



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK

JULIANE KOKOTT

esitatud 8. septembril 2022¹

Kohtuasi C-162/21

Pesticide Action Network Europe jt

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Conseil d'État ((Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu))

Põllumajandus – Siseturg – Tervisekaitse – Määrus (EÜ) nr 1107/2009 –
Taimekaitsevahendid – Neonikotinoidid – Mesilaste kaitse – Toimeained, mille kasutamise on komisjon teatud viisil kasutamiseks keelanud – Artikkel 53 – Liikmesriigi luba turulelaskmiseks piiratud ja kontrollitud kasutuseks ohu tõttu, mida ei ole teisiti võimalik ohjata –
Proportsionaalsus – Erandjuhud

I. Sissejuhatus

1. Euroopa Kohus on pidanud korduvalt tegelema nn neonikotinoidide kasutamise küsimusega taimekaitsevahendites. Nimetatud toimeained on ühelt poolt teatavaks kasutamiseks eriti hästi sobivad, teiselt poolt on aga põhjust eeldada, et need on eelkõige mesilastele kahjulikud. Esmalt uuris Euroopa Kohus seega konkreetse riigi keeldu nende toimeainete kasutamiseks² ja järgmisena komisjoni märkimisväärseid piiranguid nende kasutamise suhtes³. Käesoleva eelotsusetaotluse alusel peab Euroopa Kohus esimest korda selgitama, mil määral võib liikmesriik siiski nn erakorralise kasutusloa alusel nendest piirangutest kõrvale kalduda, et vältida neonikotinoidide kasutamise tekkivat ohtu teatud põllumajanduslikele kultuuridele.

2. Sellise erakorralise kasutusloa õiguslik alus on taimekaitsemääruse⁴ artikli 53 lõige 1. Nimetatud säte nõuab proportsionaalsuse kontrolli, mistõttu on vaja kaaluda taimekaitsevahendi kasutamise riske võrreldes selle kasutamisel saadava kasuga, mis on eelotsusetaotluse ühe küsimuse ese. Ülejäänud küsimused puudutavad seemnete taimekaitsevahenditega töötlemise, seemnete turulelaskmise ja külvamise võimalust, erandi tegemise võimalust piirangutest, mille komisjon on toimeaine heakskiitmisel sõnaselgelt kehtestanud, ning selle ohu nõutavat kvaliteeti, mida tuleb erakorralise kasutusloaga ohjata. Vastused nendele küsimustele selgitavad, et kaalumise korral tuleb arvestada teatud piiridega.

¹ Algkeel: saksa.

² 8. oktoobri 2020. aasta kohtuotsus Union des industries de la protection des plantes (C-514/19, EU:C:2020:803).

³ 6. mai 2021. aasta kohtuotsus Bayer CropScience ja Bayer vs. komisjon (C-499/18 P, EU:C:2021:367).

⁴ 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).

II. Õiguslik raamistik

3. Taimekaitsemääruse põhjendus 8 kirjeldab määruse põhilisi eesmärke:

„Käesoleva määruse eesmärk on tagada inimeste ja loomade tervise ning keskkonna kaitse kõrge tase ning samal ajal tagada ühenduse põllumajanduse konkurentsivõime. Erilist tähelepanu tuleks pöörata haavatavatele elanikkonnarühmadele, kuhu kuuluvad rasedad, imikud ja lapsed. 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.“

4. Taimekaitsemääruse põhjendus 24 kirjeldab taimekaitsevahendile loa andmise tingimusi:

„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.“

5. Taimekaitsemääruse põhjendus 32 selgitab artikli 53 kohaseid liikmesriikide erakorralisi volitusi:

„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.“

6. Taimekaitsemääruse artikli 2 lõige 1 sisaldab taimekaitsevahendite määratlust:

„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. Muu hulgas pakuvad huvi taimekaitsemääruse artiklis 3 sätestatud mõistete „kahjulikud organismid“ ja „keskkond“ määratlused:

„Käesolevas määruses kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

7) „kahjulikud organismid“ – kõik taimedele või taimsetele saadustele kahjulikud looma- või taimeriiki kuuluvad liigid, tüved või biotüübid või haigusetekitajad;

[...]

13) „keskkond“ – vesi (kaasa arvatud põhja-, pinna-, ülemineku-, ranniku- ja merevesi), sete, pinnas, õhk, maa, looduslikud looma- ja taimeliigid ning nendevahelised suhted, samuti kõik suhted teiste elusorganismidega“.

8. Toimeainete heakskiitmine on sätestatud II peatüki 1. jao 1. ja 2. alajaos (artiklid 4–13).

9. Taimekaitsemääruse artikkel 4 sisaldab heakskiitmise kriteeriume. Artikli 4 lõigete 2 ja 3 kohaselt tuleb eelkõige välistada kahjulik mõju inimeste ja loomade tervisele ning lubamatu mõju keskkonnale.

10. Taimekaitsemääruse artikli 4 lõige 7 lubab teatud tingimustel heaks kiita toimeained, mis ei vasta üldistele nõuetele:

„Juhul kui taotluses sisalduvate dokumenteeritud tõendite alusel on toimeaine vajalik selleks, et kontrollida taimetervisele põhjustatavat tõsist ohtu, mida ei ole võimalik teha teiste vahenditega, sealhulgas mittekeemiliste meetoditega, võib sellise toimeaine erandina lõikest 1 heaks kiita selle tõsise ohu kontrolli all hoidmiseks maksimaalselt viieks aastaks, isegi juhul, kui toimeaine ei vasta II lisa punktis 3.6.3, 3.6.4, 3.6.5 või 3.8.2 sätestatud kriteeriumitele, tingimusel et toimeainete kasutamise suhtes kohaldatakse riskide vähendamise meetmeid, mille eesmärk on tagada, et on minimeeritud toimeaine kokkupuude inimeste ja keskkonnaga. [...]

[...]

Liikmesriigid võivad anda loa käesoleva sätte kohaselt heaks kiidetud toimeaineid sisaldavatele taimekaitsevahenditele ainult sel juhul, kui on vaja kontrollida nimetatud tõsist ohtu taimetervisele nende territooriumil.

Samal ajal töötavad nad välja järkjärgulise üleminekukava, milles näidatakse, kuidas hoida tõsist ohtu kontrolli all teiste vahenditega, sealhulgas mittekeemiliste meetoditega, ning edastavad kõnealuse kava viivitamata komisjonile.“

11. Taimekaitsemääruse artikkel 6 lubab heakskiidu andmisel seada tingimusi ja piiranguid:

„Heakskiidu andmine võib sõltuda mitmetest tingimustest ja piirangutest, mis hõlmavad järgmist:

[...]

c) artiklis 8 osutatud teabe hindamisest tulenevad piirangud, mille puhul võetakse arvesse asjaomaseid põllumajandus-, taimetervise- ja keskkonnatingimusi, sealhulgas kliimatingimusi;

[...]

e) kasutamise viis ja tingimused;

[...]

- h) selliste piirkondade määramine, kus võib seda toimeainet sisaldavate taimekaitsevahendite, sealhulgas mulla töötlemise vahendite kasutamist mitte lubada või kus kasutamine võib olla lubatud eritingimustel;

[...]

- j) mis tahes muud eritingimused, mis tulenevad käesoleva määruse raames kättesaadavaks tehtud teabe hindamisest.“

12. Heakskiitmise sisu tuleneb taimekaitsemääruse artikli 13 lõikest 2:

„Läbivaatusaruandele, teistele kõnealuses küsimuses põhjendatud asjaoludele ning, kui on asjakohased määruse (EÜ) nr 178/2002 artikli 7 lõikes 1 sätestatud tingimused, ettevaatuspõhimõttele tuginedes võetakse vastavalt artikli 79 lõikes 3 osutatud regulatiivkomitee menetlusele vastu määrus, milles sätestatakse, et

- a) toimeaine kiidetakse heaks, kohaldades vajaduse korral artiklis 6 osutatud tingimusi ja piiranguid;
- b) toimeainet ei kiideta heaks või
- c) heakskiitmise tingimusi muudetakse.“

13. Taimekaitsemääruse artikli 28 lõike 1 kohaselt vajab taimekaitsevahend asjaomase liikmesriigi luba:

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

14. Loale esitatavad nõuded tulenevad taimekaitsemääruse artiklist 29:

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

- a) selles sisalduvad toimeained, taimekaitseained ja sünergistid on heaks kiidetud;
- b) [...]“.

15. Taimekaitsemääruse artikli 49 lõike 1 kohaselt ei keela liikmesriigid selliste seemnete turulelaskmist ja kasutamist, mida on töödeldud vähemalt ühes liikmesriigis kõnealuseks kasutuseks lubatud taimekaitsevahendiga. Artikli 49 lõige 2 näeb ette meetmete võtmise, et kõrvaldada tõsised kahtlused, et töödeldud seemned võivad tõenäoliselt kujutada tõsist ohtu inimeste või loomade tervisele või keskkonnale.

16. Pealkirja all „Taimkaitse eriolukorrad“ lubab taimekaitsemääruse artikkel 53 liikmesriikidel anda erakorralise kasutusloa taimekaitsevahenditele, mis ei vasta üldistele nõuetele:

„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.

2. Komisjon võib paluda ametilt arvamust või teaduslikku või tehnilist abi.

Amet esitab oma arvamuse või oma töö tulemused komisjonile ühe kuu jooksul taotluse saamisest.

3. Vajaduse korral võetakse vastavalt artikli 79 lõikes 3 osutatud regulatiivkomitee menetlusele vastu otsus selle kohta, millal ja millistel tingimustel liikmesriik

a) tohib või ei tohi pikendada meetme kehtivusaega või seda korrata või

b) võtab oma meetme tagasi või muudab seda.

4. [...]“.

III. Faktilised asjaolud ja eelotsusetaotlus

17. Tiametoksaam ja klotianidiin on neonikotinoidide kategooriasse kuuluvad insektitsiidid, mida kasutatakse põllumajanduses seemnete töötlemiseks. Algul olid need liidus lubatud. 2018. aastal muutis komisjon klotianidiini⁵ ja tiametoksaami⁶ heakskiitmist puudutavaid norme ning seadis seejuures riski tõttu mesilastele väga karmid piirangud. Need normid keelavad alates 19. detsembrist 2018 neid toimeaineid sisaldavate taimekaitsevahendite kasutamise väljaspool alaliseks kasutuseks ehitatud kasvuhooneid. Ka nende toimeainetega töödeldud seemneid võib kasutada ainult sellistes kasvuhoonetes. Teadaolevalt lõppesid need piiratud heakskiidud lõplikult 2019. aastal.⁷ Seega ei saa nendel toimeainetel põhinevaid taimekaitsevahendeid liidus enam üldise loa andmise menetluse kohaselt heaks kiita.

18. Belgische Staat (edaspidi „Belgia riik“) andis 2018. aasta sügisel siiski kuus toimeainetel klotianidiin ja tiametoksaam põhinevate taimekaitsevahendite kasutamise luba teatud kultuuride, sealhulgas suhkrupeedi seemnete töötlemiseks, nende turulelaskmiseks ning nende avamaale külvamiseks. Loa periood hõlmas sisuliselt 2019. aasta kevadet. Asjaomased tooted olid juba enne seda Belgias siiski palju aastaid lubatud ja kasutusel.

19. Eelkõige tuleneb põhikohtuasjas Belgia riigi toetuseks menetlusse astunud SESVanderHave S. A. väidetest, et loa saanud taimekaitsevahendite kasutamise eesmärk on võidelda lehetäide vastu, kes kannavad edasi viirusi, kes kahjustavad asjaomaseid kultuure, eelkõige suhkrupeete.

20. Nende lubade peale esitasid kaks pestitsiidide vastu ja elurikkuse edendamise eest võitlevat ühingut ning üks mesinik (edaspidi „kaebajad“) kaebuse Conseil d'État'le (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu; edaspidi ka „riiginõukogu“). Nad väidavad, et arvukad

⁵ Komisjoni 29. mai 2018. aasta rakendusmäärus (EL) 2018/784, millega muudetakse rakendusmäärust (EL) nr 540/2011 seoses toimeaine klotianidiini heakskiitmise tingimustega (ELT 2018, L 132, lk 35).

⁶ Komisjoni 29. mai 2018. aasta rakendusmäärus (EL) 2018/785, millega muudetakse rakendusmäärust (EL) nr 540/2011 seoses toimeaine tiametoksaami heakskiitmise tingimustega (ELT 2018, L 132, lk 40).

⁷ Komisjoni 25. mai 2011. aasta rakendusmääruse (EL) nr 540/2011, millega rakendatakse [taimekaitsemäärust] seoses heakskiidetud toimeainete loeteluga (ELT 2011, L 153, lk 1), mida on muudetud rakendusmäärusega (EL) 2021/2081 (ELT 2021, L 426, lk 28), lisa punktid 121 ja 140.

teadusuuringud on näidanud, et nende neonikotinoidide kasutamisest tuleneb märkimisväärne risk mesilastele ja kimalastele ning muudele õitel käivatele putukatele. Töödeldud seemnete turulelaskmise ja avamaal kasutamise loa andmine ei ole kooskõlas liidu õigusega.

21. Belgia riik on seevastu seisukohal, et kasutustingimused võimaldavad vältida lubamatut ohtu mesilastele. Kuna asjaomased kultuurid koristatakse enne õitsemist, saab takistada igasugust mesilaste ja taimede vahelist kontakti. Erinevad ettevõtjad ning Belgia suhkruppeedikasvatavate ja suhkrutootjate huvide esindajad astusid menetlusosalistena Belgia riigi nõuete toetuseks menetlusse.

22. Sellest lähtudes otsustas Conseil d'État (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas [taimekaitsemääruse] 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 [taimekaitsemääruse] artiklit 53 võib teatud tingimustel kohaldada taimekaitsevahendite suhtes, mis sisaldavad toimeaineid, mille turulelaskmine või kasutamine on Euroopa Liidu territooriumil piiratud või keelatud?
3. Kas [taimekaitsemääruse] artiklis 53 nõutavad „eriolukorrad“ hõlmavad olukordi, milles ohu tekkimine ei ole kindel, vaid üksnes tõenäoline?
4. Kas [taimekaitsemääruse] artiklis 53 nõutavad „eriolukorrad“ hõlmavad olukordi, milles ohu tekkimine on etteaimatav, tavapärane ja lausa perioodiline?
5. Kas [taimekaitsemääruse] 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?“

23. Kaebajad, Belgia Kuningriik ja SESVanderHave S. A., põhikohtuasjas menetlusse astuja, ning lisaks Kreeka Vabariik, Prantsuse Vabariik, Ungari ja Soome Vabariik ning Euroopa Komisjon esitasid nende eelotsuse küsimuste kohta kirjalikud seisukohad. 17. märtsi 2022. aasta kohtuistungil osalesid kaebajad, Belgia, Kreeka, Prantsusmaa ja komisjon.

IV. Õiguslik hinnang

24. Taimekaitsemääruse artikli 28 lõike 1 kohaselt vajab taimekaitsevahend liikmesriigi luba. Vastavalt artiklile 29 ja sellele järgnevatele artiklitele eeldab see, et komisjon on selle toimeained, taimekaitseained või sünergistid artiklite 4–13 kohaselt heaks kiitnud.

25. Taimekaitsemääruse artikli 53 lõige 1 lubab liikmesriikidel siiski anda eriolukorra puhul loa muudele taimekaitsevahenditele.

26. Eelotsusetaotluse viis küsimust puudutavad erinevaid tegureid, mida tuleb sellise erakorralise kasutusloa korral arvesse võtta. Ma käsitlen kõigepealt viiendat küsimust, millele vastamine selgitab selle sätte toimimisviisi eriti hästi. Seejärel käsitlen ma teist, kolmandat ja neljandat küsimust ning lõpuks esimest küsimust.

A. Viies küsimus: huvide kaalumine

27. Viienda küsimusega soovitakse välja selgitada, kuidas tuleb taimekaitsemääruse artikli 53 lõike 1 kohaldamisel kaaluda mõlemat põhjenduses 8 sätestatud eesmärki, nimelt ühelt poolt inimeste ja loomade tervise ning keskkonna kaitse kõrge taseme tagamist ning teiselt poolt ühenduse põllumajanduse konkurentsivõime tagamist.

28. See küsimus on seotud sellega, et taimekaitsemääruse artikli 53 lõike 1 kohase erakorralise kasutusloa andmine on lubatud ainult siis, kui see osutub vajalikuks ohu tõttu, mida ei ole võimalik teisiti ohjata. Põhjenduse 32 kohaselt võivad liikmesriigid anda erandjuhtudel loa taimekaitsevahenditele, kui see on vajalik taimekasvatusele või ökosüsteemidele avalduva ohu (või ohustatuse) tõttu, mida ei ole võimalik ühegi muu mõistliku vahendiga ohjata.

29. Sellega on liidu seadusandja seadnud taimekaitsemääruse artikli 53 lõike 1 kohase õiguse teostamise sõltuvusse proportsionaalsuse hindamisest.

30. Proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt on koormavad meetmed õiguspärased ainult juhul, kui need on taotletavate õiguspäraste eesmärkide saavutamiseks sobivad ja vajalikud. Seejuures tuleb olukorras, kus on võimalik valida mitme (samavõrra⁸) sobiva meetme vahel, valida kõige vähem piirav meede ning kehtestatud piirangud peavad olema vastavuses taotletud eesmärkidega⁹.

31. Taimekaitsemääruse artikli 53 lõike 1 raames ei seisne „koormamine“ selles, et piiratakse põhiõiguste kandjate vabadust või võrdsust, vaid selles, et piiratakse määruse üldsätete kohaselt tagatud keskkonna- ja tervisekaitse ulatust. Need eesmärgid on küll sätestatud põhiõiguste harta artiklites 35 ja 37 ning vähemalt seoses artikliga 37 on Euroopa Kohus juba rääkinud aluslepingutega reguleeritud „õigusest“ harta artikli 52 lõike 2 tähenduses,¹⁰ kuid tegelikult ei kujuta erakorralise kasutusloa tingimused endast tõenäoliselt põhiõiguste piirangu täpsustust harta artikli 52 lõike 1 teise lause tähenduses. Aga ka siin soodustavad proportsionaalsuse põhimõtte hindamisel tehtavad sammud vastukäivate huvide tasakaalustamist.

32. Taimekaitsemääruse artikli 53 lõike 1 kohaldamisel on kõigepealt tarvis kindlaks teha taimekasvatusele või ökosüsteemidele avalduv oht või nende ohustatus, mida tuleb ohjata. See on meetme eesmärk.

33. Järgmisena tuleb kindlaks teha, kas taimekaitsevahendi kasutamine, millele luba taotletakse, on üldse selle ohu tõrjumiseks sobiv.

⁸ Vt 23. detsembri 2015. aasta kohtuotsus Scotch Whisky Association jt (C-333/14, EU:C:2015:845, punkt 49); 26. septembri 2018. aasta kohtuotsus Van Gennip jt (C-137/17, EU:C:2018:771, punkt 64) ning 26. aprilli 2022. aasta kohtuotsus Poola vs. parlament ja nõukogu (filtreerimine) (C-401/19, EU:C:2022:297, punkt 83).

⁹ 11. juuli 1989. aasta kohtuotsus Schröder HS Krafftutter (265/87, EU:C:1989:303, punkt 21); 9. märtsi 2010. aasta kohtuotsus ERG jt (C-379/08 ja C-380/08, EU:C:2010:127, punkt 86) ning 4. juuni 2020. aasta kohtuotsus Ungari vs. komisjon (C-456/18 P, EU:C:2020:421, punkt 41).

¹⁰ 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, EU:C:2016:978, punkt 62) ning 13. märtsi 2019. aasta kohtuotsus Poola vs. parlament ja nõukogu (C-128/17, EU:C:2019:194, punkt 130).

34. Kui sobivus on kindel, siis saab hinnata, kas taimekaitsevahendile loa andmine on vajalik. Vastavalt taimekaitsemääruse artikli 53 lõike 1 sõnastusele tuleb seejuures uurida, kas ohtu ei ole võimalik teisiti ohjata. Sel puhul võiks näiteks mõelda muudele toimeainetel põhinevatele taimekaitsevahenditele, mille vastavaks kasutamiseks on komisjon loa andnud, taimesortide kasutamisele, mis on ohu suhtes resistentsed, või tootmise ümberkorraldamisele, mistõttu toodetaks muid tooteid.

35. Juba sellisel erinevate meetmete hindamisel võib osutuda vajalikuks erinevate õiguslikult kaitstavate huvide kaalumine. Taimekaitsemääruse põhjenduses 32 ilmneb see sellest, et loa andmine on ainult siis võimalik, kui ohtu ei saa ühegi muu *mõistliku* vahendiga ohjata. Kui muude vahendite tõhusus ei ole ilmselt samaväärne või parem, siis tuleb nimelt kaaluda, kas tuleb taluda luba saava taimekaitsevahendi väiksemat tõhusust riskide suhtes.

36. Kui selgub, et ei ole olemas muid mõistlikke vahendeid ohu tõrjumiseks, siis tuleb lõpuks kaaluda, kas taimekaitsevahendiga seotud riskid on proportsionaalsed kultuuride ohu eest kaitsmisega. Nimelt on juhul, kui riskid on suurema kaaluga kui kasu, vaevalt võimalik põhjendada seda, et vahendi kasutamine artikli 53 lõike 1 tähenduses on „vajalik“ või põhjenduse 32 tähenduses proportsionaalne.

37. Kaaluda tuleb ettevaatuspõhimõttest lähtudes, kuna kõik taimekaitsemääruse sätted rajanevad nimetatud määruse põhjenduse 8 ning artikli 1 lõike 4 kohaselt sellel põhimõttel.¹¹ See eeldab esiteks toimeainete ja taimekaitsevahendite kasutamise tervisele ja keskkonnale avaldatavate võimalike negatiivsete tagajärgede kindlakstegemist¹² ning teiseks ulatuslikku riskide hindamist, tuginedes kõige usaldusväärsematele kättesaadavatele teaduslikele andmetele ja rahvusvaheliste uuringute kõige uuemate tulemustele¹³.

38. Vastupidi kaebajate seisukohale ei saa põhimõtteliselt sellele vastu vaielda, kui taotluse esitaja esitab erakorralise kasutusloa tarvis vajaliku teabe ja eksperthinnangu, sest selliselt toimimine on taimekaitsemääruses ette nähtud ka muude menetluste korral.¹⁴

39. Hea halduse põhimõte, mida liikmesriigid peavad liidu õiguse kohaldamisel järgima, nõuab, et pädevad asutused analüüsiks hoolikalt ja erapooletult kõiki asjasse puutuvaid aspekte, tagamaks, et otsuse tegemisel on nende käsutuses selleks võimalikult täielikud ja usaldusväärsed tõendid.¹⁵ See tähendab eeskätt, et nad ei tohi taotluse esitaja esitatud teavet lihtsalt kontrollimata üle võtta, vaid peavad seda kriitiliselt hindama ja võtma arvesse muudest allikatest pärit asjakohast teavet.

40. Kaalumise raames peavad pädevad asutused võrdlema selliselt kindlaks tehtud riske samuti parimate teaduslike tõendite alusel asjaomasest kasutusest saadava kasuga.

¹¹ 1. oktoobri 2019. aasta kohtuotsus Blaise jt (C-616/17, EU:C:2019:800, punkt 44).

¹² 28. märtsi 2019. aasta kohtuotsus Verlezza jt (C-487/17–C-489/17, EU:C:2019:270, punkt 57) ning 6. mai 2021. aasta kohtuotsus Bayer CropScience ja Bayer vs. komisjon (C-499/18 P, EU:C:2021:367, punkt 80).

¹³ 1. oktoobri 2019. aasta kohtuotsus Blaise jt (C-616/17, EU:C:2019:800, punkt 46).

¹⁴ Vt 1. oktoobri 2019. aasta kohtuotsus Blaise jt (C-616/17, EU:C:2019:800, punkt 77 jj).

¹⁵ 14. mai 2020. aasta kohtuotsus Agrobet CZ (C-446/18, EU:C:2020:369, punkt 44) ja 21. oktoobri 2021. aasta kohtuotsus CHEP Equipment Pooling (C-396/20, EU:C:2021:867, punkt 48).

41. Taimekaitsemääruse põhjendusest 8 tuleneb esmapilgul sellise kaalumise kohta, et ühelt poolt inimeste ja loomade tervise ning keskkonna kaitse kõrge taseme ja teiselt poolt põllumajanduse konkurentsivõime tagamine on määruse kohaldamisel ning seega eriti seoses kaalumisega vastavalt artikli 53 lõikele 1 abstraktselt samaväärsed. Sest mõlemad eesmärgid tuleb saavutada „samal ajal“.

42. Põhjenduses 8 märgitakse ühtlasi siiski, et tuleks tagada, et nende eesmärkide saavutamiseks loa saavad ained või tooted ei avalda kahjulikku mõju inimeste ja loomade tervisele ega lubamatut mõju keskkonnale. Seda peab tõendama tööstus, seega ettevõtja, kes vastavat luba taotleb.

43. Teisiti ei tulene ka käesolevas menetluses analüüsitud taimekaitsemääruse põhjendusest 24. Vastavalt sellele 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 ei avalda mingit kahjulikku mõju inimeste ja loomade tervisele, sealhulgas eriti haavatavatele elanikkonnarühmadele, ega mingit lubamatut¹⁶ mõju keskkonnale.

44. Sama eesmärk välistada kahjulik mõju inimeste ja loomade tervisele ning lubamatu mõju keskkonnale tuleneb lisaks taimekaitsemääruse põhjendusest 10 ning artikli 4 lõigetest 2 ja 3, artikli 23 lõikest 2, artikli 27 lõikest 1, artikli 54 lõikest 1 ja artikli 56 lõikest 1.

45. Esiteks näitab see seda, et ühelt poolt inimeste ja loomade tervise ning keskkonna kaitse kõrge taseme ja teiselt poolt põllumajanduse konkurentsivõime tagamine taimekaitsemääruse artikli 53 lõike 1 kohaldamise korral toimuva kaalumise raames ei ole abstraktselt samaväärsed. Pigem peab ka selle kaalumise puhul seadma – majanduslike kaalutluste ees – põhimõtteliselt prioriteediks kahjuliku mõju takistamise inimeste ja loomade tervisele ning lubamatu mõju avaldamise keskkonnale. See nähtub ka artikli 53 pealkirjast, sest selles artiklis on juttu erikolukorrast, ja põhjendusest 32, mis piirab kohaldamise eriolukordadega.

46. Teiseks on taimekaitsemääruse kohaldamisel toimuva kaalumise raames selgelt suurem kaal kahjuliku mõju takistamisel inimeste ja loomade tervisele kui kahjuliku mõju avaldamisel keskkonnale. Määrus peab välistama mitte üksnes *lubamatud* tagajärjed keskkonnale, vaid ka *kõik* kahjulikud mõjud inimeste ja loomade tervisele. Seadusandja käsitluse kohaselt on seega võimalik ette kujutada ka lubatavaid kahjulikke tagajärgi keskkonnale, mida tuleb aktsepteerida taimekaitsevahenditele loa andmisel.

47. Kui taimekaitsevahendi kasutamine on seotud kahjuliku mõjuga inimeste ja loomade tervisele, siis võib taimekaitsemääruse artikli 53 lõike 1 kohase erakorralise kasutusloa anda seega üksnes juhul, kui see on vajalik eriti tõsiste ohtude ohjamiseks. Näiteks võib ette kujutada konkreetseid ohtusid elanikkonna toidumisalasale kindlustatusele, mida tuleb ohjata erakorralise kasutusloaga. Pelgalt majanduslikest kaalutlustest ei peaks seevastu piisama.

48. „Ainult“ kahjulike tagajärgede korral keskkonnale on kaalutlusruum seevastu suurem. Seega võivad kaalukad majandusliku huvid kaaluda teatud asjaoludel üles keskkonnale avaldatava väikese mõju.

¹⁶ Saksakeelses versioonis on kasutatud siin küll mõistet „unzulässig“ (lubamatu), kuid seejuures on tõenäoliselt tegu tõlkeveaga.

49. Loomade tervise kaitse ja keskkonnakaitse eristamist saab seejuures kaudselt tuletada keskkonna määratlusest taimekaitsemääruse artikli 3 punktis 13. Vastavalt sellele kuuluvad keskkonna juurde eelkõige looduslikud loomaliigid. Kuna teatud looduslikud loomaliigid võivad artikli 3 punkti 7 kohaselt olla kahjulikud organismid, mida tuleb artikli 2 lõike 1 punkti a kohaselt taimekaitsevahenditega tõrjuda, nt praegusel juhul tõrjutavad lehetäid, oleks ka vastuoluline, kui igasugune kahjulik mõju nende tervisele tuleks välistada.

50. Neonikotinoidide suhtes esinevad kahtlused puudutavad nende mõju mesilastele, kaasa arvatud mesilas kasutatavad meemesilased.¹⁷ Erinevalt metsmesilastest või kimalastest ei ole viimased looduslikud loomaliigid, mistõttu vähemalt selles osas on mõjutatud tugevam kaitse-eesmärk, milleks on loomade tervise kaitse.

51. Viiendale küsimusele tuleb seega vastata nii, et taimekaitsemääruse artikli 53 lõike 1 kohaldamine nõuab ettevaatuspõhimõttest lähtudes konkreetset kaalumist, kas taimekaitsevahendi vaidlusalusest kasutamisest saadav kasu põllumajanduse konkurentsivõime tagamisele on suurema kaaluga võrreldes vahendi kasutamise riskidega. Kui taimekaitsevahendi kasutamine on seotud kahjuliku mõjuga inimeste ja loomade tervisele, siis võib erakorralise kasutusloa anda ainult siis, kui see on vajalik eriti tõsise ohu tõrjumiseks. „Ainult“ kahjulike tagajärgede korral keskkonnale on kaalutlusruum seevastu suurem.

B. Teine küsimus: toimeained, mille turulelaskmine või kasutamine on piiratud või keelatud

52. Teise küsimusega tuleb selgitada, kas liikmesriigid võivad taimekaitsemääruse artikli 53 lõike 1 kohaselt anda loa taimekaitsevahenditele, mis sisaldavad toimeaineid, mille turulelaskmine või kasutamine on piiratud või keelatud. Riiginõukogu esitab selle küll ainult juhul, kui Euroopa Kohus vastab esimesele küsimusele jaatavalt, kuid mulle näib selle käsitlemine sellest hoolimata mõttekas.

53. Põhikohtuasja kontekstist lähtudes tuleb seda küsimust täpsustada nii, et kas liikmesriigid võivad anda loa taimekaitsevahenditele kasutusteks, mis on vastuolus piirangutega, mille komisjon on kehtestanud seoses vahendis sisalduvate toimeainete heakskiitmisega.

54. Taimekaitsemääruse artikli 53 lõike 1 kohase meetme võib võtta erandina artiklist 28. Vastavalt sellele vajab taimekaitsevahend asjaomase liikmesriigi luba. See luba eeldab artikli 29 lõike 1 punkti a kohaselt eelkõige seda, et taimekaitsevahendi toimeained on saanud heakskiidu. Vastavalt artiklitele 13 ja 79 annab selle heakskiidu omakorda komisjon koostöös alalise toiduahela ja loomatervishoiu komiteega.

55. Järelikult lubab taimekaitsemääruse artikli 53 lõige 1 liikmesriikidel just nimelt loa andmist taimekaitsevahenditele, mille toimeaineid ei ole komisjon heaks kiitnud.

56. Kaebajate arvates kehtib see aga ainult toimeainete kohta, mille kohta ei ole komisjon veel otsust teinud. Seevastu ei või liikmesriigid anda nimetatud sätte kohaselt luba taimekaitsevahenditele, mis sisaldavad toimeaineid, mille turulelaskmise või kasutamise on komisjon piiranud või keelanud. Vaidlusalused Belgia load ei ole kaebajate hinnangul sellega kooskõlas. Mõlemale vaidlusalusele neonikotinoidile komisjoni antud heakskiit keelab nimelt sõnaselgelt töödeldud seemnete kasutamise väljaspool kasvuhooneid, samas kui Belgia load lubavad just töödeldud seemnete avamaal kasutamist.

¹⁷ Rakendusmääruste 2018/784 ja 2018/785 põhjendused.

57. Taimekaitsemääruse artikli 53 lõike 1 ja artikli 28 sõnastus ei sunni küll kaebajate esitatud tõlgendust peale, kuid vähemalt võimaldab seda. Liikmesriikidele artikli 53 lõike 1 alusel antud õigus oleks piiratud heaks kiitmata toimeainetega, samas ei hõlma see toimeaineid, millele komisjon on andnud heakskiidu piiravatel tingimustel. Neid piiranguid ei saaks artikli 53 lõike 1 alusel ületada.

58. Selle tõlgenduse kasuks räägib see, et komisjon hindab toimeainega kaasnevaid riske juba siis, kui ta selle heaks kiidab, ning kehtestab seejuures taimekaitsemääruse artikli 6 kohaselt tingimused ja piirangud, mis takistavad teatud kasutust.

59. Taimekaitsemääruse põhjendus 32 näitab siiski, et artikli 53 lõige 1 peab olema selgelt laiemalt kohaldatav. Vastavalt sellele peaks olema liikmesriikidel nimelt lubatud loa andmine taimekaitsevahenditele, mis ei vasta määruse tingimustele. See ei hõlma ainult toimeaineid, mida komisjon ei ole heaks kiitnud, vaid ka heakskiidetud toimeainete kasutamist, mille komisjon on piirangu või tingimusega heakskiidu andmisest välistanud.¹⁸

60. Järelikult peavad liikmesriigid vastavalt taimekaitsemääruse artikli 53 lõikele 1 otsustama, kas taimekaitse konkreetsed kohalikud vajadused on erandkorras kaalukamad kui taimekaitsevahendiga seotud ohud, mis ajendasid komisjoni seadma tingimusi või piiranguid, ning õigustavad seega erakorralise kasutusloa andmist.

61. Selle tõlgenduse kohaselt võimaldab taimekaitsemääruse artikli 53 lõige 1 liikmesriikidel nimelt taluda teatud ohtusid, mis ajendasid komisjoni välistama kõnealust kasutust. Erakorralise kasutusloa andmisel peavad liikmesriigid igatahes neid ohtusid käsitlema, sest nagu öeldud, nad peavad oma otsuses tuginema võimalikult täielikule ja usaldusväärsele teabele.¹⁹

62. Komisjoni kaalutluste tähelepanuta jätmise riski piiratakse muu hulgas sellega, et liikmesriigid on erakorralise kasutusloa andmisel allutatud komisjoni järelevalvele. Taimekaitsemääruse artikli 53 lõike 1 teise lõigu kohaselt peab asjaomane liikmesriik nimelt teavitama teisi liikmesriike ja komisjoni. Artikli 53 lõigete 2 ja 3 kohaselt võib komisjon erakorralist luba kontrollida ja vastaval juhul piirata või isegi selle keelata.

63. Kaebajad väidavad siiski, et komisjon kasutab seda kontrollimispädevust väga tagasihoidlikult, kuid see räägib pigem *selle vastu*, et liikmesriigid ületavad – vähemalt komisjoni arvates – oma taimekaitsemääruse artikli 53 lõike 1 kohast õigust. Kui komisjon peaks seejuures rikkuma taimekaitsemäärust, eelkõige selle artiklit 53, võivad keskkonnaorganisatsioonid muu hulgas Århusi määruse²⁰ uusimate muudatuste kohaselt taotleda lisaks või alternatiivselt selliste menetluste kontrollimist nagu käesolev menetlus ja pöörduda vastaval juhul liidu kohtute poole.

¹⁸ Nii kokkuvõttes ka Üldkohtu 17. mai 2018. aasta kohtuotsus Bayer CropScience jt vs. komisjon (T-429/13 ja T-451/13, EU:T:2018:280, punkt 463) ning minu ettepanek kohtuasjas Bayer CropScience ja Bayer vs. komisjon (C-499/18 P, EU:C:2020:735, punkt 183). Vt ka juba 17. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus Sumitomo Chemical (C-210/12, EU:C:2013:665, punkt 36) varem kehtinud redaktsiooni kohta.

¹⁹ Vt eespool punkt 39.

²⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. septembri 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1367/2006 keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnanäasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise Århusi konventsiooni sätete kohaldamise kohta ühenduse institutsioonide ja organite suhtes (ELT 2006, L 264, lk 13) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. oktoobri 2021. aasta määrusega (EL) 2021/1767 (ELT 2021, L 356, lk 1) kehtestatud redaktsioonis.

64. Teisele küsimusele tuleb seega vastata, et taimekaitsemääruse artikli 53 lõike 1 kohaldamisel peavad liikmesriigid eelkõige kaaluma, kas taimekaitse konkreetsed kohapealsed vajadused on erandjuhul suurema kaaluga kui taimekaitsevahendiga seotud ohud inimeste ja loomade tervisele või keskkonnale ning võimaldavad seega erakorralise loa andmist kasutusteks, millest komisjon keeldus asjaomast toimeainet heaks kiites.

C. Kolmas ja neljas küsimus: mõiste „eriolukorrad“ tõlgendus

65. Kolmas ja neljas küsimus puudutavad seda, et liikmesriik võib peaaegu kõikide taimekaitsemääruse artikli 53 lõike 1 keeleversioonide kohaselt võtta siis „eriolukordades“ meetmeid, kui selline meede osutub vajalikuks ohu tõttu, mida ei ole võimalik ohjata ühegi teise mõistliku vahendiga. Ainult saksakeelses versioonis kasutatakse siinkohal „teatud“ asjaolude mõistet.

66. Riiginõukogu soovib teada, kas need eriolukorrad hõlmavad ka olukordi, milles ohu tekkimine ei ole kindel, vaid on üksnes tõenäoline (kolmas küsimus), või ka olukordi, milles ohu tekkimine on etteaimatav, tavapärane ja lausa perioodiline (neljas küsimus).

1. Kolmas küsimus: ohu tõenäosus või kindlus

67. Kolmanda küsimusega soovitakse täpsustada sellise ohu tõenäosust, mis on vajalik selleks, et põhjendada taimekaitsemääruse artikli 53 lõike 1 alusel erakorralise loa andmist.

68. See küsimus on tingitud sellest, et sel ajal, kui taimekaitsevahendit kasutatakse seemnete töötlemiseks – sügisel ja talvel –, saab vaevalt hinnata, kui suur on tegelikult kultuuride kahjustamise oht järgmise aasta kevadisel ja suvisel viljelusperioodil. Kui palju esineb vastavaid viirusi levitavaid lehetäisi, ei ole võimalik seemnete töötlemise või külvi ajal kindlalt ette näha.

69. Taimekaitsemääruse artikli 53 lõike 1 sõnastus ja eelkõige küsimuses kasutatud mõiste „eriolukorrad“ ei aita tegelikult sellele küsimusele vastata.

70. Määruse põhjendus 32 ja artikli 53 pealkiri näitavad küll, et need olukorrad peavad hõlmama ainult erandeid või eriolukordi, kuid oht ei pea sellise juhu esinemiseks olema „kindel“. Vastupidi kaebajate arvamusele ei ole sellise juhu eeldamiseks vajalik ka eriline kiireloomulisus või otsene oht.

71. Lahendus seisneb pigem taimekaitsemääruse artikli 53 lõike 1 juba nimetatud funktsioonis saavutada häda- või eriolukorras üksteisele vastukäivate huvide suhteline tasakaal.²¹

72. Sellest lähtudes võib ka üksnes tõenäolise ohu tõrjumine olla proportsionaalne siis, kui muud mõistlikud vahendid puuduvad. Ootamine, kuni oht on kindel, võib seevastu – nagu väidavad erinevad menetlusosalised – takistada seda, et ohtu saab üldse veel asjaomase taimekaitsevahendiga ohjata. Sel juhul ei oleks erakorralise loa eesmärki enam võimalik üldse või vähemalt mitte samal määral saavutada. Hilinenud erakorraline kasutusluba ei kujutaks siis endast vajalikkuse kontrollimise etapi mõttes²² vähem koormavat alternatiivset toimumisviisi.

²¹ Vt eespool selgitused viienda küsimuse kohta, punkt 31 jj.

²² Vt eespool punktid 34 ja 35.

73. Kaebajate viide Ühendkuningriigi praktikale²³ näitab siiski, et varakult antud erakorralise kasutusloa puhul võib olla võimalik määrata selles sobivad tingimused, mis suurendavad tõenäosust, et taimekaitsevahendit kasutatakse ainult siis, kui see on tõepoolest vajalik. Ühendkuningriigis anti küll sügisel neonikotinoididele erakorraline kasutusloa, kuid jälgiti ka edasist arengut, ning kevadel loobuti loa kasutamisest, kuna oht näis sel ajal olevat vähem kaalukas kui esialgu arvatud.

74. Otsustava tähtsusega on tavaliselt siiski asjaomase kasu ja kahju kaalumine: tõenäoliselt ohul on nimelt väiksem kaal kui kindlalt eksisteerival ohul. Eriti suure kahju tekkimise üksnes tõenäoline oht võib aga olla sama raske kaaluga kui väiksema kahju kindlalt olemasolev oht. Seega ei saa taimekaitsemääruse artikli 53 lõike 1 kohaldamisel kumbagi varianti abstraktselt hõlmatuks pidada või välistada. Kas erakorralise kasutusloa andmiseks piisab üksnes tõenäolisest ohust, sõltub pigem sellest, kas see kaalub üles taimekaitsevahendi kasutamisega seotud ohu inimeste ja loomade tervisele ning keskkonnale.

75. Viimati nimetatud ohtude korral võib muu hulgas tekkida sama küsimus, sest ka need ohud võivad olla tõenäolised või kindlad. Mil määral tuleb neid arvesse võtta, tuleneb ettevaatuspõhimõtet puudutavast kohtupraktikast. Kui väidetava ohu olemasolu või ulatuse üle ei ole võimalik kindlalt otsustada, kuna tehtud uurimuste tulemused ei anna ühest vastust, kuid riski realiseerumise korral on tegelik kahju keskkonnale tõenäoline, õigustab ettevaatuspõhimõte piiravate meetmete võtmist.²⁴ Selle all mõeldakse ohtusid, mille olemasolu või ulatus ei ole kindel, kuid mis näivad siiski olevat piisavalt dokumenteeritud, st on olemas kaalukad ja veenvad tõendid.²⁵

76. Selleks, et nii määratletud ohtusid inimeste ja loomade tervisele või keskkonnale saaks võrrelda ohuga põllumajandusele, mida tuleb tõrjuda erakorralise kasutusloa abil, tuleb viimati nimetatud ohu kindlakstegemisel kasutada sama hindamismeetodit nagu esimesena nimetatud korral. See tähendab praktiliselt seda, et ka ohtu põllumajandusele tuleb hinnata olemasolevate uuringute alusel ning erakorralise kasutusloa andmist võib lubada ainult siis, kui on olemas kaalukad ja veenvad tõendid.

77. Kolmandale küsimusele tuleb seega vastata, et taimekaitsevahendi kasutamise lubamine taimekaitsemääruse artikli 53 lõike 1 alusel ei sõltu sellest, kas tõrjutava ohu esinemine on kindel või tõenäoline, vaid sellest, kas kasutamisest saadav kasu kaalub üles sellega seotud kahju. Seejuures peavad asjaomasest kasutamisest saadav kasu ja kahju, kaasa arvatud vastava ohu tõenäosuse aste, olema piisavalt dokumenteeritud ning tuletatud seega kaalukatest ja veenvatest tõenditest.

2. Neljas küsimus: etteaimatav, tavapärane ja perioodiline oht

78. Ka neljas küsimus puudutab ohtu, mis peab põhjendama erakorralise kasutusloa andmist. Riiginõukogu soovib nimelt teada, kas selleks piisab ka ohust, mis on etteaimatav, tavapärane ja isegi perioodiline.

²³ Hagiavalduse punkt 53.

²⁴ 23. septembri 2003. aasta kohtuotsus komisjon vs. Taani (C-192/01, EU:C:2003:492, punkt 52); 28. jaanuari 2010. aasta kohtuotsus komisjon vs. Prantsusmaa (C-333/08, EU:C:2010:44, punkt 93); 1. oktoobri 2019. aasta kohtuotsus Blaise jt (C-616/17, EU:C:2019:800, punkt 43) ning 6. mai 2021. aasta kohtuotsus Bayer CropScience ja Bayer vs. komisjon (C-499/18 P, EU:C:2021:367, punkt 80).

²⁵ 6. mai 2021. aasta kohtuotsus Bayer CropScience ja Bayer vs. komisjon (C-499/18 P, EU:C:2021:367, punkt 130). Vt ka 9. septembri 2003. aasta kohtuotsus Monsanto Agricoltura Italia jt (C-236/01, EU:C:2003:431, punkt 113).

79. See küsimus tuleneb tõigast, et Belgias on lehetäidest ja viirushaigustest tingitud oht eelkõige SESVanderHave'i väitel nähtavasti etteaimatav ja tavapärane. Seetõttu anti selliseid lube samasuguste ohtude ohjamiseks juba minevikus ja neid oodatakse ka tulevikus.

80. Üksnes asjaomaste toimeainete kasutamisest tuleneva kasu ja kahju kaalumise vaatevinklist jõutaks tulemuseni, et see, kas oht on etteaimatav, tavapärane ja isegi perioodiline, ei ole oluline. Ka sellised ohud võivad olla kaalukamad kui asjaomase taimekaitsevahendi kasutamisega seotud ohud. Seega võivad need olla eriolukorrad või erilised olukorrad taimekaitsemääruse artikli 53 lõike 1 tähenduses.

81. Esmapilgul kinnitavad seda hinnangut komisjoni poolt rõhutatud taimekaitsemääruse artikli 53 lõike 1 ettevalmistavad materjalid. Parlamendi keskkonna, rahvatervise ja toiduohutuse komisjon ei suutnud nimelt kehtestada oma ettepanekut seada see õigus – nii, nagu oli varem kehtinud taimekaitsemääruse²⁶ artikli 8 lõike 4 ja põhjenduse 18 kohaselt – sõltuvusse ohust, mida ei ole võimalik ette näha, või muudest eriolukordadest²⁷.

82. Selles osas sisaldab taimekaitsemääruse põhjendus 32 igatahes täpsustust, mis piirab kaalutlusruumi. Vastavalt sellele hõlmab artikli 53 lõike 1 kohaldamine nimelt ainult „erandjuhtusid“. Ka etteaimatavad või perioodilised ohud võivad kujutada endast erandjuhtusid, kui nad esinevad harva, seega üksnes erandjuhul. Tavaline ehk niisiis sageli esinev oht ei ole seevastu juba vastavalt selle sõna tähendusele erandjuht. Samuti ei ole tegemist „eriolukorraga“, nagu on nimetatud artikli 53 pealkirjas.

83. Lisaks vastab piiramine harvade erandjuhude või eriolukordadega taimekaitsemääruse artikli 53 lõikele 1, mis lubab „piiratud“ asjaomast kasutamist. Seevastu juhul, kui kasutamine peab tõrjuma tavalist ohtu, tuleb seda lubada praktiliselt pidevalt, seega piiranguteta.

84. Võrdlus taimekaitsemäärusega rõhutab mõistete „erand“ ja „eriolukord“ tähendust, sest direktiiv neid veel ei sisaldanud. Nende mõistete kasutamist taimekaitsemääruses tuleb seetõttu pidada artikli 53 kohase loa andmise volituste tahtlikuks piiranguks.

85. Sellest tõlgendusest tulenev järeldus ei ole mitte see, et tavalisi ohtusid tuleb tingimata taluda. Kui ka intensiivsel otsimisel ei leita ohu tõrjumiseks muud vahendit, peab komisjon sedalaadi ohtusid toimeainetele loa andmise üle otsustamisel arvesse võtma ja teatud asjaoludel taimekaitsemääruse artiklit 6 kohaldades kindlaks määrama piirkonnad, kus võib toimeaineid seal tavaliselt esinevate ohtude korral suuremas ulatuses kasutada kui liidu muudes piirkondades. Artikli 6 punkt h näitab, et sellised toimeainetele antavate lubade ruumiliselt kehtivad piirangud on võimalikud. Juhul, kui see on vastuolus heakskiidu andmise üldiste tingimustega, peaks olema selles mõttes võimalik vähemalt tugineda taimekaitsemääruse artikli 4 lõikele 7.

86. Seega tuleb neljandale küsimusele vastata nii, et taimekaitsemääruse artikli 53 lõike 1 kohase erakorralise kasutusloa võib anda ainult erandjuhtudel. Sageli esinev tavaline oht ei kujuta endast erandjuhtu ning seega sellest ei piisa.

²⁶ Nõukogu 15. juuli 1991. aasta direktiiv 91/414/EMÜ taimekaitsevahendite turuleviimise kohta (EÜT 1991, L 230, lk 1; ELT eriväljaanne 03/11, lk 332).

²⁷ 5. detsembri 2007. aasta aruanne A6-0359/2007 ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus taimekaitsevahendite turuleviimise kohta, muudatusettepanek 182 (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-6-2007-0359_ET.html).

D. Esimene küsimus: taimekaitsevahenditega töödeldud seemned

87. Esimene küsimus peab selgitama, kas taimekaitsemääruse artikli 53 lõige 1 võimaldab liikmesriigil anda teatud tingimustel loa seemnete töötlemiseks taimekaitsevahenditega ning taimekaitsevahenditega töödeldud seemnete müügiks või külviks.

88. Kuna taimekaitsemääruse artikli 53 lõige 1 võimaldab liikmesriikidel loa andmist taimekaitsevahendi kasutamiseks, siis hõlmab see õigus juba selle sõnastuse kohaselt seemnete *töötlemist* loa saanud taimekaitsevahendiga, sest see oleks vahendi kasutamine.

89. Taimekaitsemäärus põhineb muu hulgas eeldusel, et taimekaitsevahendeid kasutatakse sel viisil, sest määrukses käsitletakse erinevatel juhtudel seemnete töötlemist, ning selle artiklis 49 on reguleeritud isegi seemnete turulelaskmist.

90. Vastupidi kaebajate seisukohale ei ole ka taimekaitsemääruse artikli 53 lõike 1 eesmärgiga vastuolus selle laiendamine seemnete töötlemisele, mis toimub loomulikult selgelt varem kui võimalik hiljem tekkiv saastatus kahjulike organismidega. Nagu juba märgitud²⁸, ei ole selle regulatsiooni eesmärk üksnes otsese ohu ärahoidmine.

91. Taimekaitsevahenditega töödeldud seemnete *turulelaskmise* või *külvamise* luba ei ole küll taimekaitsemääruse artikli 53 lõikes 1 selgelt mainitud, kuid lõpuks on kaudselt samuti tegemist taimekaitsevahendi kasutamisega. Vahend saab täita oma funktsiooni alles töödeldud seemnete külviga. Turulelaskmine, seega põllumajandustootjatele edasiandmine, peab seda külvi võimaldama.

92. Sellise tulemuse kasuks räägib ka Prantsusmaa ja Belgia väljendatud mõte, et töödeldud seemneid võib isegi taimekaitsemääruse artikli 2 lõike 1 tähenduses pidada taimekaitsevahendiks.

93. Liikmesriik peab aga nii turulelaskmise kui ka külvi piirama riigi territooriumi selle piirkonnaga, kus esineb tõrjuda tulev oht. Selle ohuga ei saa põhjendada töödeldud seemnete laiemat kasutamist. Juba taimekaitsemääruse artikli 53 lõike 1 sõnastus võimaldab ainult piiratud ja kontrollitud kasutuse luba. See vajalik piirang peab kindlaks määrama ka võimaliku kasutuse piirkonna.

94. Eeltoodust tuleneb muu hulgas, et taimekaitsemääruse artikli 53 lõike 1 kohaselt töödeldud seemnete turulelaskmise loal ei ole artikli 49 kohaselt töödeldud seemnete kogu liidu ulatuses turulelaskmise toimet. Artikkel 49 võimaldab nimelt kogu liidus vabalt kaubelda seemnetega, mida on töödeldud artikli 28 kohaselt loa saanud taimekaitsevahendiga. Piiratud ja kontrollitud kasutus ei seisne aga selles.

95. Esimesele küsimusele tuleb seega vastata nii, et taimekaitsemääruse artikli 53 lõike 1 kohane taimekaitsevahendile antud erakorraline kasutusluba võib hõlmata seemnete taimekaitsevahendiga töötlemist ja ka taimekaitsevahendiga töödeldud seemnete müüki või külvi loaga hõlmatud piirkonnas.

²⁸ Vt eespool punktid 70 ja 72.

V. Ettepanek

96. Teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Viiendale küsimusele tuleb vastata, et määruse (EÜ) nr 1107/2009 taimekaitsevahendite turulelaskmise kohta artikli 53 lõike 1 kohaldamine nõuab ettevaatuspõhimõttest lähtudes konkreetset kaalumist, kas taimekaitsevahendi vaidlusalusest kasutamisest saadav kasu põllumajanduse konkurentsivõime tagamisele on suurema kaaluga võrreldes vahendi kasutamise riskidega. Kui taimekaitsevahendi kasutamine on seotud kahjuliku mõjuga inimeste ja loomade tervisele, siis võib erakorralise kasutusloa anda ainult siis, kui see on vajalik eriti tõsise ohu tõrjumiseks. „Ainult“ kahjulike tagajärgede korral keskkonnale on kaalutlusruum seevastu suurem.
2. Teisele küsimusele tuleb vastata, et määruse (EÜ) nr 1107/2009 artikli 53 lõike 1 kohaldamisel peavad liikmesriigid eelkõige kaaluma, kas taimekaitse konkreetset kohapealsed vajadused on erandjuhul suurema kaaluga kui taimekaitsevahendiga seotud ohud inimeste ja loomade tervisele või keskkonnale ning võimaldavad seega erakorralise loa andmist kasutusteks, millest komisjon keeldus asjaomast toimeainet heaks kiites.
3. Kolmandale küsimusele tuleb vastata, et taimekaitsevahendi kasutamise erakorraline luba määruse (EÜ) nr 1107/2009 artikli 53 lõike 1 alusel ei sõltu sellest, kas tõrjutava ohu saabumine on kindel või tõenäoline, vaid sellest, kas vahendi kasutamisest saadav kasu kaalub üles sellega seotud kahju. Seejuures peavad asjaomasest kasutamisest saadav kasu ja kahju, kaasa arvatud vastava ohu tõenäosuse aste, olema piisavalt dokumenteeritud ning tuletatud seega kaalukatest ja veenvatest tõenditest.
4. Neljandale küsimusele tuleb vastata, et määruse (EÜ) nr 1107/2009 artikli 53 lõike 1 kohase erakorralise kasutusloa võib anda ainult erandjuhtudel. Sageli esinev tavaline oht ei kujuta endast erandjuhtu ega ole seetõttu piisav.
5. Esimesele küsimusele tuleb vastata, et määruse (EÜ) nr 1107/2009 artikli 53 lõike 1 kohane taimekaitsevahendile antud erakorraline kasutusloa võib hõlmata seemnete taimekaitsevahendiga töötlemist ja ka taimekaitsevahendiga töödeldud seemnete müüki või külvi loaga hõlmatud piirkonnas.