslik kaalutusõigus, on liidu õiguskorras haldusmenetlustes ette nähtud tagatiste järgimise kontrollimine põhjaneva tähtsusega. Euroopa Kohtul on olnud võimalus täpsustada, et nende tagatiste hulka kuuluvad eeskätt pädeva institutsiooni kohustus analüüsida hoolikalt ja erapooletult kõiki konkreetsetes asjas tähtsust omavaid asjaolusid ja kohustus põhistada oma otsust piisavalt (21. novembri 1991. aasta kohtuotsus Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, punkt 14; 7. mai 1992. aasta kohtuotsus Pesqueras De Bermeo ja Naviera Laida vs. komisjon, C-258/90 ja C-259/90, EU:C:1992:199, punkt 26, ning 6. novembri 2008. aasta kohtuotsus Madalamad vs. komisjon, C-405/07 P, EU:C:2008:613, punkt 56).
- 96 Nii on juba leitud, et kui riskide osas viiakse läbi võimalikult ammendav teaduslik hindamine teaduslike arvamuste alusel, mis põhinevad kõrge kvaliteedi, läbipaistvuse ja sõltumatuse põhimõtetel, siis on see oluline menetlustagatis kindlustamiseks meetmete teaduslik objektiivsus ja vältimaks omavoliliste meetmete võtmist (11. septembri 2002. aasta kohtuotsus Pfizer Animal Health vs. nõukogu, T-13/99, EU:T:2002:209, punkt 172).

### ***3. Etteheited, mis käsitlevad määruse nr 1107/2009 artikli 21 lõike 1 kohaldamist***

- 97 BASF väidab sisuliselt, et komisjonil puudus õigus vaadata läbi fiproniili heakskiit, sest määruse nr 1107/2009 artikli 21 lõikes 1 selle kohta sätestatud tingimused ei olnud täidetud.
- 98 Komisjon vaidleb BASFi argumentidele vastu.
- 99 Määruse nr 1107/2009 artikkel 21 on alljärgnevalt kirjeldatud ülesehitusega.
- 100 Lõikes 1 on sätestatud, et komisjonil on õigus toimeaine heakskiit igal ajal läbi vaadata kas omal algatusel või liikmesriigi taotlusel. Selle lõike teise lõigu kohaselt teatab komisjon juhul, kui ta otsustab heakskiidu läbi vaadata, sellest liikmesriikidele, ametile ja asjaomase toimeaine tootjale, määrates tootjale tähtaja oma märkuste esitamiseks.
- 101 Lõikes 2 on ette nähtud, et komisjon võib läbivaatamise raames paluda liikmesriikidelt ja ametilt arvamust või teaduslikku või tehnilist abi ning näeb ette tähtajad, millest liikmesriigid ja amet peavad kinni pidama.
- 102 Lõpetuseks näeb lõige 3 ette, et kui komisjon järeldab, et heakskiitmise kriteeriumid ei ole enam täidetud, teeb ta ettepaneku võtta vastavalt määruse nr 1107/2009 artikli 79 lõikes 3 osutatud regulatiivkomitee menetlusele vastu määrus heakskiidu tagasivõtmise või muutmise kohta.

#### ***a) Määruse nr 1107/2009 artikli 21 lõike 1 kohaldamise lävi***

- 103 BASF ei ole võtnud konkreetset seisukohta määruse nr 1107/2009 artikli 21 lõike 1 kohaldamise läve kohta, sest ta ei tee oma argumentides rangelt vahet selle artikli lõike 1 ja lõike 3 vastavate kohaldamise tingimuste vahel. Ta väidab siiski eeskätt, et ei ole selliseid uusi teaduslikke ja tehnilisi teadmisi määruse nr 1107/2009 artikli 21 lõike 1 tähenduses, mis viitavad sellele, et asjaomased toimeained ei vasta enam heakskiitmise kriteeriumidele.
- 104 ECPA, kes astus menetluse BASFi nõuete toetuseks, väidab eeskätt, et nõuet, et asjaomased teaduslikud ja tehnilised teadmised peavad olema „uued“, ei tohi esmajärjekorras mõista mitte ajalises tähenduses, vaid pigem kvalitatiivse nõudena.

- 105 Komisjon vaidleb nendele argumentidele vastu.
- 106 Esiteks tuleb selles osas tuvastada, et määruse nr 1107/2009 artikli 21 sõnastusest endast tuleneb, et selle artikli lõike 1 kohaldamise lävi on madalam selle artikli lõike 3 kohaldamise lävest.
- 107 Kõigepealt näeb artikli 21 lõike 1 esimene lause ette, et komisjon võib toimeaine heakskiidu „igal ajal“ läbi vaadata. Ehkki selle väga üldise volituse teostamisele on seejärel seatud teatavad tingimused, nähtub seadusandja valitud sõnastusest, et ta ei arvanud, et toimeaine heakskiit peaks andma heakskiidu taotlejale mingi erilise kaitse läbivaatamismenetluse algatamise vastu.
- 108 Lisaks sellele, kui artikli 21 lõike 1 teine lõik näeb ette läbivaatamise eeskätt siis, kui komisjon „leiab [...], et on tõendeid selle kohta, et aine ei vasta enam artiklis 4 sätestatud kriteeriumidele“, siis selle artikli lõige 3 nõuab, et komisjon peab olema „järelda[nud], et artiklis 4 sätestatud heakskiitmise kriteeriumid ei ole enam täidetud“, selleks et saaks vastu võtta heakskiitu muutva või tagasivõtva määruse. Seega nähtub juba artikli 21 sõnastusest, et lõike 1 kohaldamise lävi on lõike 3 omast madalam.
- 109 See on kooskõlas artikli 21 ülesehitusega, mida on kirjeldatud eespool punktides 99–102. Nimelt peab läbivaatamismenetlus võimaldama komisjonil juhul, kui ilmnevad uued teaduslikud teadmised, mis viitavad sellele, et asjaomane toimeaine ei tarvitse enam vastata heakskiitmise kriteeriumidele, just nimelt kontrollida, kas see nii on. Seega oleks täiesti ebaloogiline nõuda sama kindlusastet läbivaatamismenetluse algatamiseks kui heakskiidu tagasivõtmiseks või muutmiseks.
- 110 Seoses teiseks määruse nr 1107/2009 artikli 21 lõike 1 kohaldamise lävi konkreetse määratlemisega tuleb ühelt poolt täheldada, et asjaomaste toimeainete heakskiidu taotlejate huve kaitseb asjaolu, et heakskiitu saab tegelikult muuta või tagasi võtta ainult siis, kui läbivaatamismenetluse tulemusel tuvastatakse, et määruse nr 1107/2009 artikli 4 kohased tingimused ei ole enam täidetud. Eeskätt määrusega nr 1107/2009 taotletavat kaitse-eesmärki (vt eespool punktid 54–56) arvesse võttes peab komisjonil selleks, et kontrollida, kas see nii on, olema teiselt poolt võimalik algatada uurimine isegi siis, kui uutest teaduslikest ja tehnilistest teadmistest tuleneva kahtluse aste on üksnes võrdlemisi madal.
- 111 See aga ei tähenda, et komisjon on oma hinnangu andmisel täiesti vaba. Nagu ECPA õigustatult rõhutab, ei saa mõistet „uued teaduslikud ja tehnilised teadmised“ nimelt mõista mitte ainult ajalises tähenduses, vaid see hõlmab ka kvalitatiivset komponenti, mis seondub muuseas samavõrra nii omadussõnaga „uus“ kui ka omadussõnaga „teaduslik“. Sellest tuleneb, et määruse nr 1107/2009 artikli 21 lõike 1 kohaldamise lävi ei ole saavutatud, kui „uued teadmised“ seisnevad vaid varasemate teadmiste lihtsas kordamises, kindla aluseta uutest oletustest ning teadusega mitteseotud poliitilistes kaalutlustes. Lõppkokkuvõttes peavad „uued teaduslikud ja tehnilised teadmised“ olema seega määruse nr 1107/2009 artikli 4 kohaste heakskiitmise tingimuste jätkuva täidetuse hindamise seisukohast tõeliselt asjakohased.
- 112 Kolmandaks tuleb lõpetuseks selgitada ka varasemate teaduslike ja tehniliste teadmiste taseme kindlaksmääramist, sest uute teadmiste uudsust saab hinnata vaid varasemast tasemest lähtudes. Selles osas tuleb asuda seisukohale, et teadmiste varasem tase ei saa olla see tase, mis eelneb vahetult uute teadmiste avaldamisele, vaid pigem see tase, mis esines asjaomase toimeaine eelmise riskihindamise kuupäeval. Nimelt kujutab see eelmine hindamine endast ühelt poolt kindlat lähteläve, sest selles on kokku võetud sel ajal olemas olnud teadmised. Teiselt poolt tuleb märkida, et kui teadmiste uudsus määratakse kindlaks nende avaldamisele vahetult eelneva teadmiste taseme alusel, ei oleks võimalik arvesse võtta teaduslike ja tehniliste teadmiste järkjärgulist arengut, mille iga etapp ei anna tingimata põhjust muretseda, kuid mis võib selleks põhjust anda tervikuna.
- 113 Kuivõrd eelmine fiproniili riskihindamine toimus 3. märtsil 2006, nagu tuleneb direktiivi 2007/52 põhjendusest 3, siis on varasemate teadmiste tase seega 3. märtsil 2006 esinenud tase.



114 Kokkuvõttes on seega selleks, et komisjon saaks määruse nr 1107/2009 artikli 21 lõike 1 alusel läbi vaadata toimeaine heakskiidu, piisav, kui on uusi uurimusi (see tähendab uurimusi, mida amet või komisjon ei ole veel asjaomase toimeaine eelmise hindamise raames arvesse võtnud), mille tulemused annavad eelmise hindamise ajal olemas olnud teadmistega võrreldes põhjust muretseda, kas määruse nr 1107/2009 artikli 4 kohased heakskiitmise tingimused on ikka endiselt täidetud, ilma et selles staadiumis oleks vaja kontrollida, kas muretsemiseks on tõepoolest põhjust – see tuleb välja selgitada läbivaatamise enda käigus.

***b) Andmed, millele komisjon tugines läbivaatamismenetluse algatamise õigustamiseks***

115 Enne selle kindlaks tegemist, milliseid andmeid komisjon võis või vajaduse korral pidi arvesse võtma otsustamiseks, et fiproniili heakskiit tuleb läbi vaadata, on esiteks vaja kindlaks määrata, mis hetkel vastav otsus tehti.

116 Sellega seoses tuleb märkida, et komisjon andis 6. augustil 2012 (vt punkt 10 eespool) ametile ülesande ajakohastada mesilastele fiproniilist tulenevate riskide hinnangut ja seda eeskätt seoses ühelt poolt ägeda ja kroonilise mõjuga mesilasperede arengule ja säilimisele ning teiselt poolt subletaalsete dooside mõjuga mesilaste säilimisele ja käitumisele. Kuid sellist „ajakohastamist“ ei saa tõlgendada muudmoodi kui asjaomaste toimeainete heakskiidu läbivaatamise esimese etapina määruse nr 1107/2009 artikli 21 tähenduses, see tähendab etapina, kus tuleb kindlaks teha neist toimeainetest tulenevad riskid ja neid hinnata; määruse nr 1107/2009 kohaselt tuleb see ülesanne täita ametil (teine etapp, mis seisneb riskijuhtimises, kuulub komisjoni pädevusalasse). Seega tuleb asuda seisukohale, et komisjon otsustas kõige hiljem 6. augustil 2012 teostada läbivaatamise.

117 Vastates ühele Üldkohtu kirjalikule küsimusele, kinnitas komisjon sisuliselt seda kuupäeva, rõhutades samas, et kuivõrd määruse nr 1107/2009 artikli 21 lõige 1 ei näe ette ametliku otsuse võtmist läbivaatamismenetluse algatamiseks, siis kujutab 6. august 2012 endast lihtsalt teatava ajavahemiku vältel toimunud otsustusprotsessi ajalist piiri.

118 Seetõttu ei saanud „uued teaduslikud ja tehnilised teadmised“ määruse nr 1107/2009 artikli 21 lõike 1 tähenduses olla hilisemad 6. augustist 2012, et nendega saaks õigustada läbivaatamismenetluse algatamist.

119 Teiseks tuleb märkida, et vaidlustatud aktis ei ole täpselt määratletud neid uusi teaduslikke ja tehnilisi teadmisi, mille põhjal komisjon otsustas teostada fiproniili heakskiidu läbivaatamise. Nimelt on selle akti põhjenduses 4 üldiselt viidatud „Itaaliast saadud uue[le] teabe[le], mis puudutab fiproniili sisaldavate taimekaitsevahenditega puhitud maisiseemnetest tulenevat ohtu mesilastele“. Toimikust nähtub siiski, et tegemist oli eespool punktis 7 nimetatud projekti Apenet kohta koostatud aruandega ning eespool punktis 9 nimetatud ameti avaldusega, mis sisaldas ameti teaduslikku hinnangut projekti Apenet ja selle tulemuste kohta (vt eespool punkt 9). Lisaks sellele oli komisjoni käsutuses ka ameti arvamus (vt eespool punkt 8), milles seati kahtluse alla seni kohaldatud taimekaitsevahenditest mesilastele tulenevate riskide hindamise süsteem.

***c) Kas komisjonil olid läbivaatamismenetluse algatamise hetkel uued teaduslikud ja tehnilised teadmised määruse nr 1107/2009 artikli 21 lõike 1 tähenduses?***

*1) Apenet projekti tulemused*

120 Apenet projekt oli multidistsiplinaarne seire- ja teadusprojekt, mille peamine eesmärk oli hinnata mesilaste tervislikku seisundit, tolmu levikut teatavate neonikotinooidide ja fiproniiliga töödeldud maisi külvi ajal, letaalset mõju selle tolmuuga kokkupuutuvatele mesilastele ning mõju mesilaste tagasipöördumisinstinktile ja orienteeriumisele. Selle projekti raames tehti eeskätt katsed, mille raames

mesilased puutusid külvi ajal kokku tolmuuga külvikute tolmutiibadega varustatuse ja viimaste puudumise korral, ning katsed, mis käsitlesid fiproniili subletaalsete doosidega kokkupuute mõju mesilaste orienteerumismeelele, õppevõimele ja lõhnamälule.

- 121 Komisjoni palvel läbi viidud Apenet projekti hindamise tulemusel järeldas amet oma avalduses, et uurimuste kontseptsiooni teatavate lünkade, statistikaanalüüsi vajakajäämist ja esitatud tulemuste ebatäieliku laadi tõttu ei olnud võimalik teha lõplikke järeldusi kõigi selle projekti raames kogutud teaduslike andmete kohta. Amet pidas sellegipoolest võimalikuks teha fiproniili kohta järgmised järeldused:
- esineb risk korjavatele mesilastele, kui nad lendavad läbi fiproniiliga töödeldud maisiseemneid külvavate külvikute tekitatud tolmutilve;
  - on tuvastatud teatavad sellised potentsiaalsed mureküsimumused nagu letaalne mõju tolmuuga kokkupuutuvatele mesilastele ja subletaalne mõju, mis viitavad fiproniili hinnangu muutmise vajadusele seoses mõjuga mesilastele.
- 122 Nagu väidab BASF, on selles osas tõsi, et külvamisel tolmuuga kokkupuutest tulenev äge oht ei ole uus, sest seda on nimetatud juba direktiivi 2007/52 – millega fiproniil kanti direktiivi 91/414 I lissasse – lissas, kus on ette nähtud, et tuleb kasutada parimat võimalikku tehnikat, et vältida tolmutilvede tekkimist säilitamisel, transpordil ja kasutamisel.
- 123 Ent amet viitas ka potentsiaalsetele probleemidele seoses subletaalse mõjuga, mis tema arvates viitasid fiproniili hinnangu muutmise vajadusele. See kinnitas 23. mail 2012 avaldatud ameti arvamuses sisalduvat seni kohaldatud taimekaitsevahenditest mesilastele tulenevate riskide hindamise süsteemi üldist kahtluse alla seadmist.
- 124 Neil asjaoludel võis komisjon õigustatult ja õigusnorme rikkumata asuda seisukohale, et Apenet projekti tulemused andsid varasemate teadmistega võrreldes põhjust muretseda, kas määruse nr 1107/2009 artikli 4 kohased heakskiitmise tingimused on ikka endiselt täidetud. Eeskätt kehtib see seoses kõnealuse määruse artikli 4 lõike 3 punktis e sätestatud tingimusega, mis seondub lubamatu mõjuga keskkonnale, täpsemalt mõjuga muudele liikidele peale sihtliikide.

## *2) Seireandmete roll*

- 125 Poolte vahel on vaidlus seoses küsimusega, milline roll tuleb omistada seireandmetele otsuse raames, millega määruse nr 1107/2009 artikli 21 lõike 1 alusel otsustatakse algatada toimeaine heakskiidu läbivaatamise menetlus, ning samuti riskihindamise ja otsuse raames, mille komisjon peab määruse artikli 21 lõike 3 alusel tegema.
- 126 BASF väidab sisuliselt, et komisjon ja vajaduse korral ka amet peavad võtma arvesse olemasolevaid seireandmeid samamoodi nagu määruse nr 1107/2009 artikli 21 lõikes 1 nimetatud „uusi teaduslikke ja tehnilisi teadmisi“. Ta rõhutab, et olemasolevad seireandmed tõendavad, et fiproniili sisaldavate taimekaitsevahendite kasutamise tegelikes tingimustes ei esine mingeid riske mesilasperedele.

### *i) Seireandmete mõiste*

- 127 Esiteks tuleb märkida, et mõistet „seireandmed“ ei ole määruses nr 1107/2009 määratletud.
- 128 Poolte vastustest ühele Üldkohtu kirjalikule küsimusele tuleneb siiski, et seireandmed on sellised andmed, mis kogutakse pärast määruse nr 1107/2009 alusel heaks kiidetud toimeainet sisaldavate taimekaitsevahendite tegelikult kasutamist välitingimustes. Teatud juhtudel kogutakse need andmed seireprogrammide raames, mis viiakse läbi aastates arvestatava ajavahemiku suhtes, mille puhul ei

kasutada tavaliselt sellist võrdlusgruppi, mis asjaomase toimeainega kokku ei puutu, ning mille raames seiratakse ja uuritakse pestitsiidide simuleerimatut kasutamist. Kuivõrd tegemist on sekkumatute uurimustega, siis ei määrata kindlaks mesilaste kokkupuute pestitsiididega parameetreid ja neid ei kontrollita. Ehkki mõningate seireprogrammide raames on tehtud teatavaid standardiseerimispingutusi, ei ole seireuurimuste jaoks olemas ühtset metodoloogiat, mis võimaldaks tagada kogutud andmete ühtlase kvaliteedi; kogutud andmete kvaliteet sõltub seega teaduslike põhimõtete ja hea tava järgimisest. Veelgi vähem on tagatud väljaspool seireprogrammi kogutud seireandmete kvaliteet ja ühtlus.

- 129 Poolte vastustest Üldkohtu kirjalikele küsimustele nähtub ka see, et seireuurimusi tuleb eristada välitingimustes toimuvatest uurimustest, mida nimetatakse ka „3. tasandi uurimusteks“. Nimelt on viimaste puhul tegemist eksperimentaalsete uurimustega, mille puhul parameetrid on selgelt kindlaks määratud, mille puhul kasutatakse võrdlusgruppi, milleks on pered, kelle puhul kokkupuudet ei esine, mis viiakse läbi nädalates või kuudes arvestatava ajavahemiku suhtes ning mille raames simuleeritakse võimalikult ulatuslikult tegelikke tingimusi, mille puhul pered pestitsiididega kokku puutuvad.

#### *ii) Seireandmete väärtus*

- 130 Komisjon rõhutab, et võttes arvesse võrdluspopulatsiooni puudumist ja võrdluspopulatsiooni puhul täheldatud olukorda eristavate selgelt määratletud teaduslike parameetrite puudumist, ei võimalda seireuurimused teha usaldatavaid järeldusi põhjusliku seose kohta. Ta järeldab sellest, et seireuurimused võivad küll osutada riski olemasolule, ent neid ei saa erinevalt uurimustest välitingimustes kasutada riski puudumise tõendamiseks.
- 131 BASF vaidles kohtuistungil sellele väitele vastu. Ta märkis eeskätt, et seireandmete asjakohasus sõltub nende tingimuste tegelikkusele vastavuse astmest, milles seireuuringud läbi viiakse, ning et uurimused, mis on läbi viidud näiteks Hispaanias, kus on palju mesilasi, on eriti asjakohased. BASF rõhutas veel, et teatavate seireuurimuste puhul on kasutatud töötlemata kultuuride lähedusse paigutatud võrdlusgruppi. Tema arvates katavad seireuurimused kõik olukorrad ja kokkupuuteviisid ning nende võimalikke vajakajäämisi tuleb kaaluda hindamise raames, selle asemel et jätta vajakajäämistega uurimused või nende raames kogutud andmed pikemata kõrvale.
- 132 Sellega seoses tuleb kõigepealt öelda, et nagu sai märgitud eespool punktides 128 ja 129, on välitingimustes läbi viidud uurimuste näol tegemist eksperimentaalsete teadusuuringutega, mille puhul parameetrid on selgelt kindlaks määratud ning kasutatakse võrdlusgruppi, samas kui seireuurimused on vaatlusuurimused (sekkumatud), mille puhul parameetrid ei ole kindlaks määratud. Seetõttu on nende kahte tüüpi uurimuste raames kogutud andmete kvaliteet erinev, eeskätt seoses võimalusega võtta need aluseks täheldatud nähtuse põhjuste ja tagajärgede vaheliste seoste kohta järelduste tegemiseks või põhjusliku seose puudumise kohta järelduse tegemiseks olukorras, kus nähtust ei täheldata.
- 133 Nii tuleb märkida, et seireuurimused võimaldavad tuvastada üksnes kokkulangevuse kahe täheldatud faktilise asjaolu vahel, mitte nendevahelise suhteseose; viimane eeldab seose tuvastamist kahe faktilise asjaolu vahel. Kuivõrd seireuurimuste puhul puuduvad kindlaks määratud ja kontrollitud parameetrid, siis ei ole aga just nimelt võimalik tuvastada sellist seost kõnealuse uurimuse raames täheldatud kahe faktilise asjaolu vahel. Kuivõrd välitingimustes esineb hulk faktoreid, mis võivad mõjutada täheldatud faktilisi asjaolusid ja mis ei ole kindlaks määratud ega kontrollitavad (nagu paiknemine päikese suhtes, kõrgus merepinnast, ilmastikutingimused, tarude ümbrus, ümbritsevad kultuurid jne), siis ei saa kahte kokkulangevat faktilist asjaolu omavahel kindlalt seostada.
- 134 Sellest tuleneb, et seireandmeid ei saa olenemata sellest, kas need on kogutud seireprogrammi raames või väljaspool sellist programmi, samastada uurimuste välitingimustes raames kogutud andmetega seoses võimalusega võtta need aluseks põhjusliku seose olemasolu või puudumise kohta teaduslike järelduste tegemiseks.

- 135 See ei muuda seireandmeid aga sellegipoolest ebavajalikeks ega asjakohatuks. Nimelt on nende pinnalt võimalik saada teavet ühelt poolt fiproniili sisaldavate taimekaitsevahendite kasutamise ja teiselt poolt mesilaste suure surevuse või perede kadumise fenomenide vahelise kokkulangevuse olemasolu või puudumise kohta. See teave võib seejärel olla asjaomase riski juhtide jaoks kaudne tõend selle kohta, kas risk esineb või mitte, tõendamata siiski kindlalt riski esinemist või puudumist.
- 136 Seega väidab komisjon õigustatult, et kuigi seireuurimused võivad osutada kaudsetele tõenditele riski olemasolu kohta, ei saa need erinevalt uurimustest välitingimustes olla tõendiks riski puudumise kohta.

*iii) Seireandmete roll määruse nr 1107/2009 artikli 21 lõike 1 kohase läbivaatamisotsuse raames*

- 137 Määruse nr 1107/2009 artikli 21 lõike 1 esimesest lõigust nähtub, et ehkki komisjon on kohustatud „võtma arvesse“ liikmesriigi taotlust toimeaine heakskiit läbi vaadata, on ta vaba hinnangu andmisel sellele, kas heakskiit tuleb olemasolevate uute teaduslike teadmistega arvestades läbi vaadata. See kujutab endast muuseas heakskiidetud toimeainete tootjate kaitset põhjendamatu või suisa kuritarvitavate läbivaatamistaotluste vastu, mida liikmesriigid võivad esitada.
- 138 Seireandmeid on aga kõnealuse esimese lõigu teises lauses nimetatud üksnes selleks, et kirjeldada, millistel tingimustel võivad liikmesriigid taotleda heakskiidu läbivaatamist, mitte nende tingimuste kirjeldamiseks, mis on kohaldatavad komisjoni otsuse suhtes algatada läbivaatamismenetlus. Viimati nimetatud tingimused on nimelt sätestatud määruse nr 1107/2009 artikli 21 lõike 1 teises lõigus, mis näeb ette vaid „uute teaduslike ja tehniliste teadmiste“ arvessevõtmise. Kui see oleks teisiti, kujutaks teine lõik endast mõttetut kordust, kuivõrd see näeks ette, et komisjon peab võtma arvesse uusi teaduslikke ja tehnilisi teadmisi, mida on juba nimetatud esimese lõigu teises lauses.
- 139 Sellega seoses tuleb täheldada, et toimeaine heakskiidu uuesti hindamise eesmärk on just nimelt tutvuda põhjalikult uute teaduslike teadmistega ja analüüsida, kas need õigustavad järeldust, et määruse nr 1107/2009 artikli 4 kohased heakskiitmise kriteeriumid ei ole täidetud või enam (täielikult) täidetud (vt eespool punkt 109).
- 140 Sellest tuleneb, et kui sellised teadmised ei viita sellele, et mesilaste suurenenud surevus või perede kadumine on vastavuses fiproniili sisaldavate taimekaitsevahendite kasutamisega, siis võivad seireandmed, millele BASF viitab, seada tööpoolest kahtluse alla Apenet projekti tulemustest tulenevad mured, mis on kokku võetud eespool punktis 121. Seevastu ei saa need tõendada, et need mured olid põhjendamatud.
- 141 Pealegi ei viidanud seireandmed vastupidi BASFi väidetele ühtlangevalt sellele, et fiproniili sisaldavad taimekaitsevahendid on mesilastele ohutud. BASF viitab nimelt ühele seireandmete kohta koostatud uurimusele, millest ta komisjoni väidetavalt teavitas ning mis rääkis tema argumentide kasuks (edaspidi „2011. aasta Bernali uurimus“), sest seal ei tuvastatud analüüsitud proovides fiproniili ega selle metaboliitide jääke.
- 142 Esiteks tuleb selle kohta märkida, et BASF teavitas komisjoni sellest uurimusest oma 12. juuni 2013. aasta märkustes ameti järelduse kohta ja seega pärast otsust algatada läbivaatamismenetlus. Lisaks ei ole ta väitnud, et amet ei võtnud arvesse 2011. aasta Bernali uurimust, millele ameti järelduses on pealegi korduvalt viidatud, vaid pigem seda, et ameti järelduses ei olnud sõnaselgelt ära nimetatud selle uurimuse üht järeldust, mis toetab eriti hästi BASFi argumente.
- 143 Lõpetuseks ja eelkõige tuleb märkida, et BASF jätab nimetamata mitu seireuurimust, mida on 2011. aasta Bernali uurimuse kõrval nimetatud ameti järelduse punktis „Seireandmed“ ning milles leiti mesilaste proovidest fiproniili või selle metaboliitide jääke. Seega tuleb tuvastada, et kättesaadavad

seireandmed ei võimaldanud teha üheseid järeldusi fiproniilist mesilastele tuleneva riski puudumise kohta. Seega tuleb tagasi lükata BASFi argument, et läbivaatamismenetluse algatamise otsuses ei võetud arvesse 2011. aasta Bernali uurimust.

144 Järelikult võis komisjon käesolevas kohtuasjas õigustatult asuda seisukohale, et fiproniili heakskiit tuli läbi vaadata.

145 Seega tuleb tagasi lükata etteheited, mis käsitlevad määruse nr 1107/2009 artikli 21 lõike 1 kohaldamist.

#### **4. Etteheited, mis käsitlevad määruse nr 1107/2009 artikli 21 lõike 3 kohaldamist**

146 BASF esitab kaks selliste etteheidete gruppi, mis seonduvad määruse nr 1107/2009 artikli 21 lõike 3 kohaldamisega komisjoni ja ameti poolt; see tähendab, et esiteks heidab ta ette asjaolu, et komisjon ja amet kohaldasid väidetavalt meetodeid ja kriteeriume, mis erinevad nendest, mis olid kohaldatavad fiproniili heakskiidu taotlemise ajal, ning teiseks ilmselgeid vigu ettevaatuspõhimõtte kohaldamisel või selle põhimõtte väär kohaldamist.

147 Alustuseks tuleb analüüsida etteheiteid, mis käsitlevad ettevaatuspõhimõtte väär kohaldamist.

148 BASF väidab selles osas esiteks, et ettevaatuspõhimõtet ei saa määruse nr 1107/2009 raames kohaldada väljaspool selle määruse artiklites 69 ja 70 ette nähtud eriolukordi.

149 Teiseks väidab BASF, et komisjon ei ole tõendanud, et fiproniil ei vastanud enam määruse nr 1107/2009 artikli 4 kohastele kriteeriumidele, nagu nõuab kõnealuse määruse artikli 21 lõige 3. Eeskätt ei toovat ameti poolt maisi puhul tuvastatud tolmuga seonduv kõrge äge oht kaasa lubamatut mõju mesilasperede säilimisele ja arenemisele. Igal juhul ei olevat komisjon esitanud isegi mitte tõsisid kahtlusi, mis võimaldaksid mõistlikult kahelda fiproniili ohutuses ja õigustada vaidlustatud akti.

150 Kolmandaks väidab BASF, et käesolevas kohtuasjas ei ole komisjon kohaldanud õigesti ettevaatuspõhimõtet.

151 Komisjon vaidleb BASFi argumentidele vastu.

#### **a) Kas vaidlustatud akt tugineb ettevaatuspõhimõttele?**

152 Kõigepealt tuleb sedastada, et vaidlustatud akti alus on eeskätt ettevaatuspõhimõte, ehkki sellele põhimõttele ei ole akti põhjendustes konkreetselt viidatud.

153 Määruse nr 1107/2009 põhjendusest 8 ja selle artikli 1 lõikest 4 tuleneb nimelt, et kõik selle määruse sätted põhinevad ettevaatuspõhimõttel tagamaks, et toimeained või vahendid ei avalda kahjulikku mõju eeskätt keskkonnale. Sellest tuleneb, et mis tahes määruse nr 1107/2009 alusel vastu võetud akt põhineb *ipso iure* ettevaatuspõhimõttel.

154 Pealegi ei ole ettevaatuspõhimõtte kohaldamine piiratud juhtudega, mil riski olemasolu ei ole kindel, vaid seda võidakse kohaldada ka olukorras, kus riski olemasolu on tuvastatud ja komisjon peab hindama, kas see risk on vastuvõetav või mitte (vt eespool punktid 71–73), või suisa hindama, kuidas tuleb vastavat riski riskijuhtimise raames hallata (vt eespool punkt 74).

155 Seoses BASFi argumendiga, mille kohaselt ettevaatuspõhimõtte kohaldamine on määruse nr 1107/2009 raames piiratud eriolukordadega, tuleb märkida, et see tugineb teesile, mille kohaselt ettevaatuspõhimõte on juba põimitud selle määruse sätetesse – ja eeskätt artiklitesse 69 ja 70, mis

näevad ette erimenetlused –, milles on väljendatud selle põhimõtte kohaldamise peamiseid elemente. BASFi arvates järeldub sellest, et seda põhimõtet ei ole võimalik kohaldada määruse nr 1107/2009 teiste sätete raames.

156 Selle argumendi ümberlukkamiseks piisab sellest, kui juhtida tähelepanu asjaolule, et vastavalt määruse nr 1107/2009 põhjendusele 8 ja selle artikli 1 lõikele 4 põhinevad selle määruse kõik sätted ettevaatuspõhimõttel tagamaks, et toimeained või taimekaitsevahendid ei avalda kahjulikku mõju eeskätt keskkonnale. Ettevaatuspõhimõttel põhinemine ei piirdu ainult määruse nr 1107/2009 artiklitega 69 ja 70, mis käsitlevad erimenetlusi. Nagu komisjon õigesti märkis, kinnitab seda seisukohta väljakujunenud kohtupraktika, mille kohaselt ettevaatuspõhimõtet tuleb kohaldada määruse nr 1107/2009 artikli 4 kohaste heakskiitmise kriteeriumide hindamiseks (vt analoogia alusel 12. aprilli 2013. aasta kohtuotsus *Du Pont de Nemours (France) jt vs. komisjon*, T-31/07, ei avaldata, EU:T:2013:167, punkt 152 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 6. septembri 2013. aasta kohtuotsus *Sepro Europe vs. komisjon*, T-483/11, ei avaldata, EU:T:2013:407, punkt 44 ja seal viidatud kohtupraktika); artiklile 4 viitab selle määruse artikli 21 lõige 3.

#### ***b) Kas komisjon kohaldas riskihindamise raames õigesti ettevaatuspõhimõtet?***

157 BASF esitab eri etteheiteid selle kohta, kuidas komisjon kohaldas riskihindamise raames ettevaatuspõhimõtet. Ta väidab eeskätt, et komisjon ei viinud läbi mõjuanalüüsi, et teda ei kaasatud riskihindamise valikute tegemisse ning et võetud meetmed on ebarproportsionaalsed.

158 Esimesena tuleb analüüsida etteheidet mõjuanalüüsi läbiviimata jätmise kohta.

159 BASF väidab sellega seoses, et komisjon jättis läbi viimata kehtestatud piirangutest ja tegevusetusest tulenevate võimalike eeliste ja kulude analüüsi, samas kui see analüüs on ette nähtud ettevaatuspõhimõtte teatise punktis 6.3.4.

160 Komisjon vaidleb BASFi argumentidele vastu.

161 Ettevaatuspõhimõtte teatise punkt 6.3.4 „Tegevusest või tegevusetusest tulenevate eeliste ja kulude analüüs“ on sõnastatud järgmiselt:

„Tuleb võrrelda kavatsetava tegevuse ja tegevusetuse kõige tõenäolisemaid positiivseid ja negatiivseid tagajärgi neist [liidule] nii lühi- kui ka pikaajaliselt tuleneva kogukulu seisukohast. Kavatsetavad meetmed peavad tooma kaasa üldise eelise riskitaseme alandamisega vastuvõetavale tasemele.

Eeliste ja kulude analüüs ei saa piirduda ainuüksi kulu/tulu majandusanalüüsiga. Selle ulatus on laiem ning hõlmab mittemajanduslikke kaalutlusi.

Eeliste ja kulude analüüs peaks siiski hõlmama kulu/tulu majanduslikku analüüsi, kui see on sobiv ja mõeldav.

Arvesse võivad siiski tulla ka muud analüüsimeetodid, näiteks need, mis lähtuvad võimalike valikute tõhususest ja nende vastuvõetavusest elanikkonnale. Nimelt võib ühiskond olla valmis maksma kõrgemat hinda sellise huvi – näiteks keskkond või tervis – tagamiseks, mida ta peab oluliseks.

Komisjon kinnitab, et rahvatervise kaitsega seonduvate nõuete ülekaalukust majanduskaalutluste suhtes tuleks vastavalt Euroopa Kohtu praktikale vaieldamatult tunnustada.

Võetud meetmed eeldavad tegevusest või tegevusetusest tulenevate eeliste ja kulude analüüsi. See analüüs peaks hõlmama kulu/tulu majanduslikku analüüsi, kui see on sobiv ja mõeldav. Arvesse võivad siiski tulla ka muud analüüsimeetodid, näiteks need, mis lähtuvad võimalike valikute tõhususest ja nende sotsiaalmajanduslikust mõjust. Lisaks võivad otsustajat juhtida ka mittemajanduslikud kaalutlused, näiteks tervise kaitse.“

- 162 Esiteks tuleb sellega seoses tuvastada, et ettevaatuspõhimõtte teatise punkt 6.3.4 näeb ette, et analüüsitaks tegevusest või tegevusetusest tulenevaid eeliseid ja kulusid. Seevastu ei ole täpsustatud, millises vormis see analüüs peab toimuma ja milline peab olema selle ulatus. Eeskätt ei tulene sellest punktist kuidagi, et asjaomane ametiasutus on kohustatud algatama spetsiifilise hindamismenetluse, mille tulemusel koostatakse näiteks kirjalikult ametlik hindamisaruanne. Lisaks sellele tuleneb tekstist, et ettevaatuspõhimõtet kohaldaval ametiasutusel on arvestatav kaalutlusruum analüüsimeetodi valikul. Teatises on nimelt märgitud, et analüüs „peaks“ hõlmama majandusanalüüsi, ent mittemajanduslikke kaalutlusi peab asjaomane ametiasutus igal juhul arvestama. Lisaks sellele on sõnaselgelt rõhutatud, et teatavatel asjaoludel tuleb majanduslikke kaalutlusi käsitada teistest oluliselt peetavatest huvidest vähem tähtsana; sõnaselgelt on näitena ära toodud sellised huvid nagu keskkond või tervis.
- 163 Pealegi ei ole vaja viia kulude ja tulude majandusanalüüsi läbi kavatsetava tegevuse ja tegevusetuse vastavate kulude täpse summa alusel. Selliseid täpseid summasid on enamasti võimatu kindlaks teha, kuivõrd ettevaatuspõhimõtte kohaldamise kontekstis sõltuvad arvutuse tulemused eri muutujatest, mis on loogiliselt teadmata. Kui nii tegevusetuse kui ka tegevuse kõik tagajärjed oleksid teada, ei oleks nimelt vaja kohaldada ettevaatuspõhimõtet, vaid oleks võimalik otsustada kindlate teadmiste alusel. Kokkuvõttes on ettevaatuspõhimõtte teatise nõuded täidetud, kui asjaomane ametiasutus, mis käesolevas kohtuasjas on komisjon, on tegelikult teadlik nii kavatsetavast tegevusest kui ka tegevusetusest tuleneda võivatest positiivsetest ja negatiivsetest, majanduslikest ja muudest tagajärgedest ning ta on neid otsustamisel arvesse võtnud. Seevastu ei ole vaja, et need tagajärjed oleksid täpselt arvudes väljendatud, kui see ei ole võimalik või nõuaks ebaproportsionaalseid pingutusi.
- 164 Komisjon väitis käesolevas kohtuasjas kostja vastuse punktis 165, et BASF „eksib, kui ta ütleb, et [komisjon] ei ole kaalunud enne vaidlustatud meetme vastuvõtmist poolt- ja vastuargumente“. Ta ei ole siiski esitanud ühtegi elementi, mis tõendaks, et selline analüüs tööpoolest läbi viidi. Kui komisjonilt selle kohta kohtuistungil aru päriti, tunnistas ta, et dokumentaalset tõendit selle kohta ei ole. Ta väitis siiski, et kuivõrd otsus fiproniili kohta võeti neonikotinoidide kohta tehtud otsusest hiljem, siis oli „poliitiline tasand“, see tähendab volinike kolleegium, teadlik varasema otsuse huvides läbiviidud analüüsist.
- 165 Komisjon kinnitas pealegi kohtuistungil seoses ainuüksi selle analüüsi majandusliku osaga (kulu/tulu majandusanalüüs), et ettevaatuspõhimõtte teatis nägi sellise majandusanalüüsi ette ainult juhul, „kui see on sobiv ja mõeldav“. Ta väidab, et määruse nr 1107/2009 raames oli seadusandja selle analüüsi juba ette läbi viinud, pidades selle määruse põhjenduse 24 kohaselt kaitse-eesmärgi – eeskätt keskkonnakaitse eesmärgi – ülimuslikuks taimekasvatuse parandamise eesmärgi suhtes.
- 166 Esiteks tuleb sellega seoses rõhutada, et ettevaatuspõhimõtte teatise punktis 6.3.4, millele komisjon viitab, on sobivuse ja mõeldavuse reserv kehtestatud tööpoolest ainuüksi mõjuanalüüsi puhtmajandusliku osa suhtes, samas kui analüüs kui selline on nõutav igal juhul.
- 167 Teiseks tuleb märkida, et määruse nr 1107/2009 põhjendus 24 ei toeta komisjoni argumente, isegi mitte ainuüksi mõjuanalüüsi majanduslikku osa puudutavas. Nimelt käib see põhjendus selle selgest sõnastusest nähtuvalt ainult taimekaitsevahenditele (riiklikul tasandil) lubade väljastamise kohta, mitte nendes vahendites sisalduvate toimeainete (liidu tasandil) heakskiitmise kohta.

- 168 Kolmandaks on küll õige, et Üldkohus tunnustas ELTL artikli 11 ja ELTL artikli 114 lõike 3 alusel, et keskkonnakaitse on määruse nr 1107/2009 kohaldamise raames olulisem majanduslikest kaalutlustest, nii et see õigustab negatiivseid majanduslikke tagajärgi – isegi suuri – teatavatele ettevõtjatele (vt eespool punktis 55 viidatud kohtupraktika); seda sõnastust on pealegi korratud ettevaatuspõhimõtte teatise punktis 6.3.4 koos viitega Euroopa Kohtu praktikale.
- 169 Nimetatud põhimõtte üldises kinnituses ei saa siiski näha sellist kaalutusõiguse etteruttavat teostamist seadusandja poolt, mis vabastaks komisjoni kohustusest analüüsida konkreetse meetme eeliseid ja kulusid. Nimelt käsitleb konkreetne mõjuanalüüs konkreetset riskijuhtimismeedet; sellise analüüsi saab seega läbi viia vaid konkreetset juhul esinevaid spetsiifilisi asjaomaseid asjaolusid arvesse võttes, mitte üldiselt ja etteruttavalt kõigi konkreetse normi kohaldamise juhtude tarvis. Seetõttu tuleb tagasi lükata komisjoni poolt kohtuistungil esitatud argument, mille kohaselt kolleegiumi volinikud olid teadlikud neonikotinoidide heakskiidu piiranguid käsitlevast mõjuanalüüsist.
- 170 Neljandaks tuleb rõhutada, et ettevaatuspõhimõtte teatise punktis 6.3.4 ette nähtud kohustus viia läbi mõjuanalüüs kujutab endast lõppkokkuvõttes lihtsalt proportsionaalsuspõhimõtte üht konkreetset väljendust. Seetõttu tähendab komisjoni argument, et ta on määruse nr 1107/2009 kohaldamise raames vabastatud selle põhimõtte järgimise kohustusest vähemalt analüüsi majandusliku osa puhul. Proportsionaalsuspõhimõttega ei ole aga kooskõlas väide, et komisjonil on valdkonnas, kus tal on ulatuslik kaalutusõigus, õigus võtta meetmeid, ilma et ta peaks hindama eeliseid ja ebameeldivusi. Nimelt käib ametiasutuse kaalutusõiguse tunnustamisega vajalikult ja vältimatult kaasas kohustus teostada seda õigust ning võtta arvesse kogu selles osas tähtsust omavat teavet. See kehtib veelgi enam ettevaatuspõhimõtte kohaldamise raames, kus ametiasutus võtab õigussubjektide õigusi piiravaid meetmeid mitte teadusliku kindluse, vaid ebakindluse alusel: kui õigussubjekt on kohustatud taluma, et tal võidakse keelata tegeleda teatava majandustegevusega, samas kui ei ole isegi mitte kindel, et see tingib mingisuguse vastuvõetamatu riski, peab ametiasutuselt olema nõutud vähemalt seda, et ta võrdleks võimalikult põhjalikult oma tegevuse tagajärgi oma tegevusetuse võimalike tagajärgedega eri mängusolevate huvide seisukohast.
- 171 Kokkuvõttes tuleb tuvastada, et komisjon oli ettevaatuspõhimõtte alusel kohustatud läbi viima kavatsatavate meetmete mõjuanalüüsi. Nagu nähtub eespool punktides 162 ja 163, olid sellekohased vormi- ja sisunõuded mõõdukad.
- 172 Komisjon on aga möönnud, et sellest analüüsist ei ole mingit kirjalikku jälge. Võttes arvesse asjaolu, et tuleb eeldada, et mis tahes analüüsist – isegi kokkuvõtlikust – oleks jäänud kirjalik jälg haldustoimikusse, ning võttes arvesse, et komisjoni väitel oli volinike kolleegiumi neonikotinoidide heakskiidu piiramise raames läbi viidud mõjuanalüüsi kaudu piisavalt hästi teavitatud, tuleb sellisest kirjaliku jälje puudumisest järeldada, et vaidlustatud aktiga kehtestatud piirangute mõjuanalüüsi ei ole tegelikult läbi viidud.
- 173 Seega tuleb nõustuda etteheitega, mille kohaselt ei viidud läbi mõjuanalüüsi ning sellest tulenevalt väitega, mis käsitleb ettevaatuspõhimõtte rikkumist. Kuna vaidlustatud akt põhineb sellel põhimõttel, siis tuleb sel põhjusel tühistada artiklid 1, 3 ja 4, ilma et oleks vaja analüüsida BASFi esitatud muid väiteid ja argumente.

#### **IV. Kohtukulud**

- 174 Vastavalt kodukorra artikli 134 lõikele 1 on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuivõrd komisjon on kohtuvaidluse põhiosas kaotanud, siis tuleb jätta tema kohtukulud tema enda kanda ning lisaks mõista talt vastavalt BASFi nõuetele välja BASFi kohtukulud ja vastavalt BASFi nõuete toetuseks menetlusse astunud ECPA ja ESA nõuetele välja ka viimati nimetatute kohtukulud.



175 Üldkohus võib kodukorra artikli 138 lõike 3 alusel otsustada, et menetlusse astuja, keda ei ole selle artikli lõigetes 1 ja 2 nimetatud, kannab ise oma kohtukulud. Käesolevas kohtuasjas tuleb jätta komisjoni nõuete toetuseks menetlusse astunud DBEBi, ÖEBi ja ÖIBi kohtukulud nende endi kanda.

Esitatud põhjendustest lähtudes

ÜLDKOHUS (esimene koda laiendatud koosseisus)

otsustab:

1. Tühistada komisjoni 14. augusti 2013. aasta rakendusmääruse (EL) nr 781/2013, millega muudetakse rakendusmäärust (EL) nr 540/2011 toimeaine fiproniili heakskiitmise tingimuste osas ning keelatakse seda toimeainet sisaldavate taimekaitsevahenditega töödeldud seemnete kasutamine ja müük, artiklid 1, 3 ja 4.
2. Jätta hagi ülejäänud osas rahuldamata.
3. Jätta Euroopa Komisjoni kohtukulud tema enda kanda ja mõista talt välja BASF Agro BV ja ülejäänud hagejate, kelle nimed on ära toodud lisas, ning samuti Association européenne pour la protection des cultures'i (ECPA) ja European Seed Associationi (ESA) kohtukulud.
4. Jätta Deutscher Berufs- und Erwerbsimkerbund eW, Österreichischer Erwerbsimkerbundi ja Österreichischer Imkerbundi (ÖIB) kohtukulud nende endi kanda.

Kanninen

Pelikánová

Buttigieg

Gervasoni

Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 17. mail 2018 Luxembourgis.

Allkirjad

## Sisukord

I. Vaidluse taust .....	2
II. Menetlus ja poolte nõuded .....	4
III. Õiguslik käsitus .....	5
A. Vastuvõetavus .....	5
1. Hagejate otsene puutumus .....	5
a) Vaidlustatud akti artiklid 1, 3 ja 4 .....	6
b) Vaidlustatud akti artikkel 2 .....	6
2. Hagejate isiklik puutumus .....	7
3. Hagi vastuvõetavus osas, milles selle on esitanud muud hagejad kui BASF Agro BV .....	7
4. Kokkuvõtte vastuvõetavuse kohta .....	7
B. Sisulised küsimused .....	8
1. Üldised kaalutlused .....	8
a) Ettevaatuspõhimõte .....	8
1) Määratlus .....	8
2) Riskihindamine .....	9
i) Teaduslik hindamine .....	9
ii) Vastuvõetamatu riskitaseme kindlaksmääramine .....	11
3) Riskijuhtimine .....	12
b) Rakendusmääruse nr 540/2011 lisa A osasse kantud toimeaine läbivaatamine .....	12
1) Esialgsed direktiivi 91/414 kohased nimekirja kandmise tingimused .....	12
2) Heakskiitmise tingimuste muutmine määrusega nr 1107/2009 .....	13
3) Tõendamiskoormis .....	13
2. Kohtuliku kontrolli ulatus .....	14
3. Etteheited, mis käsitlevad määruse nr 1107/2009 artikli 21 lõike 1 kohaldamist .....	15
a) Määruse nr 1107/2009 artikli 21 lõike 1 kohaldamise lävi .....	15
b) Andmed, millele komisjon tugines läbivaatamismenetluse algatamise õigustamiseks .....	17

c) Kas komisjonil olid läbivaatamismenetluse algatamise hetkel uued teaduslikud ja tehnilised teadmised määruse nr 1107/2009 artikli 21 lõike 1 tähenduses?.....	17
1) Apenet projekti tulemused .....	17
2) Seireandmete roll .....	18
i) Seireandmete mõiste .....	18
ii) Seireandmete väärtus .....	19
iii) Seireandmete roll määruse nr 1107/2009 artikli 21 lõike 1 kohase läbivaatamisotsuse raames .....	20
4. Etteheited, mis käsitlevad määruse nr 1107/2009 artikli 21 lõike 3 kohaldamist.....	21
a) Kas vaidlustatud akt tugineb ettevaatuspõhimõttele? .....	21
b) Kas komisjon kohaldas riskihindamise raames õigesti ettevaatuspõhimõtet? .....	22
IV. Kohtukulud .....	24