

Kohtuasi C-162/21**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

11. märts 2021

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Conseil d'État (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

16. veebruar 2021

Kaebuse esitajad:

Pesticide Action Network Europe ASBL

Nature et Progrès Belgique ASBL

TN

Vastustaja:

État belge (Belgia riik)

I. Vaidluse ese ja teave

- 1 Neonikotinoiidid on tavapõllumajanduses massiliselt kasutatavad insektitsiidid, mida kasutatakse eelkõige üha levinumas seemnete puhtimise tehnikas: taimedele pritsimise asemel kaetakse nendega ennetavalt seemned enne külvamist.
- 2 Tiametoksaam ja klotianidiin on neonikotinoiidide kategooriasse kuuluvad molekulid, mis on erinevate taimekaitsevahendite toimeaineks.
- 3 Need kaks ainet said algselt Euroopa Komisjonilt heakskiidu, kuid seejärel kehtestati nende suhtes ranged piirangud, eelkõige viimastes 29. mai 2018. aasta rakendusmäärustes 2018/784 („klotianidiin“) ja 2018/785 („tiametoksaam“), mille kohaselt on nende kasutamine keelatud, „välja arvatud püsikonstruktsiooniga kasvuhoonetes“. Lisaks keelati samade rakendusmäärustega alates 19. detsembrist 2018 klotianidiini või tiametoksaami sisaldavate taimekaitsevahenditega

töödeldud seemnete turule laskmine ja kasutamine, välja arvatud püsikonstruktsiooniga kasvuhoonetes toimuva taimekasvatuse otstarbel.

- 4 Belgia riik andis 2018. aasta sügisel siiski kuus klotianidiinil (insektitsiid „Poncho Beta“) ja tiametoksaamil (insektitsiidid „Cruiser“ ja „Cruiser 600 FS“) põhinevate taimekaitsevahendite turuleviimise luba teatud põllukultuuride, sealhulgas peedi seemnete töötlemiseks ning nende avamaale külvamiseks ajavahemikuks, mis hõlmas sisuliselt 2019. aasta kevadet.
- 5 Kaebajad on esiteks pestitsiidide vastu ja elurikkuse eest võitlevad ühingud ning teiseks mesinik. Nad väidavad, et paljud teadusuuringud on tõendanud, et neonikotinoidide, eelkõige tiametoksaami ja klotianidiini kasutamisega kaasneb suur risk teistele loomadele peale kahjurite, kelle vastu need suunatud on, iseäranis mesilastele, kimalastele ja muudele õietolmu korjavatele putukatele. Nad väidavad eelkõige, et Euroopa Toiduohutusamet (EFSA) leiab esiteks, et tiametoksaami sisaldavate vahenditega puhitud seemnete kasutamisest tuleneb meemesilastele ja kimalastele suur risk, kuna need ained jäävad pärast nende seemnete kasutamist kasvatatavatesse põllukultuuridesse alles, ning teiseks ei ole tõendatud, et sellest kasutamisest tulenev risk erakmesilastele on vaid väike, mistõttu tuleb ettevaatuspõhimõtte alusel eeldada, et risk on suur. Nimetatud amet teeks nende väitel samad järeldused klotianidiini sisaldavate vahendite kohta.
- 6 Kaebajad heidavad Belgia riigi antud lubadele ette seda, et nendega pikendatakse töödeldud seemnete turulelaskmist ja avamaal kasutamist, mis on keelatud alates 19. detsembrist 2018, ning kardavad, et neid lube pikendatakse veel mitme aasta jooksul. Nende sõnul üritab Belgia riik neid lube vääralt õigustada määruse nr 1107/2009 artiklis 53 sätestatud erandkorra alusel. Nad esitasid seega 21. jaanuaril 2019 Conseil d'État'le (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) liidu õiguse rikkumisel põhineva kaebuse nende lubade tühistamiseks, taotledes nende kohest peatamist.
- 7 Belgia riik rõhutab, et asjaomased tooted on heaks kiidetud ja neid on kasutatud paljude aastate vältel ning nende kasutamine on piiratud kasvuhoonetes kasvatamisega alles alates 2018. aasta septembrist. Nende kasutustingimused võimaldavad vältida lubamatut riski meemesilastele ning nõuavad üldiselt mesilasi ligimeelitavate taimede kasvatamise vältimist viie aasta jooksul pärast töödeldud seemnete külvamisest saadud saagi koristamist. Need seemned puudutavad lisaks üksnes enne õitsemist koristatavaid põllukultuure, mis võimaldab vältida igasugust kokkupuudet taime ja mesilase vahel. Belgia riigi väitel ei tõenda kaebajad, et uuringud, millele nad tuginevad, on asjakohased, ega esita ühtegi tõendit, mis põhjendaks seda, et nende vahendite kasutamist vaidlustatud lubades ette nähtud tingimustel tuleb järsult ja täielikult takistada.
- 8 ASBL Confédération des Betteraviers Belges (mittetulundusühing Belgia Peedikasvatavate Keskliit, edaspidi „CBB“) esindab ligikaudu 8200 Belgia suhkrupeedikasvatajat. Aktsiaseltsid Isera & Scaldis Sugar ja Raffinerie Tirlemontoise on kahekesi ainsad liikmed ASBL Société générale des fabricants

de sucre de Belgique'is (mittetulundusühing Belgia suhkrutootjate ühing, lühendatult „SUBEL“), mis esindab nimetatud tootjate huve. Aktsiaselts Sesvanderhave esitas kaks kõnealuste insektitsiidide kasutusloa taotlust. Need menetlusosalised astusid menetlusse Belgia riigi nõuete toetuseks.

- 9 CBB väidab, et vaidlustatud aktide tühistamine põhjustaks tema esindatavate põllumajandustootjate sissetuleku olulist vähenemist. SUBEL väidab, et see tühistamine viiks lühikese ajaga suhkruvabrikud kahjumisse. Mõlemad leiavad, et niisugune tühistamine võib lõpptulemusena tuua kaasa Belgia suhkrutööstuse (osalise) kadumise.
- 10 Conseil d'État (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) jättis 5. juuni 2019. aasta kohtuotsusega rahuldamata tühistamiskaebusega kaasnenud peatamise taotluse.
- 11 Conseil d'État (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) esitas 16. veebruari 2021. aasta kohtuotsusega Euroopa Kohtule käesoleva eelotsusetaotluse, viidates sõnaselgelt eespool nimetatud kohtuotsuses sisalduvale asjaolude kirjeldusele.

II. Liidu õigus

Euroopa Liidu põhiõiguste harta

- 12 Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“)¹ artikkel 35 „Tervishoid“ sätestab:

„Igaühel on õigus ennetavale tervishoiule ning ravile siseriiklike õigusaktide ja tavadega ettenähtud tingimustel. Kõigi liidu poliitika ja meetmete määratlemisel ja rakendamisel tagatakse inimeste tervise kõrgetasemeline kaitse.“

- 13 Harta artikkel 37 „Keskkonnakaitse“ näeb ette:

„Kõrgetasemeline keskkonnakaitse ja keskkonna kvaliteedi parandamine tuleb integreerida liidu poliitikasse ning tagada säästva arengu põhimõtte kohaselt.“

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. oktoobri 2009. aasta direktiiv 2009/128/EÜ, millega kehtestatakse ühenduse tegevusraamistik pestitsiidide säästva kasutamise saavutamiseks

- 14 Direktiivi 2009/128² artikli 14 „Integreeritud taimekaitse“ lõige 1 sätestab:

¹ ELT 2007, C 303, lk 1.

„1. 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. [...]“

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. oktoobri 2009. aasta määrus nr 1107/2009 taimekaitsevahendite turulelaskmise ja nõukogu direktiivide 79/117/EMÜ ja 91/414/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta

15 Määruse nr 1107/2009 artiklis 2 on määratletud selle reguleerimisala:

„1. Käesolevat määrust kohaldatakse kasutajale tarnitaval kujul esinevate toodete suhtes, mis koosnevad toimeainetest, taimekaitseainetest või sünergistidest või sisaldavad neid ning on ette nähtud üheks järgmiseks kasutusalaks:

- 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;
- b) taimede eluprotsesside mõjutamine, näiteks nende kasvu mõjutavad ained, mis ei ole toitained või taime biostimulaatorid;
- c) taimsete saaduste säilitamine niivõrd, kuivõrd need ained või vahendid ei kuulu säilitusaineid käsitlevate ühenduse erisätete reguleerimisalasse;
- d) ebasoovitavate taimede või taimeosade, välja arvatud vetikate hävitamine, välja arvatud juhul, kui tooteid kasutatakse pinnasel või vees taimede kaitsmiseks;
- e) ebasoovitavate taimede kasvu, välja arvatud vetikate kasvu kontrollimine või takistamine, välja arvatud juhul, kui tooteid kasutatakse pinnasel või vees taimede kaitsmiseks.

Neid tooteid nimetatakse edaspidi taimekaitsevahenditeks.“

16 Artiklis 3 on määratletud selles määruses kasutatud mõisted, muu hulgas mõiste „taimed“, mis on määratluse kohaselt „elustaimed ja elusad taimeosad, kaasa arvatud värsked puuviljad, köögiviljad ja seemned“.

17 Artiklis 4 on määratletud toimeainete heakskiitmise kriteeriumid:

² ELT 2009, L 309, lk 71.

„1. Vastavalt 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.

[...]

3. Hea taimekaitsetava kohaselt kasutatav taimekaitsevahend vastab realistlikke kasutustingimusi arvestades 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 (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, 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, võttes eelkõige arvesse järgmisi kaalutlusi, kui on olemas ameti poolt aktsepteeritud teaduslikud meetodid selliste mõjude hindamiseks:
 - i) selle käitumine ja levik keskkonnas, eelkõige see, kas taimekaitsevahend saastab pinnavett, sealhulgas suudme- ja rannikuvett, põhjavett, õhku ja pinnast, võttes arvesse kohti, mis asuvad kasutuskohast kaugel kaugedasikande järgselt keskkonnas;
 - ii) selle mõju muudele liikidele peale sihtliikide, sealhulgas nende liikide edasisele käitumisele;
 - iii) selle mõju bioloogilisele mitmekesisusele ja ökosüsteemile.“

18 Artikli 28 lõige 1 näeb ette:

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

19 Artikli 29 lõike 1 punkt a on sõnastatud järgmiselt:

„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; [...]“

20 Artikli 53 („Taimkaitse eriolukorrad“) lõiked 1 ja 4 sätestavad:

„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.

[...]

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 direktiivi 2001/18/EÜ alusel heaks kiidetud.“

Komisjoni 25. mai 2011. aasta rakendusmäärus (EL) nr 540/2011, millega rakendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EÜ) nr 1107/2009 seoses heakskiidetud toimeainete loeteluga, muudetud komisjoni rakendusmäärustega (EL) 2018/784 ja (EL) 2018/785

21 Määruse nr 540/2011³ rakendusmäärustega (EL) 2018/784⁴ ja (EL) 2018/785⁵ muudetud versiooni artikkel 1 sätestab:

„Käesoleva määruse lisas loetletud toimeained loetakse määruse (EÜ) nr 1107/2009 alusel heakskiidetuks.“

22 Selle määruse lisa kande nr 121 A osa näeb ette, et „[klotianidiini] [l]ubatakse kasutada üksnes insektitsiidina püsikonstruktsiooniga kasvuhoonetes või selliste seemnete töötlemiseks, mis on mõeldud üksnes püsikonstruktsiooniga kasvuhoonetes kasvatamiseks. Saadav põllukultuur tuleb kogu elutsükliks jätta püsikonstruktsiooniga kasvuhoonesse.“

23 Sama lisa kande nr 140 A osa kehtestab tiametoksaami kasutamisele samasugused piirangud.

³ ELT 2011, L 153, lk 1.

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

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

III. Poolte argumendid

- 24 Kaebajad heidavad vaidlustatud otsustele ette seda, et nendega lubatakse tiametoksaami ja klotianidiini turuleviimine avamaal kasutamiseks, kuigi liidu õiguses on keelatud nende ainete kasutamine avamaapõllukultuuride jaoks.
- 25 Nad esitavad ühe väite, mis koosneb kolmest osast, mille kohaselt on eelkõige rikutud hartat, direktiivi 2009/128, määrust nr 1107/2009 ja rakendusmäärust nr 540/2011.

Väite esimene osa

Kaebajate seisukoht

- 26 Kaebajad leiavad, et määruse nr 1107/2009 artikli 53 kohaldamisala ei hõlma ei asjaomaste ainete töödeldud seemnete turulelaskmist ega avamaale külvamist. Nad põhinevad sellele järeldusele jõudmiseks järgmistel argumentidel.
- Artikli 53 sõnastus piirab selle kohaldamisala „taimekaitsevahendite turulelaskmisega“.
 - Artikkel 53 kehtestab erandi taimekaitsevahendite turulelaskmist ja kasutamist käsitlevast artiklist 28, mitte artiklist 49, mis käsitleb töödeldud seemnete turulelaskmist ja kasutamist.
 - Artikli 53 eesmärk on võimaldada liikmesriikidel kiiresti reageerida kahjurite tekkimisele, kes võivad tekitada tõsist kahju. Tüüpiline toimimine on kahjuritest haaratud seemikute pritsimine või nende all oleva pinnase töötlemine. Seemnete töötlemine veel enne külvi ja seega enne igasuguse ohu tekkimist on ennetav meede, mitte eriolukorras võetav kiireloomuline meede.
 - Rakendusmääruste 2018/784 ja 2018/785 põhjenduses 13 on märgitud, et „[a]rvestades töödeldud seemnete kasutamisega seotud riske mesilaste jaoks, tuleb klotianidiini [või tiametoksaami] sisaldavate taimekaitsevahenditega töödeldud seemnete turule laskmise ja kasutamise suhtes kohaldada samu piiranguid nagu klotianidiini [ja tiametoksaami] kasutamise suhtes“. See vajadus viia seemnete kasutamist hõlmav õiguskord vastavusse toimeainete kasutamist hõlmava õiguskorraga näitab, et tegemist on kahe eraldi õiguskorraga, mida kinnitab nende määruste õiguslik alus, mis sisaldab mitte üksnes määruse nr 1107/2009 artikli 21 lõiget 3, vaid ka selle artikli 49 lõiget 2.
 - Liidu seadusandja nägi ette sätteid, mis käsitlevad sõnaselgelt töödeldud seemneid, sest ta oli teadlik nende eripärast. See seadusandlik valik kinnitab, et artikkel 53 ei ole kohaldatav töödeldud seemnete suhtes, mis ei ole mitte „taimekaitsevahend“, vaid „taimed“ artikli 3 tähenduses.

- 27 Peale selle leiavad kaebajad, et analüüsiks ei ole asjakohased järgmised elemendid:
- Artikli 53 lõige 4, kuna töödeldud seemned ei ole taimekaitsevahendid, mis sisaldavad geneetiliselt muundatud organisme, ning jäävad artikli 53 kohaldamisalast välja, ilma et oleks vaja sõnaselget erandit.
 - Teiste liikmesriikide praktika, kes on juba tuginenud artiklile 53, et lubada puhitud seemnete töötlemist ja külvi.
 - Asjaolu, et komisjon on väidetavalt andnud sellele tegevusele kaudse nõusoleku või on andmas sõnaselget nõusolekut, kuna komisjon ei ole pädev tõlgendama liidu õigust viimases astmes.
- 28 Teise võimalusena paluvad kaebajad Conseil d'État'd (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) esitada Euroopa Kohtule eelotsuse küsimus, et teha kindlaks, kas artikkel 53 võimaldab liikmesriigil anda luba taimekaitsevahenditega puhitud seemnete turule laskmiseks ja külvamiseks.

Belgia riigi seisukoht

- 29 Belgia riik leiab, et määruse nr 1107/2009 artikkel 53 võimaldab kohaldada erandit töödeldud seemnete suhtes, sest selle artikli lõige 4 välistab vaid vahendid, mis sisaldavad geneetiliselt muundatud organisme. See tõlgendus, millest nende väitel lähtub ka komisjon, vastab paljude liikmesriikide praktikale, kes on kohaldanud artiklit 53 seemnete töötlemise ja külvi suhtes.
- 30 Teise võimalusena palub ta Conseil d'État'd (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) esitada Euroopa Kohtule eelotsuse küsimus, et teha kindlaks, kas artikkel 53 võimaldab liikmesriigil anda luba seemnete taimekaitsevahenditega töötlemiseks, nende müügiks või külvamiseks, kui selline meede osutub vajalikuks ohu tõttu, mida ei ole võimalik ohjata teiste mõistlike vahenditega.

Menetlusse astujate seisukohad

- 31 CBB nendib, et taimekaitsevahendi turulelaskmine määruse nr 1107/2009 artikli 53 alusel puudutab tingimata selle kasutamist. Kuna artikkel 53 ei tee vahet erinevate võimalike kasutuste vahel, on see kohaldatav nii seemnete taimekaitsevahenditega töötlemise suhtes kui ka nende turustamise suhtes. CBB põhineb selle järelduse tegemiseks järgmistele argumentidele.
- Artiklis 53 kasutatud mõiste „ohu“ eeldab tingimata, et taimekaitsevahendit võib kasutada realselt tekkida võiva ohu realiseerumise vältimiseks töödeldud seemnete kasutamise abil. Vastasel juhul ei oleks sellel sätteil mingit mõtet, sest erandi taotlemiseks tuleks oodata, et põllukultuurid oleksid juba kahjustatud.

- Artikli 53 lõige 4 näeb ette, et erandit ei saa kohaldada taimekaitsevahendite suhtes, mis sisaldavad geneetiliselt muundatud organisme. Euroopa seadusandja soovis seega, et seda erandit saaks kohaldada teiste vahendite suhtes, mida see välistamine ei hõlma.
- 32 Lisaks ei nõustu CBB sellega, et liidu seadusandja on tahtlikult kehtestanud töödeldud seemnete suhtes eraldi õiguskorra, mida ei hõlma artikkel 53. Ta tugineb määruse põhjendusele 33 ja toob lisaks välja, et artikkel 49 ja artikkel 53 ei kuulu selle määruse sama alajao alla. Artikkel 49 võimaldab liikmesriigil kehtestada keelde, samas kui artikkel 53 võimaldab tal anda välja lube. Nende koosinemise on seletatav erineva esemelise kohaldamisalaga ja mitte tahtlikult eraldi õiguskordade kehtestamisega, mis käsitleksid sama teemat (nimelt turulelaskmise lube), kuid mitte sama eset (ühelt poolt artiklis 49 käsitletud töödeldud seemned ja teiselt poolt artiklis 53 käsitletud taimekaitsevahendid).
- 33 Teised menetluse astujad viitavad põhiosas Belgia riigi esitatud argumentidele.

Väite teine osa

Kaebajate seisukoht

- 34 Kaebajad leiavad, et määruse nr 1107/2009 artiklis 53 ette nähtud erand ei võimalda lubada nende taimekaitsevahendite kasutamist, mis on Euroopa Liidus sõnaselgelt keelatud. See võimaldab üksnes anda eriolukorras ajutiselt loa taimekaitsevahenditele, mille toimeainet ei ole Euroopa Liidu tasandil (veel) hinnatud, või lubada heakskiidetud toimeainega vahendeid kasutusala puhul, mille jaoks ei ole (veel) liikmesriigi tasandil luba antud. Nad tuginevad selles järelduses järgmistele argumentidele.
- Komisjoni 1. veebruari 2013. aasta töödokumendis SANCO/10087/2013, mis käsitleb artikli 53 kohaldamist, on meelde tuletatud, et selle sätte kasutamine ei tohi kahjustada inimeste ja loomade tervise kõrgetasemelise kaitse eesmärgi saavutamist, ning selleks, et anda luba vahendile, mille toimeainet ei ole heaks kiidetud, peavad liikmesriigid võtma arvesse vajadust „tagada inimeste ja keskkonna kaitse“.
 - Artiklis 53 on kehtestatud erand artiklist 28, milles on ette nähtud, et taimekaitsevahendit ei lasta turule ega kasutada, kui selleks ei ole luba antud, aga mitte erand artiklist 29, mis seab loa andmise tingimuseks selle, et toimeained peavad olema heaks kiidetud, ega artiklist 4, milles on kehtestatud selle heakskiitmise kriteeriumid.

- Artikkel 53 võtab peaaegu sõna-sõnalt üle nõukogu 15. juuli 1991. aasta direktiivi 91/414/EMÜ taimekaitsevahendite turuleviimise kohta⁶ artikli 8 lõike 4, kuid selles on kaks olulist erinevust:
 - Nimetatud direktiivi artikli 8 lõige 4 kehtestas erandi selle direktiivi artiklist 4, milles oli taimekaitsevahendite turulelaskmise loa andmise tingimuseks seatud see, et nende koostises olevad toimeained peavad olema heaks kiidetud. Asjaomase määruse artiklis 53 ei ole sätestatud erandit selle määruse artiklist 29, kus on kehtestatud sama tingimus.
 - Direktiivi artikli 8 lõige 4 nägi sõnaselgelt ette võimaluse lubada viia turule taimekaitsevahendeid, mis ei vasta selle artiklis 4 sätestatud nõuetele. Artikkel 53 ei näe sellist võimalust ette taimekaitsevahendite jaoks, mis ei vasta artikli 29 tingimustele, mille hulgas on nõue, et toimeained peavad olema vastavalt artiklile 4 heaks kiidetud.
 - Euroopa Parlamendi seisukohad nii enne kui pärast määruse vastuvõtmist tõendavad, et asjaolu, et artiklis 53 puudub sõnaselge erand artiklist 29, tuleneb liidu seadusandja tahtest. Määruse põhjendus 32, mis ei ole õiguslikult siduv ja mille sõnastus on artiklist 53 väga erinev, ei võimalda järeldada, et tegemist on pelgalt unustamisega ning et selles artiklis on sätestatud kaudne erand artiklist 29.
 - Kui artiklist 29 oleks sätestatud kaudne erand, siis oleks selle ulatus väga ebakindel ning see ei võimaldaks eelkõige kasutada taimekaitsevahendit, mis ilmselgelt ei vasta sellele sättele ning järelikult artikli 4 lõikes 3 ette nähtud taimekaitsevahendite heakskiitmise tingimustele.
 - Igal juhul ei võimalda artikkel 53 teha erandit määruse artikli 21 lõike 3 ja artikli 49 lõike 2 alusel vastu võetud aktidest, nagu rakendusmäärustest 2018/784 ja 2018/785, mis keelavad vaidlustatud otsustes käsitletud kasutused.
 - Need keelud põhinevad rangel teaduslikul hindamisel ning neid sundis tegema ettevaatuspõhimõte. Liikmesriik, kes sooviks sellisest keelust erandit teha, peaks igal juhul võtma aluseks uued teaduslikud hinnangud või andmed, mis võivad seada kahtluse alla EFSA järeldused aine või selle kasutamise ohtlikkuse kohta, mis selle keelu aluseks on.
- 35 Kaebajad leiavad, et teistsugune artikli 53 tõlgendamine oleks vastuolus direktiivi 2009/128 artiklis 14 kehtestatud integreeritud taimekaitse põhimõttega, mis seab pestitsiidide kasutamise tingimuseks subsidiaarsuse põhimõtte järgimise.
- 36 Täpsemalt, tõlgendus, mis vabastaks liikmesriigid määruse artikli 4 tingimuste täitmise kohustusest, oleks vastuolus harta artiklitega 35 ja 37. Tõlgendus, mis

⁶ EÜT 1991, L 230, lk 1; ELT eriväljaanne 03/11, lk 332.

võimaldab igal liikmesriigil seada ühepoolset kahtluse alla liidu tasandil otsustatud keelud, seaks omakorda ohtu määruse nr 1107/2009 soovitava toime, mille põhjenduses 9 on täpsustatud, et selle määrusega tuleks „kehtestada [...] ühtlustatud eeskirjad toimeainete heakskiitmiseks ja taimekaitsevahendite turulelaskmiseks“.

- 37 Teise võimalusena paluvad kaebajad Conseil d'État'd (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) esitada Euroopa Kohtule eelotsuse küsimus, et teha kindlaks, kas artikkel 53 võimaldab liikmesriigil anda luba selliste taimekaitsevahendite kasutamiseks, mis on liidu õigusega sõnaselgelt keelatud riskide tõttu, mida need keskkonnale või tervisele põhjustavad.

Belgia riigi seisukoht

- 38 Belgia riik leiab, et määruse nr 1107/2009 artikli 4 ja sellele järgnevate artiklite sätteid, mis käsitlevad toimeainete heaks kiitmist, tuleb eristada artiklite 28, 29 ja nende järgnevate artiklite sätetest, mis käsitlevad loa andmist taimekaitsevahendite turulelaskmiseks ja kasutamiseks.
- 39 Ta leiab, et artikkel 53 kehtestab mitte ainult sõnaselge erandi artiklis 28 sätestatud üldpõhimõttest, vaid ka kaudse erandi artiklis 29 ette nähtud tavapärasest taimekaitsevahenditele loa andmise menetlusest.
- 40 Määruse põhjendus 32, milles on märgitud, et „[l]iikmesriikidel 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 [...],“ näitab, et sõnaselge erandi puudumine artiklist 29 on tingitud lihtsalt unustamisest, mitte seadusandja tahtest.
- 41 Seda kaudset erandit artiklist 29 võib kasutada iga taimekaitsevahendi puhul, mille toimeained ei ole määruse alusel heaks kiidetud, olgu siis sellepärast, et heakskiitmise menetlus on veel pooleli, vahendi teatud kasutusotstarbed ei ole lubatud rakendusmääruse nr 540/2011 lisa kohaselt, või et heakskiit, mis võidi teatud hetkel anda, on tagasi võetud.
- 42 See tõlgendus tuleneb komisjoni väljakujunenud praktikast, on vastavuses artikli 53 sõnastusega ning ei ole vastuolus ei hartaga, direktiivis 2009/128 kehtestatud integreeritud taimekaitse põhimõttega ega määruse nr 1107/2009 soovitava toimega.
- 43 Belgia riik tugineb lisaks 17. oktoobri 2013. aasta kohtuotsusele Sumitomo Chemical, C-210/12, EU:C:2013:665, millest ta järeldab, et artiklis 53 kehtestatud erandkord ei nõua liikmesriikidelt seda, et nad viiksid enne sedalaadi lubade andmist läbi riskide teadusliku uurimise, ning väidab, et artikli 53 alusel esitatud eranditaotluste suhtes viidi läbi väga üksikasjalik teaduslik hindamine ja uurimine.

- 44 Teise võimalusena palub ta Conseil d'État'd (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) esitada Euroopa Kohtule eelotsuse küsimus, et teha kindlaks, kas artikkel 53 võimaldab liikmesriigil anda loa taimekaitsevahendite turulelaskmiseks piiratud ja kontrollitud kasutuseks otstarvetel, mida ei ole heaks kiidetud või mis on lausa keelatud määruse nr 540/2011 lisaga, kui selline meede osutub vajalikuks ohu tõttu, mida ei ole võimalik ohjata teiste mõistlike vahenditega.

Menetlusse astujate seisukoht

- 45 CBB leiab, et määruse nr 1107/2009 artikkel 53 teeb erandi mitte üksnes artiklist 28, vaid ka artiklis 29 ette nähtud tavapärasest taimekaitsevahenditele loa andmise menetlusest, ning järelikult artikli 4 lõikes 3 ette nähtud toimeainete heakskiitmise tingimustest. Seega võimaldab see anda loa Euroopa Liidus sõnaselgelt keelatud taimekaitsevahendite kasutuseks ning mitte üksnes nende vahendite kasutuseks, mille toimeainet ei ole (veel) Euroopa Liidu tasandil hinnatud. Ta teeb selle järelduse järgmiste argumentide põhjal.
- Määrus nr 1107/2009 on ainus Euroopa Liidu õigusakt, milles on eristatud mõisteid „heakskiidetud toimeaine“ ja „heaks kiitmata toimeaine“.
 - Heaks kiitmata toimeained on need ained, mis ei vasta artiklis 4 ette nähtud kasutustingimustele, mis hõlmab ühtaegu aineid, mida ei ole veel hinnatud, kui ka neid aineid, mida on hinnatud ja mis on ära keelatud.
 - Hinnatud ainete ohtlikkus on teada, samas kui (veel) hindamata ainete ohtlikkus on loomulikult teadmata.
 - Ametiasutused, kellele on artikli 53 alusel esitatud eranditaotlus, saavad hinnatud ja keelatud ainet analüüsides olla teadlikud kõikidest asjaoludest, kuid ei saa samamoodi toimida aine puhul, mida ei ole (veel) hinnatud.
- 46 Teised menetlusse astujad viitavad peamiselt Belgia riigi esitatud argumentidele.

Väite kolmas osa

Kaebajate seisukoht

- 47 Kaebajad leiavad, et vaidlustatud load anti välja ennetavalt, et vastata majandusliku kasumlikkuse vajadusele, ning need ei vasta määruse nr 1107/2009 artikli 53 kohaldamise tingimustele, mis puudutavad kiireloomulisust, eriliste asjaolude esinemist ja teiste mõistlike lahenduste puudumist.
- 48 Kiireloomulisuse kohta väidavad nad järgmist.
- [Prantsuse keeles] on kiireloomulisust [„urgence“] mainitud üksnes artikli 53 pealkirjas. Euroopa Kohus on siiski alati leidnud, et sätete

pealkirjad on nende tähenduse ja ulatuse tõlgendamiseks tähtsad. 17. oktoobri 2013. aasta kohtuotsuses Sumitomo Chemical, C-210/12, EU:C:2013:665, nimetab see kohus muuhulgas erandkorras antud lube „erandlikel asjaoludel antud müügilubadeks“.

- Vaidlustatud otsused võeti vastu 19. oktoobril ja 7. detsembril 2018, samas kui asjaomaseid põllukultuure ei olnud veel külvatud. Nimetatud kahjureid ei olnud seega veel ilmnenu.
- Cruiser 600 FS-i puudutavales loataotluses on tunnistatud, et ei ole võimalik ette teada kohti, kus kahjurite rünnakud võivad aset leida.

Vaidlustatud otsused ei ole seega põhjendatud mitte mingisuguse kiireloomulisusega.

49 Eriliste asjaolude kohta esitavad kaebajad järgmised väited.

- Kahjurite rünnakud on asjaomaste põllukultuuridega tihedalt seotud ning võivad leida aset igal aastal. Põllumajandustootjad peavad pidevalt tegelema vaidlustatud otsustes käsitletavate kahjurite mõõduka esinemisega.
- Nende kahjurite levik on loogiline ja etteaimatav tagajärg, mis tekib sellisest põllumajandusvõtetest, mis ei ole hädavajalikud.
- Asjaolust, et kahjuri ilmumine on tõenäoline, ei piisa selleks, et tõendada põllukultuuride saagikusele olulise kahju tekkimise ohtu. Võimaliku kahju ulatus sõltub sellest, kui varakult kahjur ilmub, ning tuvastatud või vähemalt eeldatavast kahjurite hulgast. Arvandmed, mis menetlusse astuvad selle kohta esitasid, ei tulene sõltumatutest uuringutest, ei ole lõplikud ning liialdavad kahjurite rünnaku tagajärgede tõsidust.

Vaidlustatud otsused ei ole seega põhjendatud mitte mingisuguste eriliste asjaoludega.

50 Teiste mõistlike lahenduste puudumise kohta esitavad kaebajad järgmised väited.

- Mitte ükski Belgiaga samasse kliimavöötmesse kuuluv riik ei ole teinud vaidlustatud otsustega sarnast erandit, kuid sellel ei olnud mingit mõju 2019. aasta saagikusele.
- Vlaams Gewest'i (Flaami piirkond, Belgia) poliitikanõunik kinnitab, et olemas on teisi Belgias kättesaadavaid (keemilisi) võimalusi, kuigi põllumajandustootjad neid veel hästi ei tunne.
- Institut royal belge pour l'amélioration de la betterave (Belgia kuninglik peedikasvatuse parandamise instituut) juhtis peedikasvatajate tähelepanu sellele, et on olemas alternatiivseid insektitsiide. Instituudi veebilehelt kättesaadavad andmed näitavad, et 70-85% peedikasvatajatest otsustas

neonikotinoiididega töödeldud seemneid 2019. aastal mitte kasutada ning kõnealused alternatiivid on osutunud tõhusaks.

- Alternatiivsete lahenduste hulgas on mahepõllumajandus, mille puhul ei kasutata ühtegi sünteetilist pestitsiidi, ning külvikord koostoimes muude tõhusate insektitsiididega.
- Artikli 53 rakendamist ei saa mingil juhul põhjendada lihtsalt mõistlike alternatiivide puudumisega või alternatiivsete meetodite majandusliku ebatõhususega. Kui võimaldada riikidel anda jätkuvalt luba liidu tasandil keelatud taimekaitsevahendile ainsal põhjendusel, et ükski alternatiivne lahendus ei ulatu selle taimekaitsevahendi tõhususeni, ei oleks sellele keelul enam mingit mõtet.
- Peale selle tuleneb artikli 53 sõnastusest, et asjaolu, et puuduvad muud mõistlikud kahjuritega vastu võitlemise vahendid, ei ole iseenesest samaväärne eriliste ja kiireloomuliste asjaolude tõendamiseks.

51 Majanduslike vajaduste tähtsuse kohta väidavad kaebajad järgmist:

- Belgia riik pidas artikli 53 alusel esitatud eranditaotlustes sisalduvaid asjakohatuid väiteid piisavaks, samas kui ta võis nõuda taotlejatelt täiendavaid selgitusi või viia läbi omaenda sõltumatu teadusliku uuringu väidetud kasumlikkuse vähenemise tõenäolisuse kohta.
- Määruse põhjenduses 8 on märgitud, et selle määruse „eesmärk on tagada inimeste ja loomade tervise ning keskkonna kaitse kõrge tase ning samal ajal tagada ühenduse põllumajanduse konkurentsivõime. [...] Tuleks kohaldada ettevaatuspõhimõtet [...]“. Selle määruse artikli 1 lõige 4 näeb ette, et „[...] määruse sätted põhinevad ettevaatuspõhimõttel [...]“.
- Komisjoni 1. veebruari 2013. aasta töödokumendis on täpsustatud, et artikli 53 alusel esitatud eranditaotlused, mis „põhinevad ainult tööstuse huvidel, peaks jätma rahuldamata“.

Kuigi majanduslikud vajadused on asjakohased, otsustas liidu seadusandja seega omistada suuremat tähtsust tervise ja keskkonna kaitsele. Belgia riik toimis vastupidiselt.

52 Teise võimalusena paluvad kaebajad Conseil d'État'd (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) esitada Euroopa Kohtule eelotsuse küsimus, et teha kindlaks, kas

- mõiste „eriolukorrad“ („*situations urgentes*“) hõlmab olukordi, mille puhul oht, mille tekkimine ei ole kindel, ei ole veel tekkinud;
- mõiste „erilised asjaolud“ („*circonstances particulières*“) hõlmab olukordi, mis on tihedalt seotud teatud põllumajandusvõtetega ja mis tekivad

- peamiselt neid võtteid kasutatavatel taimekasvatajatel, nagu kahjurputukate levimise risk põllukultuurides, millega need putukad on loomulikult seotud;
- sõnastus „ei ole võimalik ohjata ühegi teise mõistliku vahendiga“ hõlmab niisuguste vahendite puudumist, mis tagavad taimekasvatajale lühikeses perspektiivis sama tootlikkuse, kulu ja tööaja, kui vahendid, mis on seotud nende taimekaitsevahendite kasutamisega, mille jaoks luba taotletakse.

Belgia riigi seisukoht

- 53 Belgia riik tugineb 17. oktoobri 2013. aasta kohtuotsusele Sumitomo Chemical, C-210/12, EU:C:2013:665, ning leiab, et määruse nr 1107/2009 artikli 53 kohaldamine ei sõltu ei eriolukorrast, eriliste asjaolude esinemisest ega mõistlike alternatiivide puudumisest.
- 54 Erandi eesmärk on reageerida ohule, mida ei ole võimalik ohjata teiste mõistlike vahenditega. Seega ei ole asjakohane uurida, kas tuvastatud oht on etteaimatav või mitte, ega teada, kas kahjurite rünnaku esinemine on tihedalt seotud asjaomaste põllukultuuridega.
- 55 Belgia riik väidab, et loa andmise komitee analüüsis süstemaatiliselt alternatiive asjaomaste ainete kasutamisele ning leidis ekspertide arvamuste põhjal, et vaidlustatud otsustes kindlaks määratud kahjurite vastu võitlemiseks ei olnud mõistlikku alternatiivi.
- 56 Teise võimalusena palub Belgia riik Conseil d'État'd (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) esitada Euroopa Kohtule eelotsuse küsimus, et esiteks teha kindlaks, kas artikkel 53 hõlmab vaid olukordi, kus ohtu ei ole erandliku meetme võtmise hetkel võimalik ette näha, ja teiseks, kas sõnastus „ei ole võimalik ohjata ühegi teise mõistliku vahendiga“ lubab kaitsta ühenduse põllumajanduse konkurentsivõimet määruse põhjenduse 8 tähenduses.

Menetlusse astujate seisukoht

- 57 CBB väidab, et määruse nr 1107/2009 artikkel 53 ei nõua kiireloomulisuse ega erandlike asjaolude tõendamist. Need mõisted kattuvad tõendamisega, et esineb „taimekasvatusele või ökosüsteemidele [avalduv oht (või ohustatus)] [...], mida ei ole võimalik ühegi muu mõistliku vahendiga ohjata“. Käesolevas asjas on tõendatud eriliste asjaolude esinemine, mis põhjendab erandliku meetme võtmist ohu tõttu, mida ei ole võimalik ohjata muude mõistlike vahenditega.
- 58 Teised menetlusse astujad leiavad, et kaebajad viitavad alternatiivide olemasolu tõendamiseks mahepõllumajandusele, kuid see meetod ei paku käesolevas asjas tõhusat lahendust.

IV. Conseil d'État' (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) hinnang

- 59 Pooled tõlgendavad määruse nr 1107/2009 artikli 53 kohaldamisala ja rakendamise tingimusi erineval viisil.
- 60 Artikli 53 kohaldamine ei ole sedavõrd ilmne, et ei jäta ruumi põhjendatud kahtlustele.
- 61 Eelkõige kaebajad paluvad Conseil d'État'l (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) esitada Euroopa Kohtule eelotsuse küsimused, mis paistavad asjakohased ja käsitlevad mitme selles sättes sisalduva mõiste tõlgendamist.
- 62 Euroopa Kohus ei ole neid mõisteid veel tõlgendanud. Seega tuleb tal eelotsustaotluse kaudu paluda seda teha.

Eelotsuse küsimused

1. Kas 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 artiklit 53 tuleb tõlgendada nii, et see võimaldab liikmesriigil anda teatud tingimustel loa taimekaitsevahenditega töödeldud seemnete töötlemiseks, müügiks või külviks?
2. Kui esimesele küsimusele tuleb vastata jaatavalt, siis kas eespool viidatud artiklit 53 võib teatud tingimustel kohaldada taimekaitsevahendite suhtes, mis sisaldavad toimeaineid, mille müügile laskmine või kasutamine Euroopa Liidu territooriumil piiratud või keelatud?
3. Kas eespool viidatud määruse artiklis 53 nõutavad „eriolukorrad“ hõlmavad olukordi, milles ohu tekkimine ei ole kindel, vaid üksnes tõenäoline?
4. Kas eespool viidatud määruse artiklis 53 nõutavad „eriolukorrad“ hõlmavad olukordi, milles ohu tekkimine on etteaimatav, tavapärane ja lausa perioodiline?
5. Kas määruse 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?