



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (esimene koda)

19. jaanuar 2023*

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Määrus (EÜ) nr 1107/2009 –
Taimekaitsevahendite turulelaskmine – Artikli 53 lõige 1 – Taimekaitse eriolukorrad –
Erand – Kohaldamisala – Taimekaitsevahenditega töödeldud seemned – Neonikotinoidid –
Toimeained, millest tuleneb suur risk mesilastele – Selliseid toimeaineid sisaldavate
taimekaitsevahenditega töödeldud seemnete turulelaskmise ja väljaspool kasutamise keeld –
Rakendusmäärus (EL) 2018/784 ja rakendusmäärus (EL) 2018/785 – Erandi kohaldamatus –
Inimeste ja loomade tervise ning keskkonna kaitse – Ettevaatuspõhimõte

Kohtuasjas C-162/21,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Conseil d'État' (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) 16. veebruari 2021. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 11. märtsil 2021, menetluses

Pesticide Action Network Europe ASBL,

Nature et Progrès Belgique ASBL,

TN

versus

État belge,

menetluses osalesid:

Sesvanderhave SA,

Confédération des Betteraviers Belges ASBL,

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

Isera & Scaldis Sugar SA (Iscal Sugar),

Raffinerie Tirlemontoise SA,

EUROOPA KOHUS (esimene koda),

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

koosseisus: koja president A. Arabadjiev, Euroopa Kohtu asepresident L. Bay Larsen (ettekandja), kohtunikud P. G. Xuereb, A. Kumin ja I. Ziemele,

kohtujurist: J. Kokott,

kohtusekretär: ametnik M. Siekierzyńska,

arvestades kirjalikku menetlust ja 17. märtsi 2022. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Pesticide Action Network Europe ASBL, Nature et Progrès Belgique ASBL ja TN, esindaja: *avocat* A. Bailleux,
- Sesevanderhave SA, esindajad: *avocats* P. de Jong ja S. Lens,
- Confédération des Betteraviers Belges ASBL, Société Générale des Fabricants de Sucre de Belgique ASBL (SUBEL), Isera & Scaldis Sugar SA (Iscal Sugar) ja Raffinerie Tirlemontoise SA, esindajad: *avocats* L. Swartenbroux ja L. Vervier,
- Belgia valitsus, esindajad: C. Pochet ja P. Cottin, keda abistasid *avocats* S. Depré, M. Lambert de Rouvroit ja G. Ryelandt,
- Kreeka valitsus, esindajad: E. Tsaousi ja A.-E. Vasilopoulou,
- Prantsuse valitsus, esindajad: G. Bain, A.-L. Desjonquères ja T. Stéhelin,
- Ungari valitsus, esindajad: M. Z. Fehér ja K. Szíjjártó,
- Soome valitsus, esindaja: H. Leppo,
- Euroopa Komisjon, esindajad: F. Castilla Contreras, A. Dawes ja B. Eggers,

olles 8. septembri 2022. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus puudutab küsimust, kuidas tõlgendada 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 (ELT 2009, L 309, lk 1) artiklit 53.
- 2 Taotlus on esitatud ühelt poolt kahe pestitsiididevastase võitluse ja bioloogilise mitmekesisuse edendamise ühingu, Pesticide Action Network Europe ASBLi ja Nature et Progrès Belgique ASBLi ning mesinik TNi ja teiselt poolt État belge'i (Belgia riik), keda esindab ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME, de l'Agriculture et de l'Intégration sociale, chargé des Grandes villes (keskklassi, füüsilisest isikust ettevõtjate, väikeste ja keskmise suurusega

ettevõtete, põllumajanduse ja sotsiaalse integratsiooni ministeerium, kes vastutab suurlinnade eest), vahelises kohtuvaidluses, mille esemeks on riigisisesed otsused, millega antakse luba ühelt poolt lasta seemnete töötlemiseks turule Euroopa Liidus keelatud toimeaineid sisaldavad taimekaitsevahendid ning teiselt poolt müüa ja külvata nende toodetega töödeldud seemneid.

Õiguslik raamistik

Direktiiv 2009/128/EÜ

- 3 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. oktoobri 2009. aasta direktiivi 2009/128/EÜ, millega kehtestatakse ühenduse tegevusraamistik pestitsiidide säästva kasutamise saavutamiseks (ELT 2009, L 309, lk 71), artikli 14 lõikes 1 on sätestatud:

„Liikmesriigid võtavad kõik vajalikud meetmed, et edendada vähese pestitsiidikasutusega taimekaitset, eelistades võimaluse korral kemikaalivabu meetodeid, nii et professionaalsed pestitsiidikasutajad läheksid sama taimekahjustaja probleemi puhul üle kättesaadavatele tõrjeviisidele ja toodetele, mis on inimeste tervisele ja keskkonnale kõige ohutumad. Vähese pestitsiidikasutusega taimekaitse hõlmab nii integreeritud taimekaitset kui ka mahepõllumajandust [...]“.

Määrus nr 1107/2009

- 4 Määruse nr 1107/2009 põhjendused 8, 24, 32 ja 33 on sõnastatud järgmiselt:

„(8) Käesoleva määruse eesmärk on tagada inimeste ja loomade tervise ning keskkonna kaitse kõrge tase ning samal ajal tagada ühenduse põllumajanduse konkurentsivõime. [...] 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.

[...]

(24) Lubade andmist reguleerivad sätted peavad tagama range kaitsestandardi. Eriti tuleks taimekaitsevahendite lubade andmisel arvestada, et inimeste ja loomade tervise ja keskkonna kaitsmise eesmärk on alati tähtsam kui eesmärk parandada taimekasvatust. Seetõttu tuleks enne taimekaitsevahendite turulelaskmist tõendada, et need on taimekasvatusele selgelt kasulikud ning need ei avalda mingit kahjulikku mõju inimeste ja loomade tervisele, sealhulgas haavatavatele elanikkonnarühmadele, ega mingit lubamatut mõju keskkonnale.

[...]

(32) Liikmesriikidel tuleks lubada erandjuhtudel anda luba taimekaitsevahenditele, mis ei vasta käesolevas määruses sätestatud tingimustele, kui see on vajalik taimekasvatusele või ökosüsteemidele avalduva ohu (või ohustatuse) tõttu, mida ei ole võimalik ühegi muu mõistliku vahendiga ohjata. Sellised ajutised load tuleks läbi vaadata ühenduse tasandil.

(33) Seemneid käsitlevate ühenduse õigusaktidega sätestatakse seemnete vaba liikumine ühenduse piires, aga need õigusaktid ei sisalda taimekaitsevahenditega töödeldud seemneid käsitlevaid erisätteid. Kõnealused sätted tuleks seepärast lisada käesolevasse määrusesse. Kui töödeldud seemned ohustavad tõsiselt inimeste või loomade tervist või keskkonda, peaks liikmesriikidel olema võimalus võtta kaitsemeetmeid.“

5 Selle määruse artikli 1 lõigetes 3 ja 4 on sätestatud:

„3. Käesoleva määruse eesmärk on tagada inimeste ja loomade tervise ning keskkonna kõrgetasemeline kaitse ja parandada siseturu toimimist taimekaitsevahendite turulelaskmist käsitlevate eeskirjade ühtlustamise kaudu, parandades samal ajal põllumajanduslikku tootmist.

4. Käesoleva määruse sätted põhinevad ettevaatuspõhimõttel tagamaks, et turule lastavad toimeained ja vahendid ei avalda inimese ja loomade tervisele ega keskkonnale kahjulikku mõju. [...]“.

6 Selle määruse artikli 2 lõikes 1 on ette nähtud:

„Käesolevat määrust kohaldatakse kasutajale tarnitaval kujul esinevate toodete suhtes, 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, välja arvatud juhul, kui neid vahendeid kasutatakse peamiselt hügieenilistel põhjustel, mitte taimede või taimsete saaduste kaitsmiseks;

[...]

Neid tooteid nimetatakse edaspidi taimekaitsevahenditeks.“

7 Sama määruse artikli 3 punktides 5, 9, 10 ja 17 on sätestatud:

„Käesolevas määruses kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

5) „taimed“ – elustaimed ja elusad taimeosad, kaasa arvatud värsked puuviljad, köögiviljad ja seemned;

[...]

9) „turulelaskmine“ – taimekaitsevahendi valdamine ühenduse territooriumil müümise eesmärgil, kaasa arvatud müügiks või muul viisil tasuta või tasu eest üleandmiseks pakkumine, samuti selle müük, levitamine või muul viisil üleandmine, aga mitte tagastamine eelmisele müüjale. Vabasse ringlusse laskmine ühenduse territooriumil on samaväärne turulelaskmisega käesoleva määruse tähenduses;

10) „taimekaitsevahendi luba“ – haldusakt, millega liikmesriigi pädev asutus lubab taimekaitsevahendi asjaomase liikmesriigi territooriumil turule lasta;

[...]

17) [...]

Kasvuhoonetes kasutamise, koristusjärgse töötamise, tühjade laoruumide töötlemise ja seemnete töötlemise korral tähendab tsoon kõiki I lisas määratletud tsoone“.

8 Määruse nr 1107/2009 artikli 28 „Loa andmine turulelaskmiseks ja kasutamiseks“ lõikes 1 on sätestatud:

„Taimkaitsevahendit ei lasta turule ega kasutada, kui asjaomane liikmesriik ei ole selleks kooskõlas käesoleva määrusega luba andnud.“

9 Selle määruse artikli 29 „Turule lubamise nõuded“ lõike 1 punktis a on ette nähtud:

„Ilma et see piiraks artikli 50 kohaldamist, antakse taimkaitsevahendile luba ainult juhul, kui see lähtuvalt lõikes 6 osutatud ühtsetest põhimõtetest vastab järgmistele nõuetele:

a) selles sisalduvad toimeained, taimkaitseained ja sünergistid on heaks kiidetud“.

10 Selle määruse artikli 33 „Loa saamise või muutmise taotlus“ lõike 2 punkt b puudutab seemnete töötlemist.

11 Sama määruse artikli 40, mis käsitleb lubade vastastikust tunnustamist, lõike 1 punktis c on silmas peetud seemnete töötlemist.

12 Määruse nr 1107/2009 artiklis 49 „Töödeldud seemnete turulelaskmine“ on sätestatud:

„1. Liikmesriigid ei keela selliste seemnete turulelaskmist ja kasutamist, mida on töödeldud vähemalt ühes liikmesriigis kõnealuseks kasutuseks lubatud taimkaitsevahendiga.

2. Kui on alust arvata, et lõikes 1 osutatud töödeldud seemned võivad tõenäoliselt kujutada tõsist ohtu inimeste või loomade tervisele või keskkonnale ning et sellist ohtu ei ole võimalik rahuldaval määral ohjata asjaomase liikmesriigi või asjaomaste liikmesriikide võetud meetmete abil, võetakse vastavalt artikli 79 lõikes 3 osutatud regulatiivkomitee menetlusele viivitamata meetmed selliste töödeldud seemnete kasutamise ja/või müügi piiramiseks või keelustamiseks. Enne selliste meetmete võtmist vaatab [Euroopa K]omisjon läbi tõendid ning võib küsida [Euroopa Toiduohutusameti (EFSA)] arvamust. Komisjon võib määrata sellise arvamuse esitamiseks tähtaja.

3. Kohaldatakse artikleid 70 ja 71.

4. Ilma et see piiraks seemnete märgistamist käsitlevate muude ühenduse õigusaktide kohaldamist, esitatakse töödeldud seemnetele lisatud märgistusel ja dokumentidel selle taimkaitsevahendi nimi, millega seemneid töödeldi, selles vahendis sisalduva toimeaine nimetus või sisalduvate toimeainete nimetused ning [...] standardsed ohutuslaused ja vajaduse korral kõnealuse toote loas esitatud riskide vähendamise meetmed.“

- 13 Selle määruse artikkel 53 „Taimekaitse eriolukorrad“ on sõnastatud järgmiselt:

„1. Erandina artiklist 28 võib liikmesriik eriolukordades anda kuni 120 päevaks loa taimekaitsevahendite turulelaskmiseks piiratud ja kontrollitud kasutuseks, kui selline meede osutub vajalikuks ohu tõttu, mida ei ole võimalik ohjata ühegi teise mõistliku vahendiga.

Asjaomane liikmesriik peab võetud meetmetest kohe teatama teistele liikmesriikidele ja komisjonile, edastades üksikasjaliku teabe olukorra ning tarbijate ohutuse tagamiseks võetud meetmete kohta.

[...]

4. Lõikeid 1 kuni 3 ei kohaldata taimekaitsevahendite suhtes, mis sisaldavad geneetiliselt muundatud organisme või koosnevad nendest, välja arvatud juhul, kui nende keskkonda viimine on [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. märtsi 2001. aasta direktiivi 2001/18/EÜ geneetiliselt muundatud organismide tahtliku keskkonda viimise kohta ja nõukogu direktiivi 90/220/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta (EÜT 2001, L 106, lk 1; ELT eriväljaanne 15/06, lk 77)] alusel heaks kiidetud.“

- 14 Selle määruse artikli 66 lõikes 1 on täpsustatud, et sõna „taimekaitsevahend“ võib asendada tooteliigi täpsema kirjeldusega, näiteks „insektitsiidiga“.

Rakendusmäärus (EL) 2018/784

- 15 Komisjoni 29. mai 2018. aasta rakendusmääruse (EL) 2018/784, millega muudetakse rakendusmäärust (EL) nr 540/2011 seoses toimeaine klotianidiini heakskiitmise tingimustega (ELT 2018, L 132, lk 35), põhjendustes 6, 11 ja 13 on sätestatud:

„(6) Komisjon konsulteeris [EFSAga], kes esitas oma järeldused klotianidiini riskihinnangu kohta 13. oktoobril 2016 [...]. [EFSA] tuvastas toimeainet klotianidiini sisaldavate taimekaitsevahenditega seoses enamiku põllukultuuride puhul mesilastele akuutselt avalduva suure riski. [EFSA] tuvastas, et eelkõige kokkupuutel tolmuga avaldub mesilastele taliteraviljade puhul akuutselt suur risk ja suhkrupeedi puhul ei saa välistada suurt pikaajaliselt avalduvat riski. Saastunud õietolmu ja nektari jääkide tarbimise puhul tehti kindlaks akuutselt avalduv suur ja pikaajaline risk ning enamiku avamaakasutuste puhul ei saa välistada suurt riski. Samuti tehti seoses järelkultuuridega kindlaks kõigi avamaakasutuste puhul mesilastele pikaajaliselt ja akuutselt avalduvad suured riskid. Taotleja ei esitanud andmeid puukoolide kohta ning seega ei saa välistada mesilastele avalduvaid riske. Peale selle tuvastas [EFSA] andmetes mitmeid lünki.

(11) [...] Võttes arvesse vajadust tagada ohutuse ja kaitse kõrge tase, mis vastab [Euroopa L]iidus eesmärgiks seatud loomatervise kõrgele kaitsetasemele, on asjakohane keelata kõik välitingimustes kasutamise viisid. Seepärast on asjakohane näha ette, et klotianidiini kasutamine piirdub püsikonstruktsiooniga kasvuhoonetega ning et saadav põllukultuur tuleb kogu elutsükliks jätta püsikonstruktsiooniga kasvuhoonesse ning et seda ei taasistutata väljaspool.

[...]

(13) Arvestades töödeldud seemnete kasutamisega seotud riske mesilaste jaoks, tuleb klotianidiini sisaldavate taimekaitsevahenditega töödeldud seemnete turule laskmise ja kasutamise suhtes kohaldada samu piiranguid nagu klotianidiini kasutamise suhtes. Seepärast on asjakohane ette näha, et klotianidiini sisaldavate taimekaitsevahenditega töödeldud seemneid ei lasta turule ega kasutada, v.a juhul, kui seemned on ette nähtud kasutamiseks üksnes püsikonstruktsiooniga kasvuhoonetes ning saadav põllukultuur jäetakse kogu elutsükliks püsikonstruktsiooniga kasvuhoonesse.“

16 Selle rakendusmääruse artiklis 2 „Töödeldud seemnete turule laskmise ja kasutamise keelamine“ on sätestatud:

„Klotianidiini sisaldavate taimekaitsevahenditega töödeldud seemneid ei lasta turule ega kasutada, v.a juhul, kui:

a) seemned on ette nähtud kasutamiseks üksnes püsikonstruktsiooniga kasvuhoonetes ning

b) saadav põllukultuur jäetakse kogu elutsükliks püsikonstruktsiooniga kasvuhoonesse.“

Rakendusmäärus (EL) 2018/785

17 Komisjoni 29. mai 2018. aasta rakendusmääruse (EL) 2018/785, millega muudetakse rakendusmäärust (EL) nr 540/2011 seoses toimeaine tiametoksaami heakskiitmise tingimustega (ELT 2018, L 132, lk 40), põhjendused 11 ja 13 ning artikkel 2 on sõnastatud samamoodi nagu rakendusmääruse 2018/784 põhjendused 11 ja 13 ning artikkel 2, välja arvatud osas, milles toimeaine klotianidiini asemel viidatakse viimati nimetatud sätetes toimeainele tiametoksaam.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

18 Nagu nähtub eelotsusetaotlusest, on klotianidiin ja tiametoksaam neonikotinoidide hulka kuuluvad toimeained, mida kasutatakse põllumajanduses insektitsiidina seemnete katmiseks.

19 Nendele ainetele, mille komisjon 1991. aastal heaks kiitis, kehtestati neist mesilastele tulenevate riskide tõttu ning arvestades vajadust tagada ohutuse ja kaitse kõrge tase, mis vastab liidus eesmärgiks seatud loomatervise kõrgele kaitsetasemele, alates 2013. aastast piirangud: alguses komisjoni 24. mai 2013. aasta rakendusmäärusega (EL) nr 485/2013, millega muudetakse rakendusmäärust (EL) nr 540/2011 seoses toimeainete klotianidiini, tiametoksaami ja imidaklopridi heakskiitmise tingimustega ning keelatakse neid toimeaineid sisaldavate taimekaitsevahenditega töödeldud seemnete kasutamine ja müük (ELT 2013, L 139, lk 12), ning seejärel rakendusmäärustega 2018/784 ja 2018/785. Viimased näevad eelkõige ette keelu lasta turule ja kasutada seemneid, mida on töödeldud toimeainetega klotianidiin ja tiametoksaam, välja arvatud kasutamine selliste põllukultuuride puhul, mida kasvatatakse kogu elutsükli vältel püsikonstruktsiooniga kasvuhoonetes, mistõttu neid ei taasistutata väljaspool.

20 Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust nähtub, et klotianidiini heakskiit lõppes 31. jaanuaril 2019 ning et tiametoksaami heakskiit lõppes 30. aprillil 2019, kuivõrd taotlejad võtsid tagasi nende toimeainete heakskiidu pikendamise taotlused, ning nende kasutamine on seetõttu liidus nüüd keelatud.

- 21 Tuginedes määruse nr 1107/2009 artikli 53 lõikes 1 sätestatud ajutisele erikorrale, andsid Belgia ametiasutused 19. oktoobril 2018 ajutise loa lasta turule taimekaitsevahendeid, mis sisaldavad klotianidiini (Bayer AG toode Poncho Beta) ja tiametoksaami (Syngenta toode Cruiser 600 FS), et töödelda suhkrupeedi seemneid.
- 22 7. detsembri 2018. aasta kirjadega anti veel neli ajutist luba neid toimeaineid sisaldavate taimekaitsevahendite turulelaskmiseks, et oleks võimalik külvata nende toodetega töödeldud seemneid, st suhkrupeedi, porgandi, aedsalati, salatsiguri, punase salatsiguri ja salatsiguri „Pan di Zuccherò“ seemneid.
- 23 Põhikohtuasja kaebajad esitasid 21. jaanuaril 2019 eelotsusetaotluse esitanud kohtule kaebuse, milles palusid need load peatada ja tühistada.
- 24 Põhikohtuasja kaebajad väidavad sisuliselt, et neonikotinoide kasutatakse üha enam seemnete katmise tehnika abil, st et põllukultuurile pihustamise asemel kasutatakse neid ennetavalt seemnete pinnal enne külvi. Nii ostavad põllumajandustootjad seemneid, mida on juba töödeldud neid toimeaineid sisaldavate taimekaitsevahendite abil, olenemata sellest, kas putukaid, kelle tõrjeks need tooted on mõeldud, tõepoolest esineb või mitte.
- 25 Põhikohtuasja kaebajad on seisukohal, et nii Euroopa Parlament kui ka komisjon on väljendanud muret seoses sellega, et liikmesriigid kasutavad üha enam määruse nr 1107/2009 artikli 53 lõikes 1 ette nähtud erandit, andes erilubasid kuritarvitavalt mitu aastat järjest, ilma et oht põllukultuuridele oleks tõendatud, ja eesmärgiga reguleerida taime kasvu või hõlbustada nende koristamist või ladustamist. Arvestades uusi teaduslikke andmeid, mis puudutavad klotianidiini ja tiametoksaami mürgist mõju mesilastele, keelas komisjon nende sõnul neid toimeaineid sisaldavate taimekaitsevahenditega kaetud seemnete müügi ja kasutamise väljaspool.
- 26 Eelotsusetaotluse esitanud kohtus väitis ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME, de l'Agriculture et de l'Intégration sociale, chargé des Grandes villes eelkõige seda, et põhikohtuasja kaebajad ei ole tõendanud nende andmete asjakohasust, millele nad tuginevad, ega esitanud lisaks ka ühtegi tõendit, mis õigustaks nende toodete kasutamise keelamist kõnealuste lubadega ette nähtud tingimustel.
- 27 Eelotsusetaotluse esitanud kohtul on kahtlusi nii määruse nr 1107/2009 artikli 53 kohaldamisala kui ka selles ette nähtud erandi ulatuse osas.
- 28 Neil asjaoludel otsustas Conseil d'État (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:
- „1. Kas [määruse nr 1107/2009] artiklit 53 tuleb tõlgendada nii, et see võimaldab liikmesriigil anda teatud tingimustel loa taimekaitsevahenditega töödeldud seemnete töötlemiseks, müügiks või külviks?
 2. Kui esimesele küsimusele vastatakse jaatavalt, siis kas [määruse nr 1107/2009] artiklit 53 võib teatud tingimustel kohaldada taimekaitsevahendite suhtes, mis sisaldavad toimeaineid, mille turulelaskmine või kasutamine on [l]iidu territooriumil piiratud või keelatud?
 3. Kas [määruse nr 1107/2009] artiklis 53 nõutavad „eriolukorrad“ hõlmavad olukordi, milles oht ei ole kindel, vaid üksnes tõenäoline?

4. Kas [määruse nr 1107/2009] artiklis 53 nõutavad „eriolukorrad“ hõlmavad olukordi, milles oht on ettenähtav, tavapärane ja lausa perioodiline?
5. Kas [määruse nr 1107/2009] artiklis 53 kasutatud sõnastust „mida ei ole võimalik ohjata ühegi teise mõistliku vahendiga“ tuleb tõlgendada nii, et sellega omistatakse määruse põhjendust 8 arvestades võrdne tähtsus ühelt poolt inimeste ja loomade tervise ning keskkonna kaitse kõrge taseme tagamisele ning teiselt poolt ühenduse põllumajanduse konkurentsivõime tagamisele?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

Esimene ja teine küsimus

29. Esimese ja teise küsimusega, mida tuleb analüüsida koos, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas määruse nr 1107/2009 artikli 53 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et juhul kui selles ette nähtud tingimusi järgitakse, võimaldab see liikmesriigil anda loa taimekaitsevahendite turulelaskmiseks seemnete töötlemise eesmärgil ning nende toodetega töödeldud seemnete turulelaskmiseks ja kasutamiseks, samas kui nende toodetega töödeldud seemnete turulelaskmine ja kasutamine on konkreetse rakendusmäärusega sõnaselgelt keelatud.
30. Tuleb meenutada, nagu on täpsustatud käesoleva kohtuotsuse punktides 19 ja 20, et eeskätt põhikohtuasjas käsitletavate lubade esemeks olevaid toimeaineid klotianidiini ja tiametoksaami sisaldavate taimekaitsevahenditega töödeldud seemnete turulelaskmine ja väljaspool kasutamine keelati vastavalt rakendusmäärusega 2018/784 ja rakendusmäärusega 2018/785.
31. Täpsemalt on nende rakendusmääruste vastavates artiklites 2 ette nähtud, et selliseid toimeaineid sisaldavate taimekaitsevahenditega töödeldud seemneid ei lasta turule ega kasutada, v.a juhul, kui seemned on ette nähtud kasutamiseks üksnes püsikonstruktsiooniga kasvuhoonetes ning saadav põllukultuur jäetakse kogu elutsükliks püsikonstruktsiooniga kasvuhoonesse.
32. Nagu nähtub nimetatud rakendusmääruste vastavatest põhjendustest 11 ja 13, on nende toimeainete kasutamise piiramine nii, et seda saab teha ainult püsikonstruktsiooniga kasvuhoonetes – selle tulemusel ei taasistutata saadavat põllukultuuri väljaspool –, tingitud ohust mesilastele, mis tuleneb neid toimeaineid sisaldavate taimekaitsevahenditega töödeldud seemnetest, ning vajadusest tagada ohutuse ja kaitse kõrge tase, mis vastab liidus eesmärgiks seatud loomatervise kõrgele kaitsetasemele.
33. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimused puudutavad seega võimalust anda luba lasta taimekaitsevahendid seemnete töötlemiseks turule ning lasta turule nende toodetega töödeldud seemned ja neid kasutada, tehes erandi määruse nr 1107/2009 artikli 49 lõike 2 alusel võetud meetmest, millega see on sõnaselgelt keelatud.
34. Kohe alustuseks tuleb rõhutada, et määruse nr 1107/2009 artikli 53 lõige 1 kujutab endast erandit selle määruse artikli 28 lõikes 1 sätestatud üldreeglit, mille kohaselt võib taimekaitsevahendit turule viia või kasutada üksnes juhul, kui taimekaitsevahendile on asjaomases liikmesriigis selle määruse kohaselt antud luba. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb aga erandit tõlgendada kitsalt (vt selle kohta 4. märtsi 2021. aasta kohtuotsus Agrimotion, C-912/19, EU:C:2021:173, punkt 28).

- 35 Lisaks tuleb märkida, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb liidu õiguse sätte tõlgendamisel arvestada mitte üksnes selle sõnastust, vaid ka konteksti ning selle õigusaktiga taotletavaid eesmärke, mille osaks säte on (25. juuli 2018. aasta kohtuotsus Confédération paysanne jt, C-528/16, EU:C:2018:583, punkt 42 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 36 Mis puudutab kõigepealt määruse nr 1107/2009 artikli 53 lõike 1 sõnastust, siis tuleb tõdeda, et sellest tuleneb, et see säte on kohaldatav „erandina [määruse] artiklist 28“.
- 37 Sellega seoses tuleb märkida, et nimetatud määruse artikli 28 lõikes 1 on täpsustatud, et taimekaitsevahendit ei lasta turule ega kasutada, kui asjaomane liikmesriik ei ole selleks kooskõlas käesoleva määrusega luba andnud, kusjuures määruse artikli 28 lõikes 2 on ära toodud juhud, mil luba ei ole nõutav.
- 38 Määruse nr 1107/2009 artikli 29 lõike 1 punkti a kohaselt on selle määruse artikli 28 lõike 1 tähenduses taimekaitsevahendile loa andmise tingimuseks eelkõige selles sisalduvate toimeainete heakskiitmine.
- 39 Sellest järeldub, et määruse nr 1107/2009 artikli 53 lõige 1 võimaldab juhul, kui selles ette nähtud tingimusi järgitakse, liikmesriikidel anda loa selliste taimekaitsevahendite turulelaskmiseks, mis sisaldavad aineid, mida ei ole määrusega heaks kiidetud. Seevastu ei võimalda selle sätte sõnastus järeldada, et liikmesriigid võivad nii teha erandi liidu õigusnormidest, mille sõnaselge eesmärk on taimekaitsevahenditega töödeldud seemnete turulelaskmise ja kasutamise keelamine.
- 40 Sellega seoses tuleb märkida, et vastavalt määruse nr 1107/2009 põhjendusele 33 on liidu seadusandja kehtestanud ühe selle määruse „erisätte“, nimelt artikli 49 taimekaitsevahenditega töödeldud seemnete kohta. Selle artikli lõikes 2 on sätestatud, et kui on alust arvata, et seemned, mida on töödeldud taimekaitsevahenditega, millele liikmesriigis on antud selleks otstarbeks luba, võivad tõenäoliselt kujutada tõsist ohtu inimeste või loomade tervisele või keskkonnale ning et sellist ohtu ei ole võimalik rahuldaval määral ohjata asjaomase liikmesriigi või asjaomaste liikmesriikide võetud meetmete abil, võetakse viivitamata meetmed selliste töödeldud seemnete kasutamise ja/või müügi piiramiseks või keelustamiseks.
- 41 Määruse nr 1107/2009 artikli 49 alusel võetud meetmed on seega taimekaitsevahenditega töödeldud seemneid käsitlevaid erimeetmed. Tuleb aga tõdeda, et määruse nr 1107/2009 artikli 53 lõike 1 sõnastusest ei ilmne, et sellega tehakse erand selle määruse artikli 49 lõikest 2 või viimati nimetatud sätte alusel võetud meetmetest, kuna esimesena nimetatud sättes on viidatud üksnes määruse artiklile 28.
- 42 Järgmiseks tuleb määruse nr 1107/2009 artikli 53 lõike 1 konteksti kohta märkida, et liidu seadusandja viitas selle määruse põhjenduses 32 liikmesriikide võimalusele anda erandjuhtudel luba taimekaitsevahenditele, mis ei vasta selles määruses sätestatud tingimustele.
- 43 Kuigi sellest põhjendusest nähtub, et seadusandja soovis anda liikmesriikidele võimaluse anda luba taimekaitsevahenditele või käesoleval juhul selliste toodetega töödeldud seemnetele, järgimata samas määruses ette nähtud tingimusi, ei tulene sellest põhjendusest kuidagi, et seadusandja oleks tahtnud võimaldada neil teha erand selliste seemnete kohta käivast sõnaselgest keelust.

- 44 Lisaks tuleb märkida, et määruse nr 1107/2009 artikli 53 lõikele 1 käesoleva kohtuotsuse punktis 39 antud tõlgendust toetab direktiivi 2009/128 artikli 14 lõikest 1 tulenev liikmesriikide kohustus võtta kõik vajalikud meetmed, et edendada vähese pestitsiidikasutusega taimekaitset, eelistades võimaluse korral kemikaalivabu meetodeid, et professionaalsed pestitsiidikasutajad läheksid sama taimekahjustaja probleemi puhul üle kättesaadavatele tõrjeviisidele ja toodetele, mis on inimeste tervisele ja keskkonnale kõige ohutumad.
- 45 Lõpuks tuleb märkida, et rakendusmäärustes 2018/784 ja 2018/785 ette nähtud keelumetmed kehtestati, võttes arvesse vajadust tagada ohutuse ja kaitse kõrge tase, mis vastab liidus eesmärgiks seatud loomatervise kõrgele kaitsetasemele, nagu on märgitud nende rakendusmääruste vastavates põhjendustes 11.
- 46 Sellised keelud vastavad seega määruse nr 1107/2009 eesmärgile, milleks on eelkõige tagada inimeste ja loomade tervise ning keskkonna kaitse kõrge tase, nagu on täpsustatud selle määruse artikli 1 lõigetes 3 ja 4 ning nagu ilmneb määruse põhjendusest 8.
- 47 Sellega seoses tuleb meenutada, et need sätted põhinevad ettevaatuspõhimõttel, mis on ELTL artikli 191 lõike 2 esimese lõigu kohaselt üks kaitstuse kõrge taseme poliitika alustest, mida liit keskkonna valdkonnas teostab ning mille eesmärk on vältida turule lastavate toimeainete või toodete kahjulikku mõju inimeste ja loomade tervisele või keskkonnale.
- 48 Lisaks sellele tuleb tõdeda, et nagu on märgitud määruse nr 1107/2009 põhjenduses 24, peavad lubade andmist reguleerivad sätted tagama range kaitsestandardi, ning et taimekaitsevahendite lubade andmisel tuleks arvestada, et inimeste ja loomade tervise ja keskkonna kaitsmise eesmärk „on alati tähtsam kui“ eesmärk parandada taimekasvatust (vt analoogia alusel 5. mai 2022. aasta kohtuotsus R. en R. (ebaseadusliku toote põllumajanduslik kasutamine), C-189/21, EU:C:2022:360, punktid 42 ja 43).
- 49 Järelikult, nagu selles põhjenduses on täpsustatud, tuleb enne taimekaitsevahendite turulelaskmist tõendada mitte ainult seda, et need on ilmselgelt kasulikud taimekasvatuse seisukohast, vaid ka seda, et need ei avalda kahjulikku mõju inimeste ega loomade tervisele.
- 50 Kui määruse nr 1107/2009 artikli 53 lõiget 1 tuleks tõlgendada nii, et see lubab turule viia ja kasutada taimekaitsevahenditega töödeldud seemneid, samas kui pärast EFSA-lt hinnangu saamist on selline turulelaskmine ja kasutamine konkreetse meetmega sõnaselgelt keelatud, oleks selline tõlgendus aga ühelt poolt vastuolus määruse eesmärgiga, mis on ära toodud käesoleva kohtuotsuse punktides 46 ja 47. Teiselt poolt tähendaks selline tõlgendus, et taimekasvatuse parandamise eesmärk oleks tähtsam kui eesmärk kaitsta inimeste ja loomade tervist ning keskkonda: sellest tulenevalt võidakse hakata kasutama seemneid, mida on töödeldud taimekaitsevahenditega, mille kahjulikkus on teada, rikkudes seeläbi käesoleva kohtuotsuse punktis 48 toodud kaalutlusi.
- 51 Sellega seoses tuleb rõhutada, et komisjon võtab sellised keelumetmed, nagu on ette nähtud rakendusmäärustes 2018/784 ja 2018/785, rangeid tingimusi järgides, kuivõrd selliste taimekaitsevahenditega töödeldud seemned võivad kujutada endast suur ohtu keskkonnale või inimeste või loomade tervisele.
- 52 Nimelt, nagu on märgitud rakendusmääruse 2018/784 põhjenduses 6, tuvastas EFSA eelkõige enamiku põllukultuuride puhul mesilastele akuutse suure riski ja suure pikaajaliselt avalduva riski toimeainet klotianidiini sisaldavate taimekaitsevahendite kasutamise korral, eeskätt kokkupuutel

tolmuga ning saastunud õietolmu ja nektari jääkide tarbimise puhul. Rakendusmääruse 2018/785 põhjenduses 13 on samuti rõhutatud ohtu mesilastele, mis tuleneb tiametoksaami sisaldavate taimekaitsevahenditega töödeldud seemnetest.

- 53 Eelnevale tuleb lisada, et määruse nr 1107/2009 artikli 53 lõikele 1 antud tõlgendus ei kehti mitte ainult selliste taimekaitsevahenditega töödeldud seemnete turulelaskmise ja kasutamise – käesoleval juhul nende seemnete külvi – puhul, mis on sõnaselgelt keelatud rakendusmäärustega, vaid ka selliste taimekaitsevahendite nende seemnete töötlemise eesmärgil turulelaskmise puhul.
- 54 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb esimesele ja teisele küsimusele vastata, et määruse nr 1107/2009 artikli 53 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et see ei võimalda liikmesriigil anda luba taimekaitsevahendite turulelaskmiseks seemnete töötlemise eesmärgil ning nende toodetega töödeldud seemnete turulelaskmiseks ja kasutamiseks, kui nende toodetega töödeldud seemnete turulelaskmine ja kasutamine on konkreetse rakendusmäärusega sõnaselgelt keelatud.

Kolmas, neljas ja viies küsimus

- 55 Arvestades esimesele ja teisele küsimusele antud vastust, ei ole kolmandale, neljandale ja viiendale küsimusele vaja vastata.

Kohtukulud

- 56 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (esimene koda) otsustab:

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 artikli 53 lõiget 1

tuleb tõlgendada nii, et

see ei võimalda liikmesriigil anda luba taimekaitsevahendite turulelaskmiseks seemnete töötlemise eesmärgil ning nende toodetega töödeldud seemnete turulelaskmiseks ja kasutamiseks, kui nende toodetega töödeldud seemnete turulelaskmine ja kasutamine on konkreetse rakendusmäärusega sõnaselgelt keelatud.

Allkirjad