



## Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK  
ELEANOR SHARPSTON  
esitatud 12. märtsil 2019<sup>1</sup>

**Kohtuasi C-616/17**

**Procureur de la République**

*versus*

**Mathieu Blaise**

**Sabrina Dauzet**

**Alain Feliu**

**Marie Foray**

**Sylvestre Ganter**

**Dominique Masset**

**Ambroise Monsarrat**

**Sandrine Muscat**

**Jean-Charles Sutra**

**Blanche Yon**

**Kevin Leo-Pol Fred Perrin**

**Germain Yves Dedieu**

**Olivier Godard**

**Kevin Pao Donovan Schachner**

**Laura Dominique Chantal Escande**

**Nicolas Benoit Rey**

**Eric Malek Benromdan**

**Olivier Eric Labrunie**

**Simon Joseph Jeremie Boucard**

**Alexis Ganter**

**Pierre André Garcia**

**menetluses osales:**

**Espace Émeraude**

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Tribunal correctionnel de Foix (Foix' kriminaalkohus, Prantsusmaa))

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Taimekaitsevahendite turulelaskmine – Määruse nr 1107/2009 õiguspärasus seoses ettevaatuspõhimõttega – Hindamismenetluse usaldusväärsus ja erapooletus – Toimeainete kumuleeruv mõju – Pestitsiidid – Glüfosaat

1. Käesolev eelotsusetaotlus, mille on esitanud Tribunal correctionnel de Foix (Foix' kriminaalkohus, Prantsusmaa; edaspidi „eelotsusetaotluse esitanud kohus“) käsitleb toiminguid, mida rakendatakse asjakohase tasakaalu leidmiseks taimekaitses kemikaalide kasutamise negatiivse ja positiivse mõju vahel. Mitmele keskkonnaaktivistile (edaspidi „süüdistatavad“) on esitatud süüdistus

<sup>1</sup> Algkeel: inglise.

glüfosaadi-nimelist kemikaali sisaldavate herbitsiidide (konkreetselt toote Roundup) kanistrite kuritegelikus kahjustamises. Nemad väidavad enda kaitseks, et nimetatud tooted kujutavad endast vastuvõetamatut potentsiaalset ohtu inimese tervisele ja keskkonnale ning et liidupoolse heakskiitmise menetlus on puudulik ja seetõttu õigusvastane.

## Liidu õigus

2. Kuna süüdistatavad väidavad sisuliselt, et liidu seadusandja kehtestatud süsteem teatavaid aineid sisaldavate taimekaitsevahendite kasutamise kontrollimiseks ja järelevalveks on puudulik, on vaja mõningase üksikasjalikkusega kirjeldada selle süsteemi toimimist.

## *Euroopa Liidu toimimise leping*

3. Mis puudutab liidu tegevuse suhtes nõutavat läbipaistvust, on ELTL artikli 15 lõikega 1 kehtestatud põhimõte, mille kohaselt „teevad liidu institutsioonid, organid ja asutused oma tööd võimalikult avalikult“, ELTL artikli 15 lõikes 3 on ette nähtud, et seoses kodanike õigusega pääseda ligi liidu institutsioonide, organite ja asutuste dokumentidele „[määravad] Euroopa Parlament ja nõukogu [...] määruste abil seadusandliku tavamenetluse kohaselt kindlaks [...] üldpõhimõtted ja piirangud, lähtudes avalikest ja erahuvidest“. Nii rajaneb kogu liidu tegevus läbipaistvuse põhimõttel.

4. ELTL artikli 168 kohaselt tuleb liidul tagada „[k]ogu liidu poliitika ja meetmete määratlemisel ja rakendamisel [...] inimeste tervise kõrgetasemeline kaitse“. ELTL artikli 191 lõikes 2 on ette nähtud, et „[l]iidu keskkonnapoliitika, võttes arvesse liidu eri piirkondade olukorra mitmekesisust, seab eesmärgiks kaitstuse kõrge taseme“ ning et „[s]ee rajaneb ettevaatusprintsipiil ja põhimõtetel, mille järgi tuleb võtta ennetusmeetmeid ja keskkonnakahjustus heastada eeskätt kahjustuse kohas, saastaja peab aga maksma“.

## *Määrus (EÜ) nr 1107/2009<sup>2</sup>*

5. Määruse nr 1107/2009 (edaspidi „taimekaitsevahendite määrus“) artikli 1 lõike 3 kohaselt on selle määruse eesmärk „tagada inimeste ja loomade tervise ning keskkonna kõrgetasemeline kaitse ja parandada siseturu toimimist [...]“. Artikli 1 lõikes 4 on sätestatud, et “[k]äesoleva määruse sätted põhinevad ettevaatuspõhimõttel tagamaks, et turule lastavad toimeained ja vahendid ei avalda inimese ja loomade tervisele ega keskkonnale kahjulikku mõju. Eelkõige ei takistata liikmesriikidel rakendamast ettevaatuspõhimõtet siis, kui puuduvad teaduslikud tõendid selle kohta, millist riski kujutavad inimeste või loomade tervisele või keskkonnale taimekaitsevahendid, millele liikmesriigi territooriumile viimiseks luba taotletakse“.<sup>3</sup>

6. Artikli 2 lõikes 1 on määratletud taimekaitsevahendid kui „too[ted], mis koosnevad toimeainetest, taimekaitseainetest või sünergistidest või sisaldavad neid ning on ette nähtud üheks järgmiseks kasutusalaaks: a) taimede või taimsete saaduste kaitsmine kõigi kahjulike organismide eest või selliste organismide mõju tõkestamine [...]; b) taimede eluprotsessi mõjutamine [...]; c) taimsete saaduste säilitamine [...]; d) ebasoovitavate taimede või taimeosade [...] hävitamine; [ja] e) ebasoovitavate taimede kasvu [...] kontrollimine või takistamine [...]“.

2 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. oktoobri 2009. aasta määrus (EÜ) nr 1107/2009 taimekaitsevahendite turulelaskmise ja nõukogu direktiivide 79/117/EMÜ ja 91/414/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT 2009, L 309, lk 1).

3 Määruse nr 1107/2009 põhjenduses 8 on märgitud, et „määruse eesmärk on tagada inimeste ja loomade tervise ning keskkonna kaitse kõrge tase ning samal ajal tagada ühenduse põllumajanduse konkurentsivõime“, ning samuti, et „tuleks kohaldada ettevaatuspõhimõtet ning käesoleva määrusega tuleks tagada, et tootjad tõestaks, et toodetavad või turule lastavad ained või tooted ei avalda kahjulikku mõju inimeste ja loomade tervisele ega lubamatut mõju keskkonnale“.

7. Artiklis 2 on kindlaks määratud taimekaitsevahendite määruse reguleerimisala. Nii kohaldatakse selles sätestatud norme eeskätt „toimeainete“ suhtes („ainete<sup>4</sup>“ suhtes, kaasa arvatud mikroorganismide suhtes, millel on üldine või spetsiifiline toime kahjulikele organismidele või taimedele, taimeosadele või taimsetele saadustele“: artikli 2 lõige 2). Samuti on see määrus kohaldatav „taimekaitseainete“ suhtes („ained või valmistised, mida lisatakse taimekaitsevahendile, et kõrvaldada või vähendada taimekaitsevahendi fütotoksilist mõju teatavatele taimedele“: artikli 2 lõike 3 punkt a), „sünergistide“ suhtes („ained või valmistised, millel puudub [...] toime või [...] toime on nõrk, kuid mis võivad suurendada taimekaitsevahendis sisalduva(te) toimeaine(te) mõju“: artikli 2 lõike 3 punkt b), „muude koostisainete“ suhtes („ained või valmistised, mida kasutatakse või kavatakse kasutada taimekaitsevahendis või abiaines, kuid mis ei ole toimeained, taimekaitseained ega sünergistid“: artikli 2 lõike 3 punkt c) ning „abiainete“ suhtes („ained või valmistised, mis koosnevad muudest koostisainetest, või valmistised, mis sisaldavad ühte või mitut muud koostisainet, sellisel kujul, millisel nad kasutajale tarnitakse ja turule lastakse, et kasutaja segaks neid taimekaitsevahendiga selle tõhususe või muude tõrjeomaduste suurendamiseks“: artikli 2 lõike 3 punkt d).

8. Artiklis 4 on sätestatud toimeainete heakskiitmise kriteeriumid. Artikli 4 lõikes 1 on ette nähtud, et „[v]astavalt II lisale kiidetakse toimeaine heaks, kui olemasolevaid teaduslikke ja tehnilisi teadmisi silmas pidades võib eeldada, et nimetatud lisa punktides 2 ja 3 esitatud heakskiitmise kriteeriume arvestades vastavad seda toimeainet sisaldavad taimekaitsevahendid lõigetes 2 ja 3 sätestatud nõuetele“.<sup>5</sup>

9. Artikli 4 lõige 2 nõuab, et toimeainet sisaldavatel taimekaitsevahendite jääkidel, „mis tulenevad hea taimekaitsetava kohasest kasutamisest realistlikke kasutustingimusi arvestades [...] a) [...] ei ole mingit kahjulikku mõju inimeste, sealhulgas haavatavate elanikkonnarühmade ega loomade tervisele, võttes arvesse teadaolevaid kumulatiivseid ja koostoimelisi mõjusid, kui on olemas ameti<sup>6</sup> poolt aktsepteeritud teaduslikud meetodid selliste mõjude hindamiseks, ega põhjaveele“ ja „b) [...] ei ole mingit lubamatut mõju keskkonnale“.

10. Artikli 4 lõike 3 kohaselt peab toimeainet sisaldav taimekaitsevahend vastama järgmistele nõuetele: „a) see on piisavalt tõhus; b) sellel ei ole kohest või hilisemat kahjulikku mõju põhjaveele ega inimeste, kaasa arvatud haavatavate elanikkonnarühmade või loomade tervisele, seda nii otseselt kui ka joogivee [...], toidu, sööda või õhu, töökohal tekkivate tagajärgede või muude kaudsete mõjude kaudu, võttes arvesse teadaolevaid kumulatiivseid ja koostoimelisi mõjusid, kui on olemas ameti poolt aktsepteeritud teaduslikud meetodid selliste mõjude hindamiseks; c) sellel ei ole lubamatut mõju taimedele või taimsetele saadustele; d) see ei põhjusta tarbetuid kannatusi ega piinu tõrjutavatele selgroogsetele; e) sellel ei ole lubamatut mõju keskkonnale [...]“.

11. Artikli 4 lõikes 4 on sätestatud, et „[l]õigetes 2 ja 3 esitatud nõudeid hinnatakse ühtsete põhimõtete alusel vastavalt artikli 29 lõikele 6“. Viimati nimetatud sättes on antud volitused kehtestada määrusi, millega seatakse sisse ühtsed hindamise ja lubade andmise põhimõtted, ning lisatud, et „[n]ende põhimõtete kohaselt võetakse taimekaitsevahendite hindamisel arvesse toimeainete, taimekaitseainete, sünergistide ja abiainete vastastikust toimet“.<sup>7</sup>

4 „Ained“ on omakorda määratletud kui „looduses esinevad või tööstuslikult saadud keemilised elemendid ja nende ühendid, kaasa arvatud kõik tootmisprotsessi tulemusena paratamatult tekkivad lisandid“ (määruse artikli 3 lõige 2).

5 Määruse nr 1107/2009 artikli 25 lõikes 1 on sätestatud, et taimekaitseainete ja sünergistide heakskiitmisel tuleb järgida sama korda nagu toimeainete puhul. Seega on järgmistes punktides kirjeldatud eeskirjad ja sammud samamoodi kohaldatavad ka nende ainete suhtes.

6 „Amet“ on Euroopa Toiduohutusamet, mis on asutatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2002. aasta määrusega (EÜ) nr 178/2002, millega sätestatakse toidualaste õigusnormide üldised põhimõtted ja nõuded, asutatakse Euroopa Toiduohutusamet ja kehtestatakse toidu ohutusega seotud menetlused (EÜT 2002, L 31, lk 1; ELT erivaljaanne 15/06, lk 463).

7 Komisjoni 10. juuni 2011. aasta määruse (EL) nr 546/2011, millega rakendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EÜ) nr 1107/2009 seoses taimekaitsevahendite hindamise ja lubade andmise ühtsete põhimõtetega (ELT 2011, L 155, lk 127), lisa I osa A jao punktis 1 on ette nähtud: „Käesolevas lisas väljatöötatud põhimõtete eesmärk on tagada, et kõik liikmesriigid rakendaksid seoses taimekaitsevahendite jaoks lubade andmisega tehtavate hindamiste ja otsustega määruse (EÜ) nr 1107/2009 artikli 29 lõike 1 punkti e nõudeid koos artikli 4 lõikega 3, artikli 29 lõike 1 punktidega f, g ja h inimeste ja loomade tervise ning keskkonna kõrgetasemelist kaitset silmas pidades, kui kõnealused taimekaitsevahendid on keemilised valmistised.“

12. Artikkel 6 sisaldab mittetäielikku loetelu piirangutest, mida võidakse kehtestada toimeaine, taimekaitseaine või sünergisti heakskiitmise suhtes ning mille hulka võivad kuuluda „mis tahes muud eritingimused, mis tulenevad käesoleva määruse raames kättesaadavaks tehtud teabe hindamisest“ (artikli 6 punkt j).

13. Taimekaitsevahendite määruse II peatüki 1. jao 2. alajaos „Heakskiitmise kord“ on ette nähtud toimeaine heakskiitmise kord. Määruse artikli 7 lõike 1 kohaselt seisneb esimene samm selles, et toimeaine tootja<sup>8</sup> esitab liikmesriigile (edaspidi „referentliikmesriik“) taotluse koos „artikli 8 lõigete 1 ja 2 kohase kokkuvõtliku ja täieliku toimikuga“, tõendades asjaomase toimeaine vastavust artiklis 4 sätestatud heakskiitmise kriteeriumidele. Artikli 8 lõike 1 punktis a on ette nähtud, et kokkuvõtlikus toimikus peab *inter alia* olema „teave vähemalt ühe toimeainet sisaldava taimekaitsevahendi ühe või mitme esitatud kasutusala kohta seoses igas tsoonis<sup>9</sup> laialdaselt kasvatatava kultuuriga, tõestades vastavust artiklis 4 sätestatud heakskiitmise kriteeriumidele [...]“. Artikli 8 lõikes 2 on ette nähtud, et „[t]äielik toimik sisaldab [...] katse- ja uuringuaruannete terviktekste“.

14. Andmenõudeid toimiku sisu kohta on täpsustatud komisjoni määruses (EL) nr 283/2013.<sup>10</sup> Selles määruses on *inter alia* ette nähtud, et „[t]eave peab olema piisav, võimaldamaks hinnata nii vahetuid kui ka hilisemaid ettenähtavaid riske [...]“ (määruse (EL) nr 283/2013 lisa sissejuhatus punkt 1.1); et „[l]isatakse igasugune teave toimeaine, selle metaboliitide ja lisandite võimaliku kahjuliku mõju kohta inimeste ja loomade tervisele või põhjaveele“ (punkt 1.2); et esitada tuleb kokkuvõte, mis käsitleb „kõiki asjakohaseid andmeid avalikust eelretsenseeritud teaduskirjandusest toimeaine, selle metaboliitide ning lagunemis- ja reaktsionisaaduste kohta, toimeainet sisaldavate taimekaitsevahendite kohta ja nende kõrvalmõju kohta tervisele, keskkonnale ja mittesihthiikidele“ (punkt 1.4); et „[k]atsed ja analüüsid, mille eesmärk on saada teavet omaduste kohta või ohutuse kohta inimeste ja loomade tervisele või keskkonnale, tuleb teha vastavalt [...] direktiivis 2004/10/EÜ<sup>11</sup> sätestatud põhimõtetele“ (punkt 3.1); ning et lisada tuleb „[l]äbiviidud ja esitatud pikaajaliste uuringute tulemused koos muu asjakohase teabega toimeaine kohta“, millest „piisa[b], et võimaldada kindlaks teha toime pärast korduvat kokkupuudet toimeainega“ (määruse (EL) nr 283/2013 lisa A osa punkt 5.5). Määruse (EL) nr 283/2013 lisa sissejuhatus punktis 2 on ette nähtud, et „[k]äesolevas määruses esitatud nõuded kujutavad endast esitatavate andmete miinimumi“.

15. Teine samm seisneb taimekaitsevahendite määruse kohaselt selles, et referentliikmesriik vaatab toimiku läbi. Kui ta peab toimikut täielikuks, koostab ta 12 kuu jooksul pärast tööstustaotlejale, teistele liikmesriikidele, Euroopa Komisjonile ja Euroopa Toiduohutusametile (edaspidi „EFSA“) teatamist, et taotlus on vastuvõetav, esialgse hindamisaruande, „milles hindab, kas kõnealune toimeaine võib eeldatavalt vastata [...] heakskiitmise kriteeriumidele“ ning esitab selle aruande komisjonile „ja aruande koopia ametile“ (taimekaitsevahendite määruse artikli 11 lõige 1). Referentliikmesriik peab koostama „olemasolevaid teaduslikke ja tehnilisi teadmisi silmas pidades sõltumatu, objektiivse ja läbipaistva“ hinnangu (artikli 11 lõige 2).

8 „Tootja“ on taimekaitsevahendite määruse artikli 3 punktis 11 määratletud kui „isik, kes valmistab taimekaitsevahendeid, toimeaineid, taimekaitseaineid, sünergiste, koostisaineid või abiaineid ise või sõlmib teise poolega lepingu nende valmistamiseks, või isik, kelle valmistaja on määranud oma ainuesindajaks käesoleva määruse järgimise eesmärgil“. Kasutan käesolevas ettepanekus heakskiitu või luba taotlejate tootjate kohta nimetust „tööstustaotlejad“.

9 Liit on jaotatud kolmeks tsooniks: tsoon A – põhi: Eesti, Leedu, Läti, Rootsi, Soome, Taani; tsoon B – keskosa: Austria, Belgia, Iirimaa, Luksemburg, Madalmaad, Poola, Rumeenia, Saksamaa, Slovakkia, Sloveenia, Tšehhi, Ungari ja Ühendkuningriik; ning tsoon C – lõuna: Bulgaaria, Hispaania, Itaalia, Kreeka, Küpros, Malta, Portugal, Prantsusmaa (määruse I lisa).

10 Komisjoni 1. märtsi 2013. aasta määrus (EL) nr 283/2013, milles sätestatakse toimeainete andmenõuded vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EÜ) nr 1107/2009 taimekaitsevahendite turulelaskmise kohta (ELT 2013, L 93, lk 1).

11 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. veebruari 2004. aasta direktiiv 2004/10/EÜ, mis käsitleb keemiliste ainetega katsete tegemisel heade laboritavade põhimõtete rakendamist ja nende rakendamise tõendamist puudutavate õigusnormide ühtlustamist (ELT 2004, L 50, lk 44; ELT eriväljaanne 15/08, lk 82).

16. Kolmanda sammuna vaatab EFSA esialgse hindamisaruande läbi. Pärast seda, kui EFSA on edastanud esialgse hindamisaruande kõikidele teistele liikmesriikidele ja teinud aruande avalikkusele kättesaadavaks ning lubanud 60 päeva jooksul esitada kirjalikke märkusi (taimekaitsevahendite määruse artikli 12 lõige 1), „võtab amet taotluse esitamise ajal olemasolevaid teaduslikke ja tehnilisi teadmisi arvestades vastu järelduse selle kohta, kas toimeaine võib eeldatavalt vastata artiklis 4 sätestatud heakskiitmise kriteeriumidele [...]“ (artikli 12 lõige 2).

17. Neljas samm seisneb selles, et komisjon koostab EFSA järeldusi ja esialgset hindamisaruannet<sup>12</sup> arvesse võttes „läbivaatusaruande“ ja määruse eelnõu ettepanekuga asjaomane toimeaine kas heaks kiita (teatavatel tingimustel või tingimusteta) või see heakskiitmata jätta (taimekaitsevahendite määruse artikli 13 lõige 1). Lõpuks võtab määruse artikli 79 lõikes 1 viidatud komitee sellele aruandele, „teistele kõnealuses küsimuses põhjendatud asjaoludele ning [...] ettevaatuspõhimõttele“ tuginedes vastu määruse, milles kiidetakse asjaomane toimeaine teatavatel tingimustel või tingimusteta heaks või jäetakse see heaks kiitmata (artikli 13 lõige 2).

18. Vastavalt taimekaitsevahendite määruse artikli 14 lõikele 1 võidakse, kuid ei pruugita toimeaine kohta antud heakskiitu asjaomas(t)e tootja(te) taotluse korral pikendada olenevalt sellest, kas „on kindlaks tehtud, et artiklis 4 sätestatud heakskiitmise kriteeriumid on täidetud“.

19. Sellest, et toimeaine on heaks kiidetud, üksi ei piisa, et tootjal oleks lubatud lisada seda ainet taimekaitsevahendisse ja see taimekaitsevahend turule lasta.

20. Taimekaitsevahendite määruse artikli 28 lõikes 1 on sätestatud, et „[t]aimekaitsevahendit ei lasta turule ega kasutada, kui asjaomane liikmesriik ei ole selleks kooskõlas käesoleva määrusega luba andnud“. Artikli 29 lõikes 1 on ette nähtud, et taimekaitsevahendi kohta antakse luba ainult juhul, kui see „lähtuvalt lõikes 6 osutatud ühtsetest põhimõtetest“<sup>13</sup> vastab (*inter alia*) järgmistele nõuetele: „a) selles sisalduvad toimeained, taimekaitseained ja sünergistid on heaks kiidetud; [...] c) selle muud koostisained ei ole kantud III lisasse;[<sup>14</sup>] d) selle tehniline formulatsioon on selline, et kasutaja kokkupuude või muud riskid on võimalikult piiratud, ilma et see kahjustaks toote toimimist; e) olemasolevaid teaduslikke ja tehnilisi teadmisi silmas pidades vastab see artikli 4 lõikes 3 sätestatud nõuetele;[<sup>15</sup>] f) selle toimeainete, taimekaitseainete ja sünergistide ning vajaduse korral toksikoloogiliselt, ökotoksikoloogiliselt või keskkonna suhtes oluliste lisandite ja muude koostisainete laadi ja kogust saab asjakohaste meetoditega kindlaks määrata; [...]“.

21. Määruse artikli 29 lõige 2 kohustab tööstustaotlejat „tõestama, et lõike 1 punktides a–h sätestatud nõuded on täidetud“. Artikli 29 lõikes 3 on ette nähtud, et „punktis b ja punktides e–h sätestatud nõuete täitmine tehakse kindlaks ametlike või ametlikult tunnustatud katsete ja analüüside abil [...]“.

22. Nagu toimeaine liidu tasandil heakskiitmise korra kohta, on taimekaitsevahendite määruses ette nähtud ka rida toiminguid, mis tuleb teha taimekaitsevahendi lubamiseks riigi tasandil. Esimese toiminguna esitab tööstustaotleja taotluse „igal[e] liikmesriigil[e], kus taimekaitsevahendit turule lasta kavatsetakse“ (artikli 33 lõige 1). Sellele taotlusele lisatakse „a) täielik ja kokkuvõtlik toimik taimekaitsevahendi kohta nõutavate andmete iga punkti kohta; b) iga taimekaitsevahendis sisalduva toimeaine, taimekaitseaine ja sünergisti täielik ja kokkuvõtlik toimik toimeaine, taimekaitseaine ja sünergisti kohta nõutavate andmete iga punkti kohta; [...]“ (artikli 33 lõige 3).

<sup>12</sup> Nii EFSA kui ka referentliikmesriigi poolne hindamine „tuleb teha teaduslikele põhimõtetele tuginedes ning eksperdiarvamusi kasutades“ (määruse nr 1107/2009 II lisa punkt 1.2).

<sup>13</sup> Vt eespool punkt 11.

<sup>14</sup> Taimekaitsevahendite määruse III lisa sisaldab „[l]oetelu [sama määruse] artiklis 27 osutatud muudest koostisainetest, mille lisamine taimekaitsevahenditele ei ole lubatud“. Nagu kohtuistungil osutati, on see loetelu praegu tühi.

<sup>15</sup> Artikli 4 lõikes 3 sätestatud kriteeriumide kokkuvõtet vt eespool punktis 10.

23. Andmenõuded toimiku sisu kohta on ette nähtud komisjoni määruses (EL) nr 284/2013.<sup>16</sup> Selle kohaselt peab toimik vastama *inter alia* järgmistele nõuetele: „[t]eave [toimikus] peab olema piisav, et hinnata tõhusust ning eeldatavaid vahetuid või hiljem ilmnevaid riske, mida taimekaitsevahend võib inimestele tekitada, sealhulgas haavatavatele rühmadele, loomadele ja keskkonnale, ning sisaldama vähemalt teavet ja tulemusi käesolevas lisas osutatud uuringute kohta“ (määruse (EL) nr 284/2013 lisa punkt 1.1); „[s]amuti lisatakse mis tahes teave taimekaitsevahendi võimalike kahjulike mõjude kohta inimeste ja loomade tervisele või põhjaveele ning teadaolevad ja eeldatavad kumulatiivsed ja koostoimelised mõjud“ (punkt 1.2); „[s]amuti lisatakse mis tahes teave taimekaitsevahendi võimalike lubamatute mõjude kohta keskkonnale, taimedele ja taimsetele saadustele, samuti teadaolevad ja eeldatavad kumulatiivsed ja koostoimelised mõjud“ (punkt 1.3); „[t]eave peab hõlmama kõiki asjakohaseid andmeid avalikust eelretsenseeritud teaduskirjandusest, mis käsitlevad toimeainet, metaboliite ja lagunemis- või reaktsioonisaadusi ja toimeainet sisaldavaid taimekaitsevahendeid ning kõrvalmõjusid tervisele, keskkonnale ja mittesihthiikidele“ (punkt 1.4); ning „[t]aimekaitsevahendi ning toimeaine kohta esitatud teave peab olema piisav, et: [...] c) võimaldada hinnata lühi- ja pikaajalisi riske mittesihthiikidele, -populatsioonidele, -kooslustele ja -protsessidele [...]; e) võimaldada teha tarbijate akuutse ja kroonilise kokkupuute riskihindamine, sealhulgas vajaduse korral kumulatiivne riskihindamine, milles käsitletakse kokkupuudet rohkem kui ühe toimeainega [...]; f) „võimaldada hinnata käitlejate, töötajate, elanike ja kõrvaliste isikute akuutset ja kroonilist kokkupuudet, sealhulgas vajaduse korral kumulatiivset kokkupuudet rohkem kui ühe toimeainega“ (punkt 1.12).

24. Nagu toimeaine heakskiitmise taotluste puhul, kujutavad määruses nr 284/2013 toimiku sisu suhtes sätestatud nõuded endast „esitatavate andmete miinimumi“ (lisa sissejuhatus punkt 2); ning „[k]atsed ja analüüsid [...] tehakse vastavalt [...] direktiivis 2004/10/EÜ sätestatud põhimõtetele“ (lisa sissejuhatus 3. jagu „Hea laboritava“).

25. Teise toiminguna peab asjaomane liikmesriik taimekaitsevahendite määruse artikli 36 lõike 1 kohaselt andma „taotluse saamise ajal kättesaadavaid juhenddokumente kasutades ja olemasolevaid teaduslikke ja tehnilisi teadmisi silmas pidades sõltumatu, objektiivse ja läbipaistva hinnangu“. See liikmesriik peab kohaldama „artikli 29 lõikes 6 osutatud taimekaitsevahendite hindamise ja lubade andmise ühtseid põhimõtteid“ ning samuti andma „kõikidele samasse tsooni kuuluvatele liikmesriikidele võimaluse esitada märkusi, mida võetakse hindamisel arvesse“.

26. Kolmas toiming seisneb selles, et asjaomane liikmesriik või asjaomased liikmesriigid annavad lube või keelduvad nende andmisest „hinnangu järelduste põhjal“ (taimekaitsevahendite määruse artikli 36 lõige 2).

27. Taimekaitsevahendite määruse kohaselt võib tööstustaotleja nii heakskiitmise kui ka loa andmise menetluse kestel taotleda, et asjaomased liikmesriigid hoiaksid teatavat nende taotlustes ja toimikutes esitatud teavet konfidentsiaalsena (taimekaitsevahendite määruse artikli 7 lõige 3 ja artikli 33 lõige 4). Tööstustaotleja esitab sellise taotluse taimekaitsevahendite määruse artikli 63 alusel, kus on sätestatud, et „[i]sik, kes taotleb, et käesoleva määruse alusel esitatud teavet käsitletaks konfidentsiaalsena, esitab kontrollitava põhjenduse, mis tõendab, et kõnealuse teabe avaldamine võib kahjustada tema ärihuve või tema eraelu puutumatus ja isikupuutumatus“. Artikkel 63 ei piira keskkonnateabele avalikku juurdepääsu käsitleva direktiivi 2003/4/EÜ<sup>17</sup> kohaldamist.

28. Toimeaine suhtes antud heakskiidu võib alati tagasi pöörata. Nii on taimekaitsevahendite määruse artikli 21 lõikes 1 sätestatud, et „[k]omisjonil on õigus toimeaine heakskiit igal ajal läbi vaadata“ ja „[t]a võtab arvesse liikmesriigi taotlust toimeaine heakskiit uute teaduslike ja tehniliste teadmiste ning seireandmete valguses läbi vaadata [...]“.

<sup>16</sup> Komisjoni 1. märtsi 2013. aasta määrus (EL) nr 284/2013, milles sätestatakse taimekaitsevahendite andmenõuded vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EÜ) nr 1107/2009 taimekaitsevahendite turulelaskmise kohta (ELT 2013, L 93, lk 85).

<sup>17</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2003. aasta direktiiv 2003/4/EÜ keskkonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta (EÜT 2003, L 41, lk 26; ELT eriväljaanne 15/07, lk 375).

29. Lõpuks on taimekaitsevahendite direktiivi artiklis 69 ette nähtud erakorraliste meetme mehhanism juhuks, „[k]ui on selge, et heakskiidetud toimeaine, taimekaitseaine, sünergist või muu koostisaine või käesoleva määruse kohaselt loa saanud taimekaitsevahend võib tõenäoliselt kujutada tõsist ohtu inimeste või loomade tervisele või keskkonnale ning sellist ohtu ei ole võimalik rahuldaval määral ohjata liikmesriigi või -riikide võetud meetmete abil“. Sellises olukorras „võetakse komisjoni algatusel või liikmesriigi nõudmisel kohe meetmed selle aine või vahendi kasutamise ja/või müügi piiramiseks või keelustamiseks[, kuid e]nne selliste meetmete võtmist vaatab komisjon läbi tõendid ning võib küsida ameti arvamust“. „[Ä]ärmiselt kiireloomulistel juhtudel“ lubab artikkel 70 võtta „erakorralised meetmed“ pärast asjaomase liikmesriigi või asjaomaste liikmesriikidega konsulteerimist. Samuti, „[k]ui liikmesriik teatab komisjonile ametlikult vajadusest võtta erakorralisi meetmeid ning artikli 69 või 70 kohaselt ei ole meetmeid võetud, võib liikmesriik vastu võtta ajutised kaitsemeetmed“ (taimekaitsevahendite määruse artikkel 71).

### **Liikmesriigi õigus**

30. Prantsuse karistusseadustiku (Code Pénal) artikli 322-1 kohaselt karistatakse teistele isikutele kuuluva vara hävitamise, sodimise või kahjustamise eest kuni 30 000 euro suuruse rahatrahviga ja kaheaastase vangistusega. Kõigest vähese kahju põhjustamise eest, kui on tegu väärteoga, on ette nähtud kuni 1500 euro suurune rahatrahv.

31. Prantsuse kriminaalmenetluse seadustiku (Code de procédure pénale) artiklite 40 ja 40-1 kohaselt on prokuratuuril kaalutusõigus küsimuses, kuidas talle esitatud kaebusi, etteheiteid ja ametlikke aruandeid käsitleda. Kui prokuratuur on seisukohal, et süütegu on toime pandud ja süüdistuse esitamisele ei ole õiguslikke takistusi, otsustab ta, kas esitada süüdistus või lõpetada menetlus. Karistusseadustiku artiklis 122-7 on sätestatud, et hädaseisundile saab tugineda kriminaalvastutusele võtmata jätmiseks.

### **Faktilised asjaolud ja menetluse senine käik**

32. Kahel eraldi korral – 27. septembril 2016 ja 1. märtsil 2017 – sisenesid süüdistatavad, kes olid aktivistide rühmitise „Faucheurs Volontaires Anti-OGM Ariégeois“ (Ariège'i departemangu GMO-vastased vabatahtlikud niitjad) liikmed, kolme kauplusesse. Kahes kaupluses sodisid nad värviga glüfosaati sisaldavate herbitsiidide (Roundup) kanistreid. Kolmandas kaupluses kasutasid nad Roundupi-nimeliste toodete ja mõningate vitriinide sodimiseks samast kauplusest võetud värvi ja rulle. Ühes kaupluses levitasid nad lendlehti pealkirjaga „Roundup and Co, on n'en peut plus, on n'en veut plus“ („Roundup & Co., meil on neist kõrini, me ei taha neid enam“). Teatavad rühmitise liikmed selgitasid politseile, et nende eesmärk oli „juhtida jõuliselt tähelepanu sellele“, et rikutud on õigusnorme, mille kohaselt tuleb hoida glüfosaati sisaldavaid tooteid lukustatud klaasvitriinides ning nende juures peab olema müüja hoiatus, et glüfosaat on kantserogeenne.

33. Süüdistatavaid süüdistati grupiviisilises teise isiku vara väärtuse vähendamises või kahjustamises. Kohtuistungil, mis peeti eelotsusetaotluse esitanud kohtus 17. augustil 2017, palusid süüdistatavad kohtul taotleda ELTL artikli 267 alusel eelotsust Euroopa Kohtult. Prokuratuur ei vaielnud sellele palvele vastu põhjendusel, et 1) kui tuvastatakse, et glüfosaati sisaldavad tooted võivad ohustada inimeste tervist ja keskkonda, saab ta otsustada jätta süüdistuse esitamata, ja 2) kui see tuvastatakse, võib ära langeda süüdistuse õiguslik alus. Ka süüdistatavad väitsid, et isegi kui nad tuleb süüdi mõista, võib selle tuvastamine anda eelotsusetaotluse esitanud kohtule võimaluse vabastada nad karistusest seetõttu, et nende tegude ajend oli kiiduväärne.

34. Eelotsusetaotluse esitanud kohus väljendas kahtlust küsimustes, 1) kas tööstustaotlejale on jäetud heakskiitmise menetluses käsitletava toimeaine määramisel liialt kaalutlusruumi, 2) kas õigusnormid võimaldavad tööstustaotlejal viia toimikus kajastatavad katsed ja analüüsid läbi ise ning tugineda konfidentsiaalsusnormidele, et selle toimiku sõltumatut kontrollanalüüsi takistada, ning 3) kas turule lastava glüfosaati sisaldava taimekaitsevahendi suhtes nõutakse piisavat kontrolli (nii nn kokteiliefekti kui ka pikaajalise toksilisuse osas).

35. Eelotsusetaotluse esitanud kohus asus seisukohale, et kuna glüfosaati käsitlevaid teadustöid on vaidlustatud ja taimekaitsevahendite määrus rajaneb ettevaatuspõhimõttel, ei pruugi praegu kehtivatest liidu õigusaktidest piisata inimestele ja keskkonnale täieliku kaitse tagamiseks. Sellest lähtudes otsustas ta taotleda eelotsust järgmistes küsimustes:

- „1. Kas 21. oktoobri 2009. aasta määrus (EÜ) nr 1107/2009 on kooskõlas ettevaatuspõhimõttega, kui selles ei määratleta täpselt, mis on toimeaine, jättes nii taotlejale võimaluse valida, mida ta oma tootes toimeaineks nimetab, ning võimaldades tal taotluse toimiku tervikuna koostada ühe aine kohta, ehkki valmis toode sisaldab mitut ainet?
2. Kas ettevaatuspõhimõtte järgimine ja müügiloa erapooletus on tagatud juhul, kui toimiku menetlemiseks vajalikud testid, analüüsid ja hindamised viivad läbi üksnes taotlejad, kes võivad andmeid esitada erapoolikult, ilma et teostataks ühtegi sõltumatut kontrollanalüüsi ja ilma et avaldataks loataotluste aruandeid, viidates tootmissaladuse kaitsmisele?
3. Kas määrus (EÜ) nr 1107/2009 on kooskõlas ettevaatuspõhimõttega, kui selles ei võeta arvesse toimeainete paljusust ja nende üheaegset kasutamist, eelkõige seetõttu, et määruises ei ole Euroopa tasemel ette nähtud ühtki konkreetset analüüsi mitme toimeaine kohta samas tootes?
4. Kas määrus (EÜ) nr 1107/2009 on kooskõlas ettevaatuspõhimõttega, kui selle III ja IV peatükk vabastavad kohustusest analüüsida toksilisust (genotoksilisus, kantserogeensuse analüüs, endokriinseid häireid põhjustavate omaduste analüüs jms) pestitsiidide valmistoote puhul, mis lastakse müügile ja millega puutuvad kokku elanikkond ja keskkond, muutes kohustuslikuks üksnes kokkuvõtlikud katsed, mida teeb ikka taotleja ise?“

36. Euroopa Kohus palus 15. märtsil 2018, et eelotsusetaotluse esitanud kohus näitaks, millist konkreetset mõju avaldaksid eelotsuse küsimustele antavad vastused süüdistatavate vastu esitatavatele süüdistustele. Eelotsusetaotluse esitanud kohus vastas 10. aprilli 2018. aasta kirjas.

37. Süüdistatavad, Kreeka, Prantsuse ja Soome valitsus, Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon esitasid oma kirjalikud seisukohad. Kõik need menetlusosalised peale Soome ja Kreeka valitsuse esitasid veel seisukohti 25. novembril 2018 toimunud kohtuistungil ja vastasid Euroopa Kohtu küsimustele.

### **Vastuvõetavus**

38. Komisjon, Euroopa Parlament ja Prantsuse valitsus küsivad, kas eelotsusetaotlus on vastuvõetav, kuna ei ole selge, kuidas vastused nendele küsimustele – mis puudutavad üldist liidu tasandil taimekaitsevahendite reguleerimise süsteemi – mõjutavad kriminaalmenetlust, mis puudutab glüfosaati toimeainena sisaldavate toodete rikkumist.

39. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on eelotsusetaotluses märkinud, et süüdistatavad tuginevad hädaseisundile. Vastuses Euroopa Kohtu küsimustele kinnitas ta *inter alia*, et „kui [...] vastused [eelotsuse] küsimustele [...] on jaatavad, oleks võinud [...] asja menetlev kohus järeldada, et kõigi süüdistatavate turustatud ja rikutud toodete kahjulikkust arvesse võttes oli süüteo õiguslik element neutraliseeritud“. Kohtuistungil nõustus Prantsuse valitsus, et vastused võivad avaldada mõju seoses kohtu mõistetavate karistustega. See on kooskõlas eelotsusetaotluses kirjeldatud argumendiga, mille süüdistatavad esitasid eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses teise võimalusena.

40. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on riigisisene kohus, kes ainsana on otseselt kursis põhi kohtuasja asjaoludega, kõige paremal positsioonil, et kohtuasja erilisust arvestades hinnata, kas eelotsus on asja lahendamiseks tarvilik. Euroopa Kohus on põhimõtteliselt kohustatud vastama. Siiski võib Euroopa Kohus otsustada omaenda pädevuse hindamiseks analüüsida asjaolusid, mille alusel liikmesriigi kohus Euroopa Kohtusse pöördus.<sup>18</sup>

41. Pean usutavaks, et eelotsusetaotlus on vastuvõetav. Igal juhul väidavad süüdistatavad ja möönab Prantsuse valitsus, et Euroopa Kohtu otsus võib mõjutada seda, milline karistus võidakse süüdistatavatele lõpuks mõista. ELTL artikli 267 alusel algatatud eelotsusemenetluses ei ole põhjust lahutada süüdistust võimalikust karistusest. Ma ei kommenteeri väidet hädaseisundi kohta ega seda, kas see on liikmesriigi õiguse seisukohast kestlik: seda peab hindama ainult eelotsusetaotluse esitanud kohus. Minu arvates on eelotsusetaotlus seega vastuvõetav.<sup>19</sup>

## Hinnang

### *Sissejuhatavad märkused*

42. Mul on kaks tähelepanekut seoses Euroopa Kohtusse esitatud küsimuste kontekstiga. Esimene puudutab glüfosaadi toimeainena kasutamist kui näidet väidetavate puuduste kohta üldises taimekaitsevahendite haldamise süsteemis. Teine puudutab seda, millist funktsiooni peaks ettevaatuspõhimõtte täitma liidu õigusakti õiguspärasuse kontrollis.

### *Glüfosaadi kasutamine näitena*

43. Süüdistatavad osutavad glüfosaadile kui näitele selle kohta, mis on taimekaitsevahendite määрусega valesti. Kuigi liidu institutsioonid on võtnud vastu konkreetseid liidu õigusakte, mis mõjutavad glüfosaadi kasutamist,<sup>20</sup> ei ole neid õigusakte neljas eelotsuse küsimuses mainitud, veel vähem sihikule võetud. Selle asemel keskendutakse kõiki taimekaitsevahendeid mõjutava taimekaitsevahendite määрусega kehtestatud üldise regulatsiooni ülesehitusele.

18 22. novembri 2005. aasta kohtuotsus Mangold, C-144/04, EU:C:2005:709, punktid 34–36.

19 Analooşes olukorras luges Euroopa Kohus eelotsusetaotluse vastuvõetavaks, kui ta kaalus argumenti, et süüdistuse menetlemine jätkub olenemata sellest, millise vastuse ta annab. Eelotsusetaotlus oli vastuvõetav, sest „ei olnud täiesti selge, et eelotsuse küsimused ei ole liikmesriigi kohtule vajalikud“: 1. aprilli 2004. aasta kohtuotsus Bellio F. Ili, C-286/02, EU:C:2004:212, punktid 26–30.

20 Nii kiideti glüfosaat esimest korda heaks ja lisati heakskiidetud ainete loetellu komisjoni 20. novembri 2001. aasta direktiiviga 2001/99/EÜ, millega muudetakse taimekaitsevahendite turuletoomist käsitleva nõukogu direktiivi 91/414/EMÜ I lisa toimeainete glüfosaadi ja metüülfioeensulfurooni lisamisega (EÜT 2001, L 304, lk 14; ELT eriväljaanne 03/34, lk 182), mida on viimati ajakohastatud komisjoni 12. detsembri 2017. aasta rakendusmääрусega (EL) 2017/2324, millega pikendatakse toimeaine glüfosaadi heakskiitu vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määрусale (EÜ) nr 1107/2009 taimekaitsevahendite turulelaskmise kohta ning muudetakse komisjoni rakendusmääрус (EL) nr 540/2011 lisa (ELT 2017, L 333, lk 10).

44. Liidu õiguse sätete õiguspärasust tuleb hinnata nende sätete endi erisuste põhjal ja see ei saa olneda ühe või teise juhtumi konkreetsetest asjaoludest.<sup>21</sup> Minu arvates on see põhimõtte iseäranis oluline käesolevas kohtuasjas. Kui ei tõendata, et glüfosaadi kasutamisega seotud mured ei kajasta süsteemset ja kardinaalset puudust taimekaitsevahendite määruks ja selle määruksiga taotletavas eesmärgis, ei saa need heita kahtlust selle määruksiga kehtestatud eelneva heakskiitmise süsteemi üldisele toimimiskindlusele.

45. Ehkki on esitatud tõendeid, et kolmandate isikute, nt teadlaste<sup>22</sup> ja rahvusvaheliste instituutide<sup>23</sup> teaduslikud arvamused lahknevad liidu institutsioonide omadest, peavad väidetavad võimalikud vead viimati nimetatute tehtud järeldustes seega igal juhul piirduma konkreetsetelt glüfosaadiga. Samuti ei saa pidada seda, et glüfosaadi hindamisel võis või ei pruukinud esineda probleeme seoses sõltumatuse või läbipaistvusega, pidada tõendiks selle kohta, et igas ühe või teise toimeaine kohta taimekaitsevahendite määruks alusel antavas hinnangus võib esineda neidsamu väidetavaid puudusi.<sup>24</sup>

46. Sisuline küsimus Euroopa Kohtu menetluses on lihtsalt see, kas üheski taimekaitsevahendite määruks üldises, süsteemses sättes on niisugune puudus, mille tõttu see määruks on kehtetu.

#### *Ettevaatuspõhimõtte roll liidu õigusaktide õiguspärasuse kohtulikus kontrollis*

47. Kõik eelotsuse küsimused puudutavad taimekaitsevahendite määruks vastavust ettevaatuspõhimõttele. Eelotsusetaotluse esitanud kohus aga ei ole selgitanud, millest see põhimõtte tema käsituses koosneb, ega osutanud, millises ulatuses peaks Euroopa Kohus seda põhimõtet kohaldama, kui ta kaalub, kas liidu meede – nagu seda on taimekaitsevahendite määruks – on kehtetu. Käesoleva kohtuliku kontrolli ulatuse kindlakstegemiseks on vaja arusaama mõlemast nimetatud aspektist.

48. Ettevaatuspõhimõtte õigesti kohaldamiseks tuleb esiteks kindlaks teha, millised negatiivsed tagajärjed tervisele (või keskkonnale) võivad olla sellel, kui kõnealust ainet väljapakutud viisil kasutatakse, ning teiseks igakülgset hinnata ohtu tervisele (või keskkonnale), tuginedes kõige usaldusväärsematele kättesaadavatele teaduslikele andmetele ja kõige uuematele rahvusvaheliste uuringute tulemustele.<sup>25</sup> Kui need tingimused on täidetud, võivad pädevad ametiasutused (liidu või

21 29. mai 2018. aasta kohtuotsus Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen jt, C-426/16, EU:C:2018:335, punktid 72–74 ja seal viidatud kohtupraktika.

22 Nii eelotsusetaotluse esitanud kohus kui ka süüdistatavad on viidanud mitmesuguste materjalidele (*inter alia* dr Portier' uuringutele, mis kannavad kuupäeva 29. mai 2017, Seralini dokumentidele aastast 2012 ja aastast 2016 ning Defarge'i dokumentidele aastast 2016 ja aastast 2018). Samuti on viidatud „Monsanto dokumentidele“, mis tulid päevalgele Ameerika Ühendriikides peetavas kohtumenetluses ja mida *inter alia* EFSA glüfosaadi hindamisel konkreetsetelt arvesse võttis („EFSA Statement regarding the EU assessment of glyphosate and the so-called “Monsanto papers““).

23 Nii järeldas Rahvusvaheline Vähiuuringute Agentuur (International Agency for Research on Cancer) oma üldises hinnangus glüfosaadi kohta, et see on „inimestele tõenäoliselt kantserogeenne“: vt ajakohastatud 11. augusti 2016. aasta monograafia (veebis aadressil <https://monographs.iarc.fr/iarc-monographs-on-the-evaluation-of-carcinogenic-risks-to-humans-4/>), lk 78, punkt 6.3. EFSA ega Euroopa Kemikaaliamet selle seisukohaga ei nõustunud; vt komisjoni 29. juuni 2016. aasta rakendusmäärus (EL) 2016/1056, millega muudetakse rakendusmäärust (EL) nr 540/2011 seoses toimeaine glüfosaadi heakskiidu kehtivusaja pikendamise (ELT 2016, L 173, lk 52), põhjendus 4, ja eespool 20. joonealuses märkuses viidatud komisjoni rakendusmäärus (EL) 2017/2324, põhjendus 15.

24 Vt *inter alia* ajalehes *Le Monde* 28. märtsil 2016 ja 16. septembril 2017 ilmunud artiklid pealkirjadega vastavalt „Roundup: le pesticide divise l'Union européenne et l'OMS“ ja „Glyphosate: expertise truffée de copiés-collés de documents Monsanto“, kus on väidetud kokkuvõttes seda, et teaduslikud seisukohad lahknevad ja et Saksamaa on referentliikmesriigina kopeerinud terveid lõike teaduslikest järeldustest, millele oli glüfosaadi hindamisel jõudnud tööstustaoletaja ise, ning et EFSA sees esineb huvide konflikte, mis riivavad tema töö erapooletust, ning et teaduslikud seisukohad glüfosaadi kohta lahknevad.

25 22. detsembri 2010. aasta kohtuotsus Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, EU:C:2010:803, punkt 75.

liikmesriigi tasandil) seejärel ettevaatuspõhimõtet kohaldades „võtta kaitsemeetmeid, ootamata ära, et nende ohtude tegelik olemasolu ja raskuste oleksid täielikult tõendatud“.<sup>26</sup> Samuti peavad võetavad meetmed olema proportsionaalsed selles mõttes, et need „ei läheks kaugemale sellest, mis on asjasse puutuva õigusaktiga taotletavate õiguspäraste eesmärkide saavutamiseks sobiv ja vajalik [...]“.<sup>27</sup>

49. Seepärast võib ettevaatuspõhimõtte alusel esitatava tühistamishagiga vaidlustada õigusakti, mida peetakse liiga piiravaks,<sup>28</sup> erinevalt õigusaktist, mida peetakse liialt vähe piiravaks.<sup>29</sup> Esimesel juhul seisneb küsimus, kas on toime pandud õigusrikkumine, selles, kas vaidlusalune meede rikub proportsionaalsuse põhimõtet.<sup>30</sup> Teisel juhul on ettevaatuspõhimõtte rikkumist käsitletud argumentid kaldunud olema „mõeldud muude sõnaselgelt esitatud väidete ja argumentide toetuseks“.<sup>31</sup>

50. Taimekaitsevahendite määrus ise on ettevaatusabinõu, sest sellega on kehtestatud üldist toodete kategooriat (taimekaitsevahendid) mõjutav *eelneva heakskiitmise* süsteem.<sup>32</sup> Määruse tekstis on väga selgelt märgitud, et see määrus põhineb ettevaatuspõhimõttel<sup>33</sup> ja et selle alusel võetavad meetmed peavad põhinema ettevaatuspõhimõttel.<sup>34</sup>

51. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimused ei viita sellele, nagu rikuks taimekaitsevahendite määrusega kehtestatud eelneva heakskiitmise süsteem ise ettevaatuspõhimõtet. Need küsimused puudutavad hoopis väidetavaid üldisi puudusi taimekaitsevahendite riskide hindamise üldises süsteemis – konkreetset seda, et see hindamine ei ole piisavalt põhjalik (esimene, kolmas ja neljas küsimus) või sõltumatu ja läbipaistev (teine küsimus).

52. Taimekaitsevahendite määrusega hõlmatud õigusvaldkond on tehniliselt ja teaduslikult keeruline. Seetõttu on liidu institutsioonidel enda meetmete sõnastamisel iseäranis avar kaalutlusruum. Selliseid meetmeid saab tühistada vaid juhul, kui need on ilmselgelt sobimatud või kui institutsioonid on ilmselgelt teinud vigu, kui pidada silmas taotletavat eesmärki.<sup>35</sup>

26 22. detsembri 2010. aasta kohtuotsus Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, EU:C:2010:803, punkt 73 ja seal viidatud kohtupraktika. Üks esimesi ettevaatuspõhimõtte sõnastusi leidub 5. mai 1998. aasta kohtuotsuses National Farmers' Union jt, C-157/96, EU:C:1998:191, punkt 63. Hiljuti on seda esile tõstetud 22. novembri 2018. aasta kohtuotsuses Swedish Match, C-151/17, EU:C:2018:938, punkt 38. Liidu aluslepingutes endis seda põhimõtet sõnastatud ei ole. Teistes õigusaktides on seda sõnastatud piiratud määral: vt nt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2002. aasta määrus (EÜ) nr 178/2002, millega sätestatakse toiduvalmistamise õigusnormide üldised põhimõtted ja nõuded, asutatakse Euroopa Toiduohutusamet ja kehtestatakse toidu ohutusega seotud menetlused (EÜT 2002, L 31, lk 1; ELT erivaljaanne 15/06, lk 463), artikli 7 lõige 1.

27 9. juuni 2016. aasta kohtuotsus Pesce jt, C-78/16 ja C-79/16, EU:C:2016:428, punkt 48.

28 Vt *inter alia* 22. detsembri 2010. aasta kohtuotsus Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, EU:C:2010:803; 7. juuli 2009. aasta kohtuotsus S.P.C.M. jt, C-558/07, EU:C:2009:430, ja 5. mai 1998. aasta kohtuotsus National Farmers' Union jt, C-157/96, EU:C:1998:191. Üldkohtu praktikas vt 17. mai 2018. aasta kohtuotsus Bayer CropScience jt vs. komisjon, T-429/13 ja T-451/13, EU:T:2018:280, ning 11. septembri 2002. aasta kohtuotsus Pfizer Animal Health vs. nõukogu, T-13/99, EU:T:2002:209.

29 Vt nt 11. juuli 2007. aasta kohtuotsus Rootsi vs. komisjon, T-229/04, EU:T:2007:217, punktid 191 ja 262.

30 Vt nt 28. jaanuari 2010. aasta kohtuotsus komisjon vs. Prantsusmaa, C-333/08, EU:C:2010:44, punktid 85–110, eriti punktid 95 jj.

31 Vt nt 11. juuli 2007. aasta kohtuotsus Rootsi vs. komisjon, T-229/04, EU:T:2007:217, punkt 128, kus Üldkohus nõustus selles küsimuses poolte ühise seisukohaga. Olles neid muid argumente väga üksikasjalikult analüüsinud, järeldas Üldkohus (punktis 262), et „arvestades eelnevat [...], tuleb nõustuda [väidetega, mis käsitlevad] ettevaatuspõhimõtte [...] rikkumist“, ja tühistas seejärel vaidlusaluse direktiivi.

32 Vt 22. detsembri 2010. aasta kohtuotsus Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, EU:C:2010:803, punkt 74, ja analoogia alusel 19. jaanuari 2017. aasta kohtuotsus Queisser Pharma, C-282/15, EU:C:2017:26, punkt 58.

33 Vt taimekaitsevahendite määruse artikli 1 lõige 4. Määruse nr 1107/2009 õiguslikud alused on Euroopa Ühenduse asutamislepingu (EÜ) artikli 37 lõige 2 (nüüd ETLT artikkel 43; ühine põllumajanduspoliitika), EÜ artikkel 95 (nüüd ETLT artikkel 114; siseturg) ja EÜ artikli 152 lõike 4 punkt b (nüüd ETLT artikkel 168; tervishoid). Nõuded seoses liidu põhimõttega tagada ettevaatuspõhimõtte alusel inimeste tervise kaitse kõrge tase „moodustavad [...] ühe osa kogu liidu poliitikast ja meetmetest“: vt 22. detsembri 2010. aasta kohtuotsus Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, EU:C:2010:803, punktid 71–72.

34 Taimekaitsevahendite määruse artikli 13 lõige 2.

35 Vt *inter alia* 8. juuli 2010. aasta kohtuotsus Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, punkt 38; 22. detsembri 2010. aasta kohtuotsus Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, EU:C:2010:803, punktid 55–56; 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, punkt 46, ja 9. juuni 2016. aasta kohtuotsus Pesce jt, C-78/16 ja C-79/16, EU:C:2016:428, punkt 49.

### *Esimene ja kolmas küsimus*

53. Esimene ja kolmas küsimus kattuvad selle poolest, et mõlemas on väljendatud kahtlust, kas taimekaitsevahendite määruse kohaselt antakse täielik hinnang toimeaine kokteiliefektile (st tagajärjele, mis avaldub, kui kokku puutuvad 1) eri taimekaitsevahendid, mis sisaldavad üht ja sama toimeainet, või 2) ühes taimekaitsevahendis sisalduvad eri toimeained). Kuna mõiste „toimeaine“ on jäetud tööstustaotleja määratleda, tunneb liikmesriigi kohus muret ka selle üle, et tööstustaotlejal võib olla liiga suur kaalutusõigus küsimuses, mida peavad lõpuks hindama asjaomased ametiasutused.<sup>36</sup>

54. Heidan kõigepealt pilgu taimekaitsevahendite määruse konkreetsetele andmenõuetele, mis tõepoolest käsitlevad nii toimeaine identifitseerimist kui ka kokteiliefekti, ning analüüsin seejärel määrusega sisse seatud üldisi turvamehhanisme.

55. Taimekaitsevahendite määruse artikli 2 lõikes 2 on selgitatud, et „toimeaineks“, mille suhtes seda määrust kohaldatakse, tuleb pidada iga ainet, „millel on üldine või spetsiifiline toime kahjulikele organismidele või taimedele, taimeosadele või taimsetele saadustele“. Kui niisugune aine vastab sellele määratlusele, tohib seda määruse artikli 2 lõikes 1 nimetatud eesmärkidel seaduslikult liidu turule lasta vaid siis, kui seda teha sooviv tootja on taotlenud luba ja selle saanud. On selge, et kui ta seda teeb ja soovib luba saada, peab ta esitama asjaomastele ametiasutustele objektiivselt saadud andmed. Nimelt peab ta (*inter alia*) esitama üksikasjalikud andmed oma aine identifitseerimise, molekulivalemi, puhtuse spetsifikatsiooni, koguse ja mõju poolest oluliste lisandite ning lisaainete kohta.<sup>37</sup> Seega on taimekaitsevahenditega sisse seatud süsteem kavandatud nii, et asjaomased ametiasutused saaksid üksikasjalikud teadmised toimeaine täpse koostise, sealhulgas lisandite kohta.

56. Samuti näib mulle, et taimekaitsevahendite määrus ja sellega seotud teisesed õigusaktid peavad omavahelises koostoimes tagama, et üldisel riskide hindamisel, mida teevad asjaomased ametiasutused, võetakse arvesse nii toimeaine kui ka taimekaitsevahendi võimalikku kokteiliefekti.

57. Nii on taimekaitsevahendite määruse artikli 4 lõigetes 2 ja 3 taimekaitsevahendite kohta sätestatud, et toimeaine hindamisel võetakse muu hulgas „arvesse teadaolevaid kumulatiivseid ja koostoimelisi mõjusid, kui on olemas ameti poolt aktsepteeritud teaduslikud meetodid selliste mõjude hindamiseks“. <sup>38</sup> Selleks et see oleks võimalik, on määruses (EL) nr 283/2013 nõutud, et tööstustaotleja esitatud andmetest peab piisama, et „võimaldada hinnata tarbijate kokkupuute riski, sealhulgas vajaduse korral rohkem kui ühe toimeainega kokkupuutest tulenevat kumuleeruvat riski; [ja] võimaldada hinnata käitlejate, töötajate, elanike ja kõrvaliste isikute kokkupuudet, sealhulgas vajaduse korral kumuleeruvat kokkupuudet rohkem kui ühe toimeainega“. <sup>39</sup> Need andmenõuded ja hindamise eesmärgid kajastuvad liikmesriigi tasandil, kui liikmesriigid kaaluvad taotlusi taimekaitsevahendi suhtes loa saamiseks. <sup>40</sup>

36 Siin viitab eelotsusetaotluse esitanud kohus määruse nr 1107/2009 artiklile 8, mis käsitleb toimeainete heakskiitmise menetlust. Sellele vastavalt piirdub minu ettepanek selles küsimuses selle heakskiitmismenetlusega seotud eeskirjadega.

37 Selles osas, mis puudutab kõiki andmenõudeid toimeaine identifitseerimise kohta, vt määruse (EL) nr 283/2013 lisa A osa 1. jagu. Vt samuti komisjoni teatis 2013/C 95/02 seoses komisjoni 1. märtsi 2013. aasta määruse (EL) nr 284/2013 rakendamisega, milles sätestatakse taimekaitsevahendite andmenõuded vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EÜ) nr 1107/2009 taimekaitsevahendite turulelaskmise kohta (ELT 2013, C 95, lk 21).

38 Euroopa Parlamendi raportis „Raport pestitsiididele lubade andmise ELi menetluse kohta“ (2018/2153 (INI), 18.12.2018) on lk 9 punktis AC märgitud, et „need meetodid on nüüd kättesaadavad“.

39 Määruse (EL) nr 283/2013 lisa sissejuhatusse punkti 1.11 alapunktid q ja r.

40 Vt *inter alia* määruse nr 1107/2009 artikli 29 lõike 1 punkt e (kus on viidatud sama määruse artikli 4 lõige 3 ja artikli 29 lõikele 6) ning määruse (EL) nr 284/2013 lisa sissejuhatusse punktid 1.2 ja 1.3 ning punkti 1.12 alapunktid e ja f.

58. Minu arusaama järgi on sõnad „kumulatiivne“ ja „koostoimeline“ sõna „kokteil“ teaduslikumad alternatiivid. Võimalikud kahtlused küsimuses, kas need sõnad kokteiliefekti hõlmavad, kummutab taimekaitsevahendite määruse artikli 29 lõige 6. Selles artiklis on taas toonitatud, et nii liidu kui ka liikmesriigi tasandil ulatub hindamismenetlus heakskiitude ja lubade andmiseks kaugemale üheainsa toimeaine eraldiseisva mõju erisustest, sest seal on *kohustatud* arvesse võtma ka „toimeainete, taimekaitseainete, sünergistide ja abiainetega vastastikust toimet“.

59. Niisiis viib täielikum taimekaitsevahendite määruse lugemine selgele järeldusele, et seal ette nähtud hindamismenetluses võetakse kokteiliefekti arvesse. Kui kohtuistungil küsiti, milliseid konkreetseid muudatusi peaks seadusandja taimekaitsevahendite määrusesse tegema, et lahendada väidetavat kokteiliefekti hindamata jätmist, tegi süüdistatavate esindaja ettepaneku kehtestada lisanõue, et tööstustaotlejad esitaksid oma taimekaitsevahendite suhtes loa taotlemisel pikaajalise toksilisuse katsete andmed.<sup>41</sup> Laiemale, struktuurilisele määruse käsitusele, mida äsja kirjeldasin, tõtt-öelda vastu ei vaieldud.

60. Juhuks, kui individuaalses heakskiitmise menetluses kokteiliefekti piisavalt arvesse ei võeta, on olemas turvaabinõud, mis võimaldavad võtta piiravaid meetmeid ettevaatuspõhimõtte alusel. Nii näiteks on taimekaitsevahendite määrusega lubatud kehtestada heakskiidetud toimeaine suhtes piiranguid edaspidi, kui „komisjon järeldab, et artiklis 4 sätestatud heakskiitmise kriteeriumid ei ole enam täidetud“. Niisiis on üldise süsteemiga tagatud, et probleemid, mis võivad heakskiitmise etapis märkamata jääda, tabatakse hiljem.<sup>42</sup> Samuti on võimalik võtta meetmeid sõltumata riskide hindamisest, mida tehakse taimekaitsevahendite määrusega ette nähtud heakskiitmis- ja loamenetluse raames.<sup>43</sup> Seega on ametiasutustel nii liidu kui ka liikmesriigi tasandil taimekaitsevahendite määruse kohaselt konkreetsetel võimalikel vajaduse korral põhjendada ettevaatusabinõusid muude hinnangutega.

61. Lühidalt öeldes ei ole tõendatud, et taimekaitsevahendite määruses on niisugune ilmne viga, et selle määruse alusel läbi viidaval hindamisel ei võeta kokteiliefekti arvesse või et tööstustaotleja saab oma andmete esitamisel nendega nii manipuleerida, et seda efekti ei hinnata. Määrusega sisse seatud *süsteem* on kindel ning võimaldab individuaalsetel juhtudel hindamisvigu tabada ja parandada.

### ***Teine küsimus***

62. Teine küsimus lähtub mitmest eeldusest: esiteks, et toimeaine heakskiitmist või taimekaitsevahendi suhtes luba taotlejal isik võib esitada ametiasutustele hindamiseks kallutatud andmestiku; teiseks, et seda andmestikku ei kontrollita sõltumatult üle; ja kolmandaks, et heakskiidutaotlusi (ja ka loataotlusi) kaitseb kolmandate isikute kontrolli eest tootjasõbralike konfidentsiaalsuseeskirjade kohaldamine. Kui need eeldused paika peavad, ei ole antavad hinnangud erapooletud ega läbipaistvad ja võivad seega ohustada ettevaatuspõhimõttele tuginevat reguleerimist.

63. Minu arvates ei pea need eeldused analüüsile vastu. Käsitlen neid järjest.

<sup>41</sup> See kajastab ühte soovitusi, mis ilmus Euroopa Parlamendi raportis „Raport pestitsiididele lubade andmise ELi menetluse kohta“ (2018/2153 (INI), 18.12.2018) lk 22 punktis 57. Vt samuti allpool punktid 76 jj.

<sup>42</sup> Just nii glüfosaadiga juhtuski. Selle aine suhtes antud esialgse heakskiidu kontrollimise ajal võeti vastu piirang, mis keelab kasutada glüfosaati koos muu koostisainega polüetoksüleeritud rasvamiin, sest „tõsteti esile probleeme, mis tulenevad glüfosaati sisaldavates taimekaitsevahendites kasutatava polüetoksüleeritud rasvamiini potentsiaalselt kahjulikust mõjust inimeste tervisele“: vt komisjoni 1. augusti 2016. aasta rakendusmäärus (EL) 2016/1313, millega muudetakse rakendusmäärust (EL) nr 540/2011 seoses toimeaine glüfosaadi heakskiitmise tingimustega (ELT 2016, L 208, lk 1).

<sup>43</sup> Vt nt määruse nr 1107/2009 artikli 36 lõige 3, artikkel 56 ja artiklid 69–71. Vt analoogia alusel ka 9. septembri 2003. aasta kohtuotsus Monsanto Agricoltura Italia jt, C-236/01, EU:C:2003:431, punktid 102–113.

64. Kõik taimekaitsevahendite määruse kohaselt läbi viidavad analüüsid, olgu liidu või liikmesriigi tasandil, olenevad täielike andmetoimikute esitamisest. Kui eeskirju järgitakse, vastavad need andmed teatavale standardile, mis on kehtestatud selle määruse ja sellega seotud teise õiguse aktidega. Nii näiteks peab tööstustaotleja lisama toimeaine heakskiitmise toimikusse „teaduslikud materjalid, mille kohta on koostatud võrdlevad teaduslikud eksperdi hinnangud“<sup>44</sup> koos olenevalt olukorrast „ametlike või ametlikult tunnustatud katsete[ga]“,<sup>45</sup> ning sellised katsed ja analüüsid peavad olema läbi viidud hea laboritava kohaselt.<sup>46</sup>

65. Need selged nõuded välistavad selle, et tööstustaotleja viib ise läbi vajalikud uuringud omaenda (kallutatud) protokollide ja (erapoolikute) standardite suhtes ning valib, milliseid andmeid ta eelistab oma toimikus esitada. Mulle on selge, et taimekaitsevahendite direktiiv võimaldab hoopis otse vastupidist, kehtestades objektiivsed nõuded esitada tulevate andmete kvaliteedi suhtes.

66. Taimekaitsevahendite määruse kohaselt peab heakskiidutaotlusega kaasas olevat andmestikku pärast selle esitamist hindama rida ametiasutusi. Nii vaatab toimeaineid käsitlevad andmed läbi referentliikmesriik ning seejärel vaatab tema hinnangu läbi teised liikmesriigid ja EFSA.<sup>47</sup> Taimekaitsevahendite suhtes viib hindamise läbi liikmesriik ja seejärel vaatab tema hinnangu läbi teine, samas geograafilises tsoonis asuv liikmesriik.<sup>48</sup> Kõik need hindamised tuleb läbi viia „olemasolevaid teaduslikke ja tehnilisi teadmisi silmas pidades“.<sup>49</sup> Samuti tuleb need läbi viia „sõltumatu[lt], objektiivse[lt] ja läbipaistva[lt]“ – liikmesriikide poolt seetõttu, et määrus nr 1107/2009 seda nõuab,<sup>50</sup> EFSA poolt seetõttu, et tema suhtes kehtestati need nõuded tema asutamisel.<sup>51</sup>

67. Teisisõnu on igal heakskiidu- või loamenetluse tasandil taimekaitsevahendite määruse kohaselt olemas teatav kontroll, mis peab õigusnormide kohaselt vastama teatavale objektiivsele standardile ja mis, nagu ma nõustun, võimaldab tööstustaotleja esitatud materjali süsteemset sõltumatut analüüsi.<sup>52</sup>

68. Seetõttu ei ole oluline, et tööstustaotleja võib ise valida, millises liikmesriigis oma toimeaine hindamismenetlus algatada. Kõikidel liikmesriikidel on samad kontrollkohustused. Kui referentliikmesriik tööstustaotleja andmestikku mingil põhjusel piisavalt sõltumatult ei analüüsi, rakendub turvaabinõu, mis seisneb teiste liikmesriikide ja EFSA suhtes kehtestatud nõuetes viia nendesamade kohustuste raames läbi lisakontroll.

69. Sellest lähtudes olen seisukohal, et ei ole esitatud tõendeid, mis kõigutaksid järeldust, et taimekaitsevahendite määrusega ette nähtud liidu ja liikmesriigi tasandil struktuurse hindamise süsteem on ühtaegu sobiv ja piisav, et saavutada taotletav keskkonna ja inimeste tervise kaitse kõrge tase. Õigesti rakendatuna võimaldab see reguleerimissüsteem riske põhjalikult hinnata, millele pädevad ametiasutused saavad vajaduse korral tugineda ettevaatusabinõude põhjendamiseks.

70. Mida arvata väitest, et tööstustaotleja saab taimekaitsevahendite määruse konfidentsiaalsuseeskirjadele tuginedes vältida oma heakskiidutaotluste aspektide avaldamist ja seega potentsiaalselt nurjata kontroll kolmanda isiku poolt?

44 Määruse nr 1107/2009 artikli 8 lõige 5.

45 Määruse nr 1107/2009 artikli 29 lõige 3.

46 Vt nii määruse (EL) nr 283/2013 kui ka määruse (EL) nr 284/2013 lisa sissejuhatus punkt 3.1. Peale nõude, et sellised andmed tuleb esitada, on tööstustaotlejatel ka kaubanduslik stiimul seda teha: määruse nr 1107/2009 artikli 59 lõike 1 punkt b võimaldab nendel taotlejatel kaitsta oma andmeid nii, et teised tööstustaotlejad, kes esitavad eraldi taotlusi, ei saa nendele andmetele viidata, kuid ainult juhul, kui *inter alia* nende andmete „vastavus hea laboritava ja hea katsetava põhimõtetele on tõendatud“.

47 Määruse nr 1107/2009 artikli 11 lõige 2 ja artikli 12 lõige 2.

48 Määruse nr 1107/2009 artikli 36 lõige 1.

49 Vt määruse nr 1107/2009 artikli 11 lõike 2 teine lõik ja artikli 12 lõike 2 teine lõik.

50 Määruse nr 1107/2009 artikli 11 lõike 2 teine lõik ja artikli 36 lõige 1.

51 Vt *inter alia* määruse (EÜ) nr 178/2002 artikli 22 lõige 2, artikli 23 punkt k, artikli 28 lõiked 3 ja 4 ning artikli 37 lõiked 1 ja 2.

52 Lisan, et minu kirjeldus määrusega nr 1107/2009 ette nähtud kontrolli tasandite kohta ei ole ammendav. Näiteks määruse artikli 12 lõike 3 kolmanda lõigu kohaselt võib EFSA „paluda komisjonil konsulteerida ühenduse referentlaboriga, [...] et kontrollida, kas taotleja välja pakutud analüütiline meetod jääkide kindlaksmääramiseks on rahuldav“.

71. Minu arvates ei tähenda need eeskirjad seda, et esitatav hinnang ei ole üldjuhul piisavalt läbipaistev või sõltumatu.

72. Need eeskirjad toimivad erandina üldisest põhimõttest, mis puudutab õigust teabe ja dokumentidega tutvuda. See ilmneb taimekaitsevahendite määruse artikli 63 lõikest 3, kus on ette nähtud, et konfidentsiaalsuseeskirjad ei piira direktiivi 2003/4/EÜ kohaldamist. Selle direktiiviga on ette nähtud liikmesriikide ametiasutuste õigused ja kohustused juhul, kui nendelt taotletakse luba keskkonnateabega tutvuda. Euroopa Kohus on asunud järjepidevalt seisukohale, et nimetatud direktiivi eesmärk on „tagada õigus tutvuda riigiasutuste valduses või nende nimel mõne muu asutuse valduses oleva keskkonnateabega [ja] muuta nimetatud teave süstemaatiliselt üldsusele üha enam kättesaadavaks ja levitada seda üha laiemalt“. <sup>53</sup> Avalikul või erahuvil põhinevat erandit sellest üldpõhimõttest tuleb tõlgendada ja kohaldada kitsalt. <sup>54</sup> Samaväärsed eeskirjad, mis hõlmavad liidu institutsioonidele esitatud taotlusi sama liiki teabe avaldamiseks, leiduvad määruses (EÜ) nr 1367/2006. <sup>55</sup> Kehtivad samad põhimõtted, mille kohaselt juurdepääs peab olema võimalikult lai ja erandeid tuleb tõlgendada kitsalt. <sup>56</sup>

73. Taimekaitsevahendite määruse artikkel 63 neid ammu välja kujunenud põhimõtteid ei kahanda. Artikli 63 lõikes 1 on hoopis ette nähtud, et tööstustaotleja nõuetega teabe konfidentsiaalsuse suhtes põhjendusel, et selle teabe avaldamine „võib kahjustada tema ärihuve või tema eraelu puutumatus ja isikupuutumatus“, tuleb esitada „kontrollitav põhjendus“. <sup>57</sup> Samuti jäävad rahuldamata konfidentsiaalsusnõuded lisandi spetsifikatsiooni või lisandi analüüsimise meetodi suhtes, kui neid lisandeid või meetodeid „peetakse toksikoloogiliselt, ökotoksikoloogiliselt või keskkonna seisukohalt tähtsaks“ (artikli 63 lõike 2 punktid b ja d).

74. Üldsusel ei ole absoluutset õigust tutvuda kõikide andmetega tööstustaotleja toimikus. Selline absoluutne õigus ei kõlaks kokku liidu esmase õigusega, nimelt ELTL artikli 15 lõikega 3, mis lubab liidu institutsioonidel määrata määruste abil kindlaks võimalikult suure juurdepääsu üldpõhimõttest ette nähtavad „piirangud, lähtudes avalikest või erahuvidest“. <sup>58</sup> Kolmandal isikul ei ole absoluutset õigust riskide suhtes antud hinnangut tööstustaotleja algandmete toimiku põhjal üle kontrollida. Kolmandate isikute funktsioon riskide hindamise menetluses on taimekaitsevahendite määruse raames siiski tagatud muude mehhanismidega, nagu tööstustaotleja kokkuvõtliku toimiku (taimekaitsevahendite määruse artikkel 10) ja esialgse hindamisaruande levitamine kirjalike märkuste esitamise tähtajaga (taimekaitsevahendite määruse artikkel 12).

75. Minu arvates on taimekaitsevahendite määruse sätted, mis liidu institutsioonid on vastu võtnud seoses avaliku juurdepääsuga tööstustaotleja esitatud andmetele, kooskõlas ELTL artikli 15 lõikega 3 ja Euroopa Kohtu praktikas sõnastatud üldpõhimõtetega. <sup>59</sup> Sellest tulenevalt on need asjakohased ega sisalda ilmseid vigu.

53 23. novembri 2016. aasta kohtuotsus Bayer CropScience ja Stichting De Bijenstichting, C-442/14, EU:C:2016:890, punkt 55.

54 Vt *inter alia* 23. novembri 2016. aasta kohtuotsus Bayer CropScience ja Stichting De Bijenstichting, C-442/14, EU:C:2016:890, punkt 56. Vt analoogia alusel määrusega (EÜ) nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele (EÜT 2001, L 145, lk 43; ELT eriväljaanne 01/03, lk 331), 13. juuli 2017. aasta kohtuotsus Saint-Gobain Glass Deutschland vs. komisjon, C-60/15 P, EU:C:2017:540, punktid 61–63.

55 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. septembri 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1367/2006 keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise Århusi konventsiooni sätete kohaldamise kohta ühenduse institutsioonide ja organite suhtes (EÜT 2006, L 264, lk 13).

56 23. novembri 2016. aasta kohtuotsus komisjon vs. Stichting Greenpeace Nederland ja PAN Europe, C-673/13 P, EU:C:2016:889, punktid 52 ja 53.

57 Nt selle kohta, mis kaasneb kohustusega esitada „kontrollitav põhjendus“, vt 14. detsembri 2018. aasta kohtuotsus Arysta LifeScience Netherlands vs. EFSA, T-725/15, EU:T:2018:977, punktid 105–130.

58 Ka ELTL artiklis 339 on ette nähtud, et „[l]iidu institutsioonide liikmed, komiteede liikmed ja liidu ametnikud ning muud teenistujad ei tohi [...] avalikustada ametisaladuse pidamise kohustuse alla kuuluvat informatsiooni, iseäranis informatsiooni, mis puudutab ettevõtjaid, nende ärisuhteid või nende kulutuste komponente“.

59 Vt eespool punkt 72.

## Neljas küsimus

76. Neljas küsimus lähtub eeldusest, et taimekaitsevahendite määrusega on tööstustaotlejad „vabastatud“ nõudest esitada andmeid, mis käsitlevad „pikaajalist toksilisust pestitsiidide puhul, mida kauplustes müüakse ja millega elanikkond kokku puutub“ (st et taimekaitsevahendite suhtes lubade taotlemisel ei ole vaja niisuguseid andmeid esitada). Konkreetset ei ole vaja läbi viia täielikke genotoksilisuse, kantserogeensuse, endokriinseid häireid põhjustavate omaduste (jms) katseid, kusjuures kokkuvõtlikke katseid peetakse piisavaks. See „vabastus“ lahkneb andmenõuetest toimeainetele heakskiidu taotlemisel.

77. Seadusnõuded andmete kohta seoses katsetega, mille eesmärk on teha kindlaks toksilisus inimese tervisele, erinevad tõepoolest olenevalt sellest, kas taotlus on esitatud toimeaine<sup>60</sup> või taimekaitsevahendi suhtes. Rangelt võttes ei ole iseenesest olemas „vabastus“ niisuguste andmete esitamise kohta taimekaitsevahendite kohta. Taimekaitsevahendite määruses ja määruses (EL) nr 284/2013 on hoopis ette nähtud, et taimekaitsevahendite kohta esitatavast andmestikust peab nähtuma, et taimekaitsevahendil „ei ole kohest või hilisemat kahjulikku mõju [...] inimeste, kaasa arvatud haavatavate elanikkonnarühmade või loomade tervisele, seda nii otseselt kui ka joogivee (võttes arvesse joogivee töötlemisel moodustuvate saadustega), toidu, sööda või õhu, töökohal tekkivate tagajärgede või muude kaudsete mõjude kaudu, võttes arvesse teadaolevaid kumulatiivseid ja koostoimelisi mõjusid [...]“.<sup>61</sup> Määruses nr 284/2013 sätestatud andmenõuded on miinimum, mida nõutakse.<sup>62</sup> Kontrollivatel ametiasutustel on aga sõnaselged volitused nõuda lisaandmeid. Näiteks võivad nad nõuda „täiendava[id] uuringu[id] [...], võttes arvesse üksikute taimekaitsevahendite akuutse toksilisuse uuringute tulemusi ja toimeainete toksikoloogilisi omadusi, asjaomase toodete kombinatsiooniga kokkupuute võimalikkust, eriti haavatavate rühmade puhul, ning olemasolevat teavet praktilise kogemuse kohta seoses asjaomaste või sarnaste toodetega“.<sup>63</sup>

78. Kui hinnangust nähtub oht inimese tervisele (näiteks) pikaajalise toksilisuse tõttu, kuid ei ole selge, kui tõsine see oht on, ei takista ükski taimekaitsevahendite määruse säte asjaomaseid ametiasutusi selle taimekaitsevahendi kohta esitatud loataotlust ettevaatuspõhimõtet kohaldades rahuldamata jätmast.

79. Iseenesestki mõista on alati võimalik kehtestada rangemad andmenõuded. Pikaajalise toksilisuse analüüsi nõudmine *enne* seda, kui antakse luba taimekaitsevahendi turulelaskmiseks, tähendab nii lisakulude kandmist kui ka selle hetke edasilükkamist, mil põllumajandustootjatel avaneb võimalus kasutada seda toodet oma saagi kaitseks. Nagu paljude asjadega elus, on siingi vaja reguleerimisel tasakaalustada kaks võistlevat huvi: asjakohaselt kõrge inimeste, loomade ja keskkonna kaitstuse tase<sup>64</sup> ning põllumajanduslikku tootlikkust suurendada võimaldatavate toodete turulelaskmine. Ei ole tõendatud, et liidu seadusandja on teinud selle tasakaalu saavutamisel määruses nr 1107/2009 ilmse vea.

60 Määruse (EL) nr 283/2013 lisa A osa 5. jao kohaselt peavad asjaomastele ametiasutustele esitatavas toimikus olema viidatud reale pikaajalise toksilisuse katsetele (sh seoses kantserogeensusega).

61 Määruse nr 1107/2009 artikli 4 lõige 3, millele on viidatud artikli 29 lõike 1 punktis e.

62 Vt määruse (EL) nr 284/2013 lisa sissejuhatus punkt 1.1 ja 2. jagu.

63 Vt määruse (EL) nr 284/2013 lisa A osa 7. jao punktid 7.1.7 ja 7.1.8.

64 Seoses olemuslikult poliitilise otsusega, milline peab see tase olema, viitan oma kolleegi, Üldkohtu kohtuniku Ian Forresteri valgustuslikule artiklile tema essee „The Dangers of too Much Precaution“ („Liigse ettevaatuse oht“) (Hoskins ja Robinson, *A True European*, Hart Publishing, Oxford ja Portland, Oregon, 2003, lk 203), kus ta käsitleb ülemkohtu esimehe Burgeri väljendatud seisukohti kohtuasjas *Industrial Union Department, AFL-CIO vs. American Petroleum Institute et al.*, 448 US 607 (1980), 664: „täiuslik turvalisus on ebarealistlik unistus; regulatsioon ei tohi summutada inimeste tegevust võimatu poole püüdel“ (lk 213).

### **Kehtetuse ajaline mõju**

80. Komisjon on märkinud, et kui Euroopa Kohus leiab, et määrus on kehtetu, tuleb määruse tagajärjed siiski säilitada sel ajal, kui asjaomased liidu institutsioonid astuvad vajalikud heastavad sammud.

81. Kui Euroopa Kohus minu eespool kirjeldatud analüüsiga ei nõustu, nõustun selle seisukohaga, arvestades selle konkreetse õigusvaldkonna keerukust ja võimalikke kaasnevaid tagajärgi, mis puudutavad seotud meetmeid, mille õiguslik alus on määrus nr 1107/2009. Samuti võib väita, et taimekaitsevahendite programmi jätkuvus on väga oluline.<sup>65</sup>

### **Lõpetuseks**

82. Kohtuistungil tuginesid süüdistatavad paljuski Euroopa Parlamendi raportile „Raport pestitsiididele lubade andmise ELi menetluse kohta“.<sup>66</sup> Selles raportis on märgitud, et „kuigi ELil on üks maailma rangemaid süsteeme, on vaja selle eesmärgi saavutamiseks parandada nii määrust kui ka selle rakendamist“.<sup>67</sup> Sellele vastavalt on antud rida soovitusi.

83. Raporti avaldamine on suurepärase märk sellest, et liidu institutsioonilises korras ette nähtud kontrollimenetlused toimivad nagu peavad. Ühtegi minu ettepanekut käesolevas märkuses ei tule käsitada nii, et liidu seadusandjal oleks kohane rahulikult puhkama jääda ja mitte pöörata tähelepanu, kui tõstatatakse küsimusi, mis puudutavad võimalikke riske inimeste ja loomade tervisele ja keskkonnale, mis tulenevad keerukate keemiliste preparaatide kasutamisest põllumajanduses. See aga, et on antud soovitusi olemasolevate õigusnormide parandamiseks, ei tähenda tingimata, nagu oleksid need nii puudulikud, et on vaja need kaotada. Enamikku õigusakte on võimalik parendada ja tõenäoliselt ei ole taimekaitsevahendite määrus erand. Olles kõnealust määrust eelotsuse küsimusi arvesse võttes üksikasjalikult analüüsinud, järeldan, et selles *ei ole* ilmset viga ning seega ei teki ka küsimust selle õiguspärasuses.

### **Ettepanek**

84. Nendel kaalutlustel teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Tribunal Correctionnel de Foix' (Foix' kriminaalkohus, Prantsusmaa) esitatud neljale küsimusele järgmiselt:

Materjali analüüsimisel Euroopa Kohtus ei ole ilmnenu ühtegi tegurit, mis mõjutaks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. oktoobri 2009. aasta määruse (EÜ) nr 1107/2009 taimekaitsevahendite turulelaskmise ja nõukogu direktiivide 79/117/EMÜ ja 91/414/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta õiguspärasust.

<sup>65</sup> Vt analoogia alusel 5. juuli 1995. aasta kohtuotsus parlament vs. nõukogu, C-21/94, EU:C:1995:220, punkt 31 ja seal viidatud kohtupraktika.

<sup>66</sup> Vt eespool 38. joonealune märkus.

<sup>67</sup> Lk 17 punktis 1.