EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

9. märts 2006 *

Kohtuasjas C-174/05,

mille ese on EÜ artikli 234 alusel College van Beroep voor het bedrijfsleveni (Madalmaad) 19. aprilli 2005. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse samal päeval, menetluses

Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie,

Stichting Natuur en Milieu

versus

College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen,

menetluses osales

Bayer CropScience BV,

* Kohtumenetluse keel: hollandi.

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja esimees C. W. A. Timmermans, kohtunikud J. Makarczyk, R. Schintgen, P. Kūris ja J. Klučka (ettekandja),

kohtujurist: E. Sharpston,
kohtusekretär: R. Grass,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades märkusi, mille esitasid:

— Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, esindaja: J. Rutteman,

— College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen, esindaja: advokaat R. J. M. van den Tweel,

— Bayer CropScience BV, esindaja: advokaat D. Waelbroeck,

— Madalmaade valitsus, esindaja: H. G. Sevenster,

— Belgia valitsus, esindaja: M. Wimmer,

— Kreeka valitsus, esindajad: G. Kanellopoulos ja S. Papaïoannou,

— Euroopa Liidu Nõukogu, esindajad: F. P. Ruggeri Laderchi, Z. Kupčová ja B. Driessen,

— Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: B. Doherty ja M. van Heezik,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus puudutab nõukogu 18. märtsi 2003. aasta otsuse 2003/199/EÜ aldikarbi nõukogu direktiivi 91/414/EMÜ I lisasse kandmata jätmise ja kõnealust toimeainet sisaldavate taimekaitsevahendite lubade tühistamise kohta (ELT L 76, lk 21; ELT eriväljaanne 03/38, lk 333) artikli 2 esimese lõigu punkti 3 kehtivust.

2 Kõnealune eelotsusetaotlus esitati Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie ja Stichting Natuur en Milieu (edaspidi koos „sihtasutused") ning College voor de toelating van bestrijdingsmiddeleni (edaspidi „College") vahelise vaidluse raames, mille ese on College'i 20. veebruari 2004. aasta otsus.

3 Nimetatud otsusega lükkas College põhjendamatuse tõttu tagasi kaebuse, mis esitati tema 11. juuli 2003. aasta otsuse (mida on parandatud 1. augustil 2003) peale, millega College otsuse 2003/199 kohaselt tühistas toimeainet „aldikarb" sisaldavate kõikide taimekaitsevahendite turuleviimise load, v.a load, mis olid antud nende toodete esmatähtsaks peetavate kasutusviiside jaoks.

Õiguslik raamistik

Direktiiv 91/414

4 Nõukogu 15. juuli 1991. aasta direktiiv 91/414/EMÜ taimekaitsevahendite turuleviimise kohta (EÜT L 230, lk 1; ELT eriväljaanne 03/11, lk 332) artikli 8 lõike 2 esimene ja neljas lõik on sõnastatud järgmiselt:

„Ilma et see piiraks lõike 3 või direktiivi 79/117/EMÜ sätete kohaldamist, võib liikmesriik erandina artiklist 4 lubada 12 aasta jooksul pärast käesoleva direktiivi teatavakstegemist enda territooriumil turule viia taimekaitsevahendeid, mis

sisaldavad I lisasse loetlemata toimeaineid, mis on juba turul kaks aastat pärast käesoleva direktiivi teatavakstegemise kuupäeva.

[...]

Esimeses lõigus osutatud 12-aastase ajavahemiku jooksul võib pärast seda, kui artiklis 19 osutatud komitee on asjaomase toimeaine üle vaadanud, teha kõnealuses artiklis sätestatud korras otsuse kõnealuse toimeaine I lisasse lisamise kohta ja lisamise tingimuste kohta või juhul, kui artiklis 5 esitatud nõuded ei ole täidetud või kui nõutavat teavet ja andmeid ei ole ettenähtud aja jooksul esitatud, otsuse selle kohta, et kõnealust toimeainet ei kanta I lisasse. Liikmesriigid tagavad, et asjakohaste lubade andmine, tühistamine või muutmine toimub ettenähtud aja jooksul."

5 Kooskõlas sama artikli 8 lõikega 4 ning „[t]äiendava erandina lõikest 4 võivad liikmesriigid erandlikel asjaoludel lubada kuni 120 päeva jooksul piiratud ja kontrollitud kasutuseks turule viia taimekaitsevahendeid, mis ei vasta artiklile 4, kui selline meede on vajalik ettenägematu ohu tõttu, mille vastu ei ole võimalik võidelda muude vahenditega. Sel juhul teatab asjaomane liikmesriik võetavast meetmest viivitamata teistele liikmesriikidele ja komisjonile. Artiklis 19 sätestatud korras otsustatakse viivitamata, kas ja millistel tingimustel võib asjaomane liikmesriik meetme rakendamist teatava aja jooksul jätkata või korrata või kõnealuse meetme tühistada".

Otsus 2003/199

6 Otsuse 2003/199 üheksas põhjendus sätestab:

„Tuleks võtta meetmed tagamaks, et aldikarbi sisaldavate taimekaitsevahendite olemasolevad load tühistatakse teatava ajavahemiku jooksul ja et neid ei pikendata ning et selliste toodete jaoks uusi lubasid ei anta."

7 Nimetatud otsuse kümnenda põhjenduse kohaselt:

„Nõukogu kasutuses oleva teabe põhjal paistab, et kuna teatavates liikmesriikides puuduvad teatava piiratud kasutamise puhul tõhusad alternatiivid, on selle toimeaine edasine kasutamine vajalik alternatiivide väljatöötamiseks. Praegustel asjaoludel on seepärast põhjendatud näha rangetel tingimustel, mille eesmärgiks on riskide minimeerimine [...], ette pikem ajavahemik selliste piiratud, esmatähtsaks peetavate kasutusviiside kohta kehtivate lubade tühistamiseks, millel hetkel puuduvad kahjulike organismide kontrollimise osas tõhusad alternatiivid."

8 Nimetatud otsuse artikli 1 kohaselt ei kanta toimeainet „aldikarb" direktiivi 91/414 I lisasse.

9 Vastavalt selle otsuse artikli 2 sätetele:

„Liikmesriigid tagavad, et:

1) aldikarbi sisaldavate taimekaitsevahendite load tunnistatakse kehtetuks 18. septembriks 2003;

2) alates 18. märtsist 2003 ei anta aldikarbi sisaldavate taimekaitsevahendite jaoks lubasid ja neid ei pikendata direktiivi 91/414/EMÜ artikli 8 lõikega 2 ettenähtud erandi alusel;

3) lisa veerus A nimetatud liikmesriigid võivad veerus B loetletud kasutusviiside puhul jätta jõusse aldikarbi sisaldavate taimekaitsevahendite load kuni 30. juunini 2007, kui nad:

   a) tagavad selliste turule jäänud taimekaitsevahendite varustamise uute siltidega, mis vastavad piiratud kasutustingimustele;

   b) kehtestavad kõik asjakohased meetmed [...], et tagada inimeste ja loomade tervise ning keskkonna kaitsmine ja

c) tagavad, et otsitakse tõsiselt alternatiivseid tooteid või alternatiive sellistele kasutusviisidele, seda eriti tegevuskavade abil.

Asjaomane liikmesriik teatab komisjonile hiljemalt 31. detsembril 2004 käesoleva artikli kohaldamisest ja eelkõige punktide a–c alusel võetud meetmetest ning esitab igal aastal hinnangu aldikarbi koguse kohta, mida kasutatakse käesoleva artikli alusel esmatähtsate kasutusviiside puhul."

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

10 Sihtasutused esitasid 9. aprillil 2004 College van Beroep voor het bedrijfslevenile hagiavalduse 20. veebruari 2004. aasta otsuse peale. Sisuliselt väidavad nad, et otsus 2003/199 on vastuolus direktiiviga 91/414, kuna nimetatud direktiiv keelab taimekaitsevahendi mis tahes kasutamise, kui ei ole tuvastatud, et viimane vastab kõnealuses direktiivis sätestatud keskkonnatingimustele.

11 Bayer CropScience astus põhikohtuasja menetlusse College'i toetuseks.

12 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et otsus 2003/199 viitab eelkõige direktiivi 91/414 artikli 8 lõike 2 kolmandale ja neljandale lõigule, kuigi nimetatud säte ei näe ette võimalust lubada viia turule taimekaitsevahendeid, mis sisaldavad toimeainet, mille kandmisest kõnealuse direktiivi I lisasse on sõnaselgelt keeldutud.

13 Kõnealune kohus märgib, et üksnes direktiivi 91/414 artikli 8 lõige 4 võimaldab liikmesriikidel lubada erandlikel asjaoludel ning kuni 120 päeva jooksul viia turule taimekaitsevahendeid, mis ei vasta kõnealuse direktiivi artikli 4 nõuetele, kui selline meede on vajalik ettenägematu ohu tõttu, mille vastu ei ole võimalik võidelda muude vahenditega.

14 Mõned nendest tingimustest ei ole toimeaine „aldikarb" osas ilmselgelt täidetud. Eelkõige puudub ettenägematu oht ning otsuse 2003/199 artikli 2 esimese lõigu punktis 3 sätestatud ajavahemik ületab 120 päeva.

15 Järelikult leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et nimetatud artikli 2 esimese lõigu punkt 3 ei põhine direktiivi 91/414 artiklil 8 ning on seetõttu viimasega vastuolus.

16 Sellises olukorras otsustas College van Beroep voor het bedrijfsleven menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas otsuse 2003/199 [...] artikli 2 algus ning punkt 3 on kehtivad?"

Eelotsuse küsimused

17 Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib sisuliselt, kas otsuse 2003/199 artikli 2 esimese lõigu punkt 3 on kooskõlas direktiivi 91/414 artikliga 8.

18 Sellele küsimusele vastamiseks tuleb esiteks tõlgendada otsuse 2003/199 artikli 2 esimese lõigu punkti 3, seejärel kontrollida nimetatud sätte kooskõla direktiivi 91/414 artikli 8 lõikega 2 ning lõpuks — juhul, kui nimetatud säte on kooskõlas — hinnata konkreetselt selles sättes ette nähtud tingimusi ja tähtaegu.

19 Esiteks tuleb otsuse 2003/199 artikli 2 esimese lõigu punkti 3 osas kõigepealt märkida, et põhikohtuasi tuleneb peamiselt erinevustest nimetatud sätte erinevate keeleversioonide vahel. Hollandikeelse versiooni kohaselt võivad asjaomased liikmesriigid seega anda („verstrekken") lubasid toimeainet „aldikarb" sisaldavate taimekaitsevahendite turuleviimiseks, samal ajal kui selle sätte teiste keeleversioonide järgi on neil liikmesriikidel üksnes võimalus jätta nimetatud load jõusse.

20 Sellega seoses tuleb esiteks väljakujunenud kohtupraktika kohaselt juhul, kui ühenduse õiguse sättele on võimalik anda mitmeid tõlgendusi, eelistada tõlgendust, mis võimaldab sätte kasulikku mõju kaitsta (vt 22. septembri 1988. aasta otsus kohtuasjas 187/87: Saarland jt, EKL 1988, lk 5013, punkt 19, ja 4. oktoobri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-403/99: Itaalia *vs.* komisjon, EKL 2001, lk I-6883, punkt 28) ja mis ei sea selle kehtivust kahtluse alla (vt eespool viidatud otsus Itaalia *vs.* komisjon, punkt 37). Teiseks välistab ühenduse direktiivide ühetaolise tõlgendamise vajadus selle, et kahtluse korral tõlgendataks sätte sõnastust eraldatult, nõudes vastupidi, et seda tõlgendataks teisi ametlikke keeleversioone arvestades (vt 12. juuli 1979. aasta otsus kohtuasjas 9/79: Koschniske, EKL 1979, lk 2717, punkt 6, ning 2. aprilli 1998. aasta otsus kohtuasjas C-296/95: EMU Tabac jt, EKL 1998, lk I-1605, punkt 36).

21 Otsuse 2003/199 osas tuleb märkida, et nimetatud otsuse üheksas põhjendus sätestab, et „[t]uleks võtta meetmed tagamaks, et aldikarbi sisaldavate taimekaitsevahendite olemasolevad load tühistatakse teatava ajavahemiku jooksul ja et neid ei

pikendata ning et selliste toodete jaoks uusi lubasid ei anta". Peale selle lisab nimetatud otsuse kümnes põhjendus, et „kuna teatavates liikmesriikides puuduvad teatava piiratud kasutamise puhul tõhusad alternatiivid, on selle toimeaine edasine kasutamine vajalik alternatiivide väljatöötamiseks", ning järelikult tuleb anda „pikem ajavahemik selliste piiratud, esmatähtsaks peetavate kasutusviiside kohta kehtivate lubade tühistamiseks".

22 Kõnealuse otsuse artikli 2 esimese lõigu punktist 3 selline arusaamine, mis võimaldab vaatamata toimeaine „aldikarb" direktiivi 91/414 I lisasse kandmisest keeldumisele anda liikmesriikidel uusi lubasid selliste toodete turuleviimiseks, oleks samal ajal kokkusobimatu nimetatud direktiivi üldise ülesehituse ja eesmärgiga ning oleks vastuolus direktiivi artikli 8 lõike 2 neljanda lõiguga, mis kohustab liikmesriike tagama juhul, kui nad otsustavad mitte kanda toimeainet viimati nimetatud lisasse, et asjakohaste lubade tühistamine või muutmine toimub ettenähtud aja jooksul.

23 Nagu on märgitud käesoleva otsuse punktis 19, on lisaks otsuse 2003/199 artikli 2 esimese lõigu punktist 3 selline arusaamine vastuolus nimetatud sätte teiste keeleversioonidega, eelkõige saksa- („weiter gelten lassen darf"), inglis- („may maintain in force"), poola- („może utrzymać w mocy") ja slovakikeelse („môže zachovať v účinnosti") versiooniga.

24 Järelikult tuleb otsuse 2003/199 artikli 2 esimese lõigu punkti 3 tõlgendada nii, et see säte võimaldab teatavatel tingimustel kõnealuse otsuse lisa veerus A nimetatud liikmesriikidel jätta jõusse toimeainet „aldikarb" sisaldavate taimekaitsevahendite turuleviimise load esmatähtsaks peetavate kasutusviiside kohta kuni 30. juunini 2007.

25 Küsimuse kohta, kas direktiivi 91/414 artikli 8 lõige 2 on vastuolus sellega, et nõukogu võimaldab liikmesriikidel jätta jõusse toimeainet, mille nimetatud direktiivi I lisasse kandmisest on keeldutud, sisaldavate taimekaitsevahendite turuleviimise load, tuleb teiseks märkida, et direktiivi artikli 8 lõike 2 neljandas lõigus on sätestatud, et „[l]iikmesriigid tagavad, et asjakohaste lubade andmine, tühistamine või muutmine toimub ettenähtud aja jooksul". Seega ei ole direktiivis endas sätestatud tähtaega, mille jooksul peavad liikmesriigid tagama nimetatud lubade tühistamise või muutmise, vaid direktiiv viitab selles osas „ettenähtud ajale", st ajavahemikule, mis vastaval juhul määratakse rakendusmeetmega.

26 Seega määratakse eelmainitud sättest tuleneva rakenduspädevuse alusel otsuse 2003/199 artikli 2 esimese lõigu punktis 3 kindlaks tähtaeg toimeainet „aldikarb" sisaldavate taimekaitsevahendite turuleviimise lubade tühistamiseks.

27 Kuna direktiiv 91/414 ei sätesta selle kohta ühtegi piirangut, ei saa nimetatud direktiivi sätetega vastuolus olevaks lugeda põhimõtet, millega määratakse toimeainet, mille kõnealuse direktiivi I lisasse kandmisest on keeldutud, sisaldavate taimekaitsevahendite turuleviimise lubade tühistamiseks erinevad tähtajad vastavalt nende toodete kasutusviisidele.

28 Teiseks tuleb toimeainet „aldikarb" sisaldavate taimekaitsevahendite turuleviimise lubade tühistamiseks ettenähtud tingimuste ja tähtaegade konkreetse hindamise osas märkida, et proportsionaalsuse põhimõte nõuab, et ühenduse institutsioonide tegevus ei oleks ulatuslikum, kui asjaomaste õigusnormidega seatud seadusjärgsete eesmärkide saavutamiseks on sobiv ja vajalik, ning juhul, kui on võimalik valida mitme sobiva meetme vahel, tuleb rakendada kõige vähem piiravat meedet, loodud

piirangud peavad olema vastavuses seatud eesmärkidega (vt 11. juuli 1989. aasta otsus kohtuasjas 265/87: Schräder, EKL 1989, lk 2237, punkt 21; 13. novembri 1990. aasta otsus kohtuasjas C-331/88: Fedesa jt, EKL 1990, lk I-4023, punkt 13; 5. oktoobri 1994. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-133/93, C-300/93 ja C-362/93: Crispoltoni jt, EKL 1994, lk I-4863, punkt 41, ja 12. juuli 2001. aasta otsus kohtuasjas C-189/01: Jippes jt, EKL 2001, lk I-5689, punkt 81).

29 Nimetatud põhimõtte rakendamise tingimuste kohtuliku järelevalve raames ning arvestades nõukogu laia kaalutlusõigust otsuse 2003/199 tegemisel tuleneb eeltoodust, et meetme õiguspärasust võib mõjutada vaid selle meetme ilmselge sobimatus võrreldes nõukogu püstitatud eesmärgiga (vt selle kohta eespool viidatud otsused Schräder, punkt 22; Fedesa jt, punkt 14; Crispoltoni jt, punkt 42, ning Jippes jt, punkt 82).

30 Käesolevas asjas tuleneb direktiivi 91/414 põhjendustest, et direktiivi eesmärk on esiteks kõrvaldada ühisturult taimsete saaduste kaubavahetuse tõkked ja parandada taimsete saaduste tootmist ning teiseks kaitsta inimeste ja loomade tervist ning keskkonda.

31 Peale selle tuleneb otsuse 2003/199 seitsmendast ja kümnendast põhjendusest, et nõukogu kasutuses olev teave ei olnud piisav, et tõendada, et toimeainet „aldikarb" sisaldavad taimekaitsevahendid vastavad eeldatavalt kavandatud kasutustingimustes üldiselt direktiivi 91/414 artikli 5 lõike 1 punktides a ja b sätestatud nõuetele, eelkõige muudele organismidele kui sihtorganismid, näiteks väikestele lindudele ja vihmaussidele avaldatava võimaliku mõju osas, vaid et kuna teatavates liikmesriikides puuduvad teatava piiratud kasutamise puhul tõhusad alternatiivid, näib olevat vajalik lubada piiratud ajavahemikul ning rangetel tingimustel, mille eesmärk on

riskide minimeerimine, jätkata nende toodete kasutamist esmatähtsatel kasutusviisidel.

32 Seega on toimeainet „aldikarb" sisaldavate taimekaitsevahendite turuleviimise lubade tühistamise erinevate tähtaegade määramine vastavalt nende toodete kasutusviisile, esmatähtsate kasutusviiside piiratud loetelu, nimetatud erandi kohaldamine üksnes teatavatele liikmesriikidele ning nende taimekaitsevahendite kasutusviisi allutamine kooskõlas otsuse 2003/199 kümnenda põhjendusega rangele kontrolli- ning hooldusprogrammile niisamuti asjaoludeks, mis tõendavad, et nõukogu hindas sisseviidava süsteemi eeliseid ja puudusi igakülgselt ning et süsteem ei olnud tema eesmärke arvestades igal juhul ilmselgelt sobimatu.

33 Eespool toodud põhjendustest nähtub, et küsimuse analüüsimisel ei ilmnenud ühtegi otsuse 2003/199 artikli 2 esimese lõigu punkti 3 kehtivust mõjutavat asjaolu.

Kohtukulud

34 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

Küsimuse analüüsimisel ei ilmnenud ühtegi asjaolu, mis mõjutaks nõukogu 18. märtsi 2003. aasta otsuse 2003/199/EÜ aldikarbi nõukogu direktiivi 91/414/EMÜ I lisasse kandmata jätmise ja kõnealust toimeainet sisaldavate taimekaitsevahendite lubade tühistamise kohta artikli 2 esimese lõigu punkti 3 kehtivust.

Allkirjad