Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
4 päivänä kesäkuuta 2020 [1]

Asia C-514/19

Union des industries de la protection des plantes
vastaan
Premier ministre ym.

(Ennakkoratkaisupyyntö – Conseil d'État (ylin hallintotuomioistuin, Ranska)

Ennakkoratkaisupyyntö – Maatalous – Ympäristö – Asetus (EU) N:o 1107/2009 – Kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattaminen – Jäsenvaltion toteuttaman kiireellisen toimenpiteen lainmukaisuus – Neonikotinoidi – Mehiläisten suojelu – Huolenaiheista ilmoittaminen virallisesti – Direktiivi (EU) 2015/1535 – Teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettava menettely – Vilpitön yhteistyö – Komission suojatoimenpiteet

I Johdanto

1. Kasvinsuojeluasetuksella [2] yhdenmukaistetaan tehoaineiden ja kasvinsuojeluaineiden lupien myöntämistä Euroopan unionissa. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin toteuttaa yksipuolisia suojatoimenpiteitä, jos ne ovat aiemmin saattaneet Euroopan komission tietoon tehoaineeseen liittyviä huolenaiheita eikä komissio toteuta omia suojatoimenpiteitä.

2. Käsiteltävässä asiassa on selvitettävä, milloin komissiolle tehtyä ilmoitusta on pidettävä huolenaiheiden ilmaisemisena tässä merkityksessä. Nyt tarkasteltavassa tapauksessa Ranska on muodollisesti tehnyt komissiolle ilmoittamisdirektiivin [3] mukaisen ilmoituksen mutta ei ole vedonnut nimenomaisesti kasvinsuojeluasetuksen suojalausekkeeseen. Lisäksi on tutkittava, mitä vaatimuksia komission toimenpiteiden on täytettävä, jotta jäsenvaltion omat suojatoimenpiteet eivät ole mahdollisia.

1 Alkuperäinen kieli: saksa.

2 Kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta sekä neuvoston direktiivien 79/117/ETY ja 91/414/ETY kumoamisesta 21.10.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1107/2009 (EUVL 2009, L 309, s. 1). Asetukseen sittemmin tehdyillä muutoksilla ei ole merkitystä ennakkoratkaisupyynnön kannalta.

3 Teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 9.9.2015 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/1535 (EUVL 2015, L 241, s. 1).

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. Kasvinsuojeluasetus

3. Kasvinsuojeluasetus annettiin EY 37 artiklan 2 kohdan, 95 artiklan ja 152 artiklan 4 kohdan b alakohdan nojalla. Nämä määräykset muodostavat oikeusperustan yhteiselle maatalous- ja kalastuspolitiikalle (nykyisin SEUT 41 artikla), sisämarkkinoille (nykyisin SEUT 114 artikla) ja eläinlääkintä- ja kasvinsuojelualan toimenpiteille, jotka poikkeavat yhteisestä maatalouspolitiikasta ja joiden välittömänä tarkoituksena on kansanterveyden suojeleminen (nykyisin SEUT 168 artiklan 4 kohdan b alakohta).

4. SEUT 114 artiklan 10 kohdassa määrätään, että kyseisen artiklan nojalla toteutettaviin toimenpiteisiin ”sisällytetään aiheellisissa tapauksissa suojalauseke, jonka nojalla jäsenvaltiot saavat, unionin valvontamenettelyn alaisina, toteuttaa väliaikaisia toimenpiteitä yhdestä tai useammasta 36 artiklassa mainitusta, muusta kuin taloudellisesta syystä”.

5. Kasvinsuojeluasetuksen 13 ja 79 artiklan mukaan *komissio* päättää yhdessä komitean, jossa jäsenvaltiot ovat edustettuina, kanssa *tehoaineiden* hyväksymisestä.

6. Kasvinsuojeluasetuksen 4 artiklaan sisältyvät tehoaineiden hyväksymiskriteerit, jotka koskevat etenkin sitä, että tehoaineilla, jotka voidaan hyväksyä, ei saa olla haitallisia vaikutuksia ihmisten terveyteen eikä kohtuuttomia haittavaikutuksia ympäristöön.

7. Kasvinsuojeluasetuksen 6 artiklassa säädetään, että tehoaineiden hyväksynnän ehdoksi voidaan asettaa edellytyksiä ja rajoituksia. Kasvinsuojeluasetuksen 14 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa säädetään tehoaineen hyväksynnän uusimisesta ja sen 21 artiklassa hyväksynnän uudelleentarkastelusta.

8. Kasvinsuojeluasetuksen 28 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen mukaan *jäsenvaltiot* myöntävät *kasvinsuojeluaineille* lupia alueellaan hyväksyttyjen tehoaineiden perusteella. Kasvinsuojeluasetuksen 36 artiklan 3 kohdan mukaan riskien hallitsemiseksi jäsenvaltiot voivat rajoittaa kasvinsuojeluaineiden käyttöä tai kieltäytyä myöntämästä niille lupaa etenkin ihmisten tai eläinten terveyteen tai ympäristöön liittyvien huolenaiheiden perusteella.

9. Kasvinsuojeluasetuksen 49 artiklaan sisältyy käsiteltyjen siemenien markkinoille saattamista koskeva erityissääntely. Sen 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot eivät saa kieltää sellaisten siemenien markkinoille saattamista ja käyttöä, jotka on käsitelty kasvinsuojeluaineilla, joille on myönnetty lupa tällaista käyttöä varten vähintään yhdessä jäsenvaltiossa. Komissio voi vahvistaa poikkeuksia tähän vakavien huolenaiheiden perusteella 69 artiklan mukaisessa menettelyssä. Sen lisäksi sovelletaan kuitenkin myös 70 ja 71 artiklaa.

10. Tästä viittauksesta riippumatta kasvinsuojeluasetuksen 69–71 artiklassa sallitaan komission ja jäsenvaltioiden toteuttamat kiireelliset toimenpiteet.

11. Kasvinsuojeluasetuksen 69 artiklassa säädetään komission kiireellisten toimenpiteiden toteuttamisesta seuraavaa:

”Kun on selvää, että tämän asetuksen mukaisesti hyväksytty tehoaine, suoja-aine, tehosteaine tai apuaine tai kasvinsuojeluaine todennäköisesti aiheuttaa vakavan riskin ihmisten tai eläinten terveydelle taikka ympäristölle ja että tällaista riskiä ei voida tyydyttävällä tavalla hallita kyseisen yhden tai useamman jäsenvaltion toimenpitein, on joko komission omasta aloitteesta tai jäsenvaltion pyynnöstä viipymättä toteutettava toimenpiteitä asianomaisen aineen tai tuotteen [käytön ja/tai] myynnin rajoittamiseksi tai kieltämiseksi 79 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua sääntelymenettelyä noudattaen. Ennen tällaisten toimenpiteiden toteuttamista komissio tarkastelee todisteita ja voi pyytää elintarviketurvallisuusviranomaiselta lausunnon. Komissio voi asettaa määräajan lausunnon antamiselle.”

12. Kasvinsuojeluasetuksen 70 artiklan mukaan komissio voi erittäin kiireellisissä tapauksissa väliaikaisesti toteuttaa kiireellisiä toimenpiteitä.

13. Kasvinsuojeluasetuksen 71 artikla koskee jäsenvaltioiden toimivaltaa toteuttaa kiireellisiä toimenpiteitä, ja siinä säädetään seuraavaa:

”1. Kun jäsenvaltio ilmoittaa virallisesti komissiolle kiireellisten toimenpiteiden tarpeesta eikä toimiin ole ryhdytty 69 tai 70 artiklan mukaisesti, jäsenvaltio voi toteuttaa väliaikaisia suojatoimenpiteitä. Tässä tapauksessa sen on välittömästi ilmoitettava asiasta muille jäsenvaltioille ja komissiolle.

2. Komissio saattaa asian 30 työpäivän kuluessa 79 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun komitean käsiteltäväksi 79 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua sääntelymenettelyä noudattaen päätöksen tekemiseksi kansallisten väliaikaisten suojatoimenpiteiden jatkamisesta, muuttamisesta tai kumoamisesta.

3. Jäsenvaltio voi pitää voimassa kansalliset väliaikaiset suojatoimenpiteet siihen asti kun yhteisön toimenpiteet on hyväksytty.”

2. Ilmoittamisdirektiivi

14. Ilmoittamisdirektiivin 5 artiklan 1 kohtaan sisältyy seuraava teknisiä määräyksiä koskeva perustava ilmoitusvelvollisuus:

”Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle välittömästi teknisiä määräyksiä koskevat ehdotukset, – – sanotun kuitenkaan rajoittamatta 7 artiklan säännösten soveltamista. Niiden on toimitettava komissiolle myös ilmoitus niistä syistä, joiden vuoksi tällaisen teknisen määräyksen laatiminen on tarpeen, jollei näitä syitä selvitetä jo ehdotuksessa.

– –

Jos teknistä määräystä koskevassa ehdotuksessa pyritään rajoittamaan aineen, valmisteen tai kemikaalin kaupan pitämistä tai käyttöä kansanterveyden tai kuluttajien tai ympäristön suojelun vuoksi, jäsenvaltioiden on toimitettava lisäksi joko tiivistelmä tai tarkoitettuun aineeseen, valmisteeseen tai tuotteeseen sekä tunnettuihin ja saatavilla oleviin korvaaviin tuotteisiin liittyvien asian kannalta merkityksellisten tietojen viitteet, siinä määrin kuin näitä tietoja on saatavilla, sekä ilmoitettava toimenpiteen ennakoitavissa olevat vaikutukset kansanterveyteen tai kuluttajien tai ympäristön

suojeluun yhdessä riskianalyysin kanssa asianmukaisissa tapauksissa [REACH-asetuksen [4]] liitteessä XV olevan II.3 jakson periaatteiden mukaisesti.

– –”

15. Ilmoittamisdirektiivin 5 artiklan 5 kohta koskee suhdetta teknisten määräysten ilmoittamiseen muiden unionin säännösten nojalla:

”Kun teknistä määräystä koskeva ehdotus on osa toimenpidettä, josta on muiden unionin säädösten mukaan ilmoitettava komissiolle valmisteluvaiheessa, jäsenvaltiot voivat toteuttaa 1 kohdassa säädetyn tiedon toimittamisen kyseisen muun säädöksen perusteella, edellyttäen, että ne ilmoittavat muodollisesti, että tiedonanto koskee myös tätä direktiiviä.

Se, että komissio ei reagoi teknistä määräystä koskevaan ehdotukseen tämän direktiivin mukaisesti, ei vaikuta sellaiseen päätökseen, joka voidaan tehdä muiden unionin säädösten mukaisesti.”

16. Ilmoittamisdirektiivin 7 artiklan 1 kohta sisältää seuraavia poikkeuksia ilmoitusvelvollisuuteen:

”Edellä olevaa 5 ja 6 artiklaa ei sovelleta jäsenvaltioiden lakeihin, asetuksiin tai hallinnollisiin määräyksiin tai vapaaehtoisiin sopimuksiin, joilla jäsenvaltiot:

a) – –

b) – –

c) käyttävät unionin sitovissa säädöksissä säädettyjä suojalausekkeita;

d) – –”

B Ranskan oikeus

17. Maatalous- ja merikalastuskoodeksin (code rural et de la pêche maritime) L. 253-8 §:n II momentissa, sellaisena kuin se on muutettuna biodiversiteetin, luonnon ja maisemien takaisinvaltauksesta 8.8.2016 annetun lain (loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages) 125 §:llä, kielletään neonikotinoidien käyttö seuraavasti:

”Yhtä tai useampaa neonikotinoidien ryhmään kuuluvaa tehoainetta sisältävien kasvinsuojeluaineiden ja näillä aineilla käsiteltyjen siementen käyttö kielletään 1.9.2018 lukien.

– –

Poikkeuksia tämän pykälän II momentin ensimmäisessä ja toisessa kohdassa mainitusta kiellosta voidaan myöntää 1.7.2020 asti maatalous-, ympäristö- ja terveysministerien yhteisellä päätöksellä.

– –”

4 Kemikaalien rekisteröinnistä, arvioinnista, lupamenettelyistä ja rajoituksista (REACH), Euroopan kemikaaliviraston perustamisesta, direktiivin 1999/45/EY muuttamisesta sekä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 793/93, komission asetuksen (EY) N:o 1488/94, neuvoston direktiivin 76/769/ETY ja komission direktiivien 91/155/ETY, 93/67/ETY, 93/105/EY ja 2000/21/EY kumoamisesta 18.12.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1907/2006 (EUVL 2006, L 396, s. 1).

18. Kasvinsuojeluaineiden sisältämien neonikotinoidien ryhmään kuuluvien tehoaineiden määritelmästä 30.7.2018 annetulla asetuksella nro 2018-675, joka on annettu maatalous- ja merikalastuskoodeksin L. 253-8 §:n II momentin perusteella (jäljempänä riidanalainen asetus), maatalous- ja merikalastuskoodeksiin on lisätty D. 253-46-1 §, jossa määritetään kielletyt neonikotinoidit seuraavasti:

”L. 253-8 §:ssä mainitut neonikotinoidien ryhmään kuuluvat aineet ovat: asetamipridi, klotianidiini, imidaklopridi, tiaklopridi ja tiametoksaami.”

III Tosiseikat ja ennakkoratkaisupyyntö

19. Kasviensuojelussa käytetään neonikotinoidien ryhmään kuuluvia erilaisia tehoaineita. Vuosina 2004–2008 komissio hyväksyi tähän tarkoitukseen seuraavat neonikotinoidit: asetamipridi, tiaklopridi, klotianidiini, tiametoksaami ja imidaklopridi. Kasvinsuojeluaineina käytetään myös ainakin kahta muuta neonikotinoidia, dinotefuraania ja nitempyraamia, mutta niitä ei ole tähän mennessä ilmoitettu eikä hyväksytty unionissa. [5]

20. Mehiläisille aiheutuvien riskien vuoksi komissio rajoitti klotianidiinin, tiametoksaamin ja imidaklopridin käyttöä jo 24.5.2013 annetulla täytäntöönpanoasetuksella (EU) N:o 485/2013, [6] vaikka niiden käyttö avomaalla sallittiinkin edelleen tiettyihin tarkoituksiin. [7]

21. Ranska antoi vuonna 2016 edellä mainitun lain biodiversiteetin, luonnon ja maisemien takaisinvaltauksesta ja kielsi siinä 1.9.2018 alkaen sellaisten kasvinsuojeluaineiden, jotka sisältävät yhtä tai useampaa neonikotinoidien ryhmään kuuluvaa tehoainetta, ja näillä aineilla käsiteltyjen siementen käytön.

22. Ranskan hallitus ilmoitti 2.2.2017 komissiolle samoin edellä mainittua riidanalaista asetusta koskevasta luonnoksesta ja tukeutui tässä yhteydessä ilmoittamisdirektiivin 5 artiklaan [8] muttei kasvinsuojeluasetuksen 71 artiklaan. Kyseisessä ilmoituksessa Ranskan hallitus perusteli sellaisten kasvinsuojeluaineiden, jotka sisältävät yhtä tai useampaa neonikotinoidien ryhmään kuuluvaa tehoainetta, ja näillä aineilla käsiteltyjen siementen käytön kieltämistä viittaamalla useisiin tieteellisiin tutkimuksiin. Ranskan hallituksen mukaan ”ne viittaavat siihen, että neonikotinoideilla on merkittävä vaikutus – – organismeihin, joita ei ole tarkoitus torjua, kuten mehiläisiin, makro-selkärangattomiin tai myös lintuihin”. Ranskan hallitus vetosi lisäksi Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen tutkimukseen, jossa ”todetaan vaara ihmisten terveydelle (vaikutus hermoston kehitykseen)”.

23. Komissio viittasi 3.8.2017 antamassaan vastauksessa kasvinsuojeluasetukseen ja totesi ”yhtyvänsä Ranskan huolenaiheisiin, jotka liittyvät tiettyihin neonikotinoidien ryhmään kuuluviin tehoaineisiin ja näiden tehoaineiden mehiläisille aiheuttamiin vaaroihin”. Se myös huomautti, että ”EFSA on julkaissut näitä kolmea tehoainetta koskevia päätelmiä, kiinnittänyt huomiota muihin mahdollisiin riskeihin ja kehottanut komissiota tutkimaan muiden rajoitusten käyttöönoton tarpeellisuutta”. Komissio viittasi tässä yhteydessä tuolloin vireillä olleeseen klotianidiinin, tiametoksaamin ja imidaklopridin hyväksynnän uudelleentarkastelumenettelyyn.

5 EU – Pesticides database (https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/eu-pesticides-database/public/?event=homepage&language=EN, 27.5.2020).

6 Täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 540/2011 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse tehoaineiden klotianidi, tiametoksaami ja imidaklopridi hyväksymisedellytyksistä sekä kyseisiä tehoaineita sisältävillä kasvinsuojeluaineilla käsiteltyjen siementen käytön ja myynnin kieltämisestä 24.5.2013 annettu komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 485/2013 (EUVL 2013, L 139, s. 12).

7 Tämän sääntelyn antamista käsitellään 17.5.2018 annetussa unionin yleisen tuomioistuimen tuomiossa Bayer CropScience ym. v. komissio (T-429/13 ja T-451/13, EU:T:2018:280) ja siitä asiassa Bayer CropScience ja Bayer v. komissio (C-499/18 P) tehdyssä vireillä olevassa valituksessa (EUVL 2018, C 381, s. 12).

8 Menettely 2017/39/F (France).

24. Vuoden 2018 alussa komissio kuitenkin uusi asetamipridi-neonikotinoidin hyväksynnän kasvinsuojeluasetuksen 20 artiklan 1 kohdan nojalla 15 vuodeksi.[9] Asetuksen johdanto-osan perustelukappaleissa komissio totesi tästä seuraavaa:

”(10) [Kasvinsuojeluasetuksen] 4 artiklassa säädettyjen hyväksymiskriteerien täyttyminen on osoitettu vähintään yhden asetamipridia sisältävän kasvinsuojeluaineen yhden tai useamman edustavan käyttötarkoituksen osalta. Sen vuoksi on asianmukaista uusia asetamipridin hyväksyntä.

(11) Asetamipridin hyväksynnän uusimiseen liittyvä riskinarviointi perustuu rajalliseen määrään edustavia käyttötarkoituksia, mikä ei kuitenkaan rajoita niitä käyttötarkoituksia, joita varten asetamipridia sisältäviä kasvinsuojeluaineita voidaan hyväksyä. Näin ollen on asianmukaista poistaa rajoitus, jonka mukaan käyttötarkoituksena voi olla ainoastaan käyttö hyönteisten torjunta-aineena.”

25. Seuraavaksi komissio jatkoi tiaklopridin hyväksynnän voimassaoloaikaa kasvinsuojeluasetuksen 17 artiklan 1 kohdan nojalla aluksi vuodella[10] ja myöhemmin uudelleen vuodella,[11] ennen kuin se päätti äskettäin olla uusimatta enää sen hyväksyntää.[12]

26. Komissio on sitä vastoin kieltänyt 29.5.2018 kasvinsuojeluasetuksen 21 artiklan 3 kohdan, 49 artiklan 2 kohdan ja 78 artiklan 2 kohdan nojalla 19.12.2018 alkaen imidaklopridin,[13] klotianidiinin[14] ja tiametoksaamin[15] käytön, lukuun ottamatta sadon käsittelyä pysyvissä kasvihuoneissa, kun sato pysyy koko elinkaarensa ajan pysyvässä kasvihuoneessa.

27. Näiden täytäntöönpanoasetusten johdanto-osan 11 perustelukappaleessa komissio totesi, ”ettei mehiläisiin kohdistuvia lisäriskejä voida sulkea pois ottamatta käyttöön lisärajoituksia. Kun otetaan huomioon tarve varmistaa unionissa tavoitteena olevaa eläinten terveyden korkeatasoista suojelua vastaava turvallisuuden ja suojelun taso, on aiheellista kieltää kaikki ulkotiloissa tapahtuva käyttö”.

28. Klotianidiinin ja tiametoksaamin hyväksynnän voimassaolo on ilmeisesti tällä välin päättynyt.[16]

9 Tehoaineen asetamipridi hyväksynnän uusimisesta kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1107/2009 mukaisesti ja komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 540/2011 liitteen muuttamisesta 24.1.2018 annettu komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2018/113 (EUVL 2018, L 20, s. 7).

10 Täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 540/2011 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse tehoaineiden Bacillus subtilis (Cohn 1872) kanta QST 713, identtinen kannan AQ 713 kanssa, sekä tehoaineiden klodinafoppi, klopyralidi, syprodiniili, diklorproppi-P, fosetyyli, mepanipyriimi, metkonatsoli, metrafenoni, pirimikarbi, Pseudomonas chlororaphis kanta: MA 342, pyrimetaniili, kinoksifeeni, rimsulfuroni, spinosadi, tiaklopridi, tiametoksaami, tiraami, tolklofossimetyyli, triklopyyri, trineksapakki, tritikonatsoli ja tsiraami hyväksynnän voimassaoloajan pidentämisestä 28.3.2018 annettu komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2018/524 (EUVL 2018, L 88, s. 4).

11 Täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 540/2011 muuttamisesta siltä osin kuin kyse on tehoaineiden abamektiini, Bacillus subtilis (Cohn 1872) kanta QST 713, Bacillus thuringiensis subsp. Aizawai, Bacillus thuringiensis subsp. israeliensis, Bacillus thuringiensis subsp. kurstaki, Beauveria bassiana, benfluraliini, klodinafoppi, klopyralidi, Cydia pomonella Granulovirus (CpGV), syprodiniili, diklorproppi-P, epoksikonatsoli, fenpyroksimaatti, fluatsinami, flutolaniili, fosetyyli, Lecanicillium muscarium, mepanipyriimi, mepikvatti, Metarhizium anisopliae var. Anisopliae, metkonatsoli, metrafenoni, Phlebiopsis gigantea, pirimikarbi, Pseudomonas chlororaphis kanta: MA 342, pyrimetaniili, Pythium oligandrum, rimsulfuroni, spinosadi, Streptomyces K61, tiaklopridi, tolklofossi-metyyli, Trichoderma asperellum, Trichoderma atroviride, Trichoderma gamsii, Trichoderma harzianum, triklopyyri, trineksapakki, tritikonatsoli, Verticillium albo-atrum ja tsiraami hyväksynnän voimassaoloajan pidentämisestä 31.1.2019 annettu komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2019/168 (EUVL 2019, L 33, s. 1).

12 Tehoaineen tiaklopridi hyväksynnän uusimatta jättämisestä kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1107/2009 mukaisesti ja komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 540/2011 liitteen muuttamisesta 13.1.2020 annettu komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2020/23 (EUVL 2020, L 8, s. 8).

13 Täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 540/2011 muuttamisesta tehoaineen imidaklopridi hyväksymisedellytysten osalta 29.5.2018 annettu komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2018/783 (EUVL 2018, L 132, s. 31).

14 Täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 540/2011 muuttamisesta tehoaineen klotianidiini hyväksymisedellytysten osalta 29.5.2018 annettu komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2018/784 (EUVL 2018, L 132, s. 35).

15 Täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 540/2011 muuttamisesta tehoaineen tiametoksaami hyväksymisedellytysten osalta 29.5.2018 annettu komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2018/785 (EUVL 2018, L 132, s. 40).

16 EU – Pesticides database (https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/eu-pesticides-database/public/?event=homepage&language=EN, 27.5.2020).

29. Ranska kuitenkin antoi 30.7.2018 riidanalaisen asetuksen, jonka seurauksena Ranskan alueella kiellettiin 1.9.2018 alkaen viiden sellaisen neonikotinoidin kaikenlainen käyttö, joilla oli tuolloin voimassa oleva hyväksyntä unionissa. Riidanalaisen asetuksen teksti on kirjattu 31.8.2018 ilmoittamisdirektiivin täytäntöönpanoa koskevaan komission tietokantaan. [17]

30. Union des industries de la protection des plantes (kasvinsuojelualan teollisuusliitto) riitauttaa tämän toimenpiteen Conseil d'État'ssa (ylin hallintotuomioistuin, Ranska). Se etenkin katsoo, että maatalous- ja merikalastuskoodeksin L. 253-8 §, jonka täytäntöönpanemiseksi riidanalainen asetus on annettu, on kasvinsuojeluasetuksen säännösten vastainen.

31. Conseil d'État esittää tässä menettelyssä unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Jos tehoaineiden käytön rajoittamiseen tähtäävästä kansallisesta toimenpiteestä on tehty virallinen ilmoitus komissiolle [ilmoittamisdirektiivin] 5 artiklan nojalla mutta samalla on esitetty seikkoja, joiden perusteella jäsenvaltio katsoo, että aine todennäköisesti aiheuttaa vakavan vaaran ihmisten tai eläinten terveydelle tai ympäristölle ja että riskiä voidaan tyydyttävästi nykylainsäädännön nojalla hallita ainoastaan jäsenvaltion toteuttamilla toimenpiteillä, jotka on esitetty riittävän selvästi, jotta komissio ei voi erehtyä siltä osin kuin on kyse siitä, onko ilmoitus tehty [kasvinsuojeluasetuksen] perusteella, niin onko Euroopan komission tehtävänä tällöin katsoa, että kyseinen ilmoitus on tehty mainitun asetuksen 69 ja 71 artiklassa säädetyn menettelyn nojalla, ja ryhtyä tarvittaessa lisäselvittämistoimenpiteisiin tai toimenpiteisiin, joilla voidaan vastata sekä mainitun lainsäädännön vaatimuksiin että kyseisen jäsenvaltion ilmaisemiin huolenaiheisiin?

2) Jos edelliseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko 29.5.2018 annettuja täytäntöönpanoasetuksia (EU) N:o 2018/783, (EU) N:o 2018/784 ja (EU) N:o 2018/785, joilla kielletään tiametoksaamin, klotianidiinin ja imidaklopridin käyttö 19.12.2018 alkaen, lukuun ottamatta sellaisten kasvien käsittelyä, joita viljellään pysyvässä kasvihuoneessa ja jotka pysyvät koko elinkaarensa ajan tällaisessa kasvihuoneessa, pidettävä toimenpiteinä, jotka on toteutettu vastauksena Ranskan 2.2.2017 esittämään pyyntöön, jolla pyritään yhtä tai useampaa neonikotinoidien ryhmään kuuluvaa tehoainetta sisältävien kasvinsuojeluaineiden ja näillä aineilla käsiteltyjen siementen käytön yleiseen kieltämiseen?

3) Jos edelliseen kysymykseen vastataan myöntävästi, mitä jäsenvaltio, joka on [kasvinsuojeluasetuksen] 69 artiklan nojalla pyytänyt komissiota ryhtymään toimenpiteisiin, joilla rajoitetaan yhtä tai useampaa neonikotinoidien ryhmään kuuluvaa tehoainetta sisältävien kasvinsuojeluaineiden tai näillä aineilla käsiteltyjen siementen käyttöä tai kielletään niiden käyttö, voi tehdä, jos komissio hyväksyy sen pyynnön vain osittain siten, että se ei rajoita kaikkien neonikotinoidien ryhmään kuuluvien aineiden käyttöä vaan vain kolmen?"

32. Kirjallisia huomautuksia näistä kysymyksistä esittivät Union des industries de la protection des plantes (jäljempänä UIPP), Union nationale de l'apiculture française (Ranskan mehiläishoitajien liitto), Syndicat national de l'apiculture (mehiläishoitajien kansallinen ammattiyhdistys), Ranskan tasavalta ja komissio. Unionin tuomioistuin luopui suullisen käsittelyn järjestämisestä, koska se sai riittävästi tietoa näistä huomautuksista.

IV Oikeudellinen arviointi

33. Conseil d'État'n ennakkoratkaisupyyntö edellyttää ensin tulkintaa ennen kuin tarkastellaan Ranskan 2.2.2017 tekemän ilmoituksen oikeudellista luonnehdintaa ja komission vuoden 2018 alussa toteuttamien eri toimenpiteiden merkitystä.

17 https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/index.cfm/search/?trisaction=search.detail&year=2017&num=39&fLang=EN&dNum=1.

A Ennakkoratkaisupyynnön tulkinta ja tutkittavaksi ottaminen

34. Ensimmäiset kaksi kysymystä koskevat komission velvollisuuksia ja toimenpiteitä, kun taas kolmas kysymys koskee komission toteuttamien toimenpiteiden jälkeisiä jäsenvaltion toimintamahdollisuuksia. Yksikään näistä seikoista ei kuitenkaan ole Conseil d'État'ssa vireillä olevan menettelyn kohteena. Siinä on kyse pikemminkin siitä, ovatko Ranskan neonikotinoidien ryhmään kuuluvaa tehoainetta sisältäville kasvinsuojeluaineille ja tällaisilla aineilla käsitellyille siemenille määräämät kattavat kiellot päteviä. Siksi on yksilöitävä kysymysten keskeinen sisältö, joka on merkityksellinen Conseil d'État'ssa vireillä olevassa menettelyssä annettavan ratkaisun kannalta.[18] Tätä varten on tarkoituksenmukaista tarkastella ensin asiaa koskevia oikeussääntöjä, jotka ilmenevät kasvinsuojeluasetuksesta. Lopuksi voidaan arvioida väitteitä, joita UIPP on esittänyt ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamista vastaan.

1. Kasvinsuojeluaineiden käytön osalta toteutettujen jäsenvaltioiden suojatoimenpiteiden sääntelykehys

35. Kasvinsuojeluasetuksen 13 ja 79 artiklan mukaan komissio päättää yhdessä komitean, jossa jäsenvaltiot ovat edustettuina, kanssa tehoaineiden hyväksymisestä. Riidanalaisia kieltoja asetettaessa kaikkien kyseessä olevien viiden neonikotinoidien ryhmään kuuluvan tehoaineen hyväksyntä oli edelleen voimassa, joskin kolmen tällaisen tehoaineen käyttöä oli kuitenkin rajoitettu huomattavasti.

36. Koska unioni ei ole perustanut kasvinsuojeluasetusta SEUT 192 artiklassa annettavaan ympäristölainsäädännölliseen toimivaltaan, Ranska ei voi oikeuttaa riidanalaisia kieltoja SEUT 193 artiklan mukaisina tiukempina suojatoimenpiteinä.

37. Kasvinsuojeluaine, jossa käytetään hyväksyttyjä tehoaineita, tarvitsee kuitenkin vielä kasvinsuojeluasetuksen 28 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen mukaisen kyseisen jäsenvaltion antaman luvan, ennen kuin sitä voidaan saattaa markkinoille ja käyttää sen alueella. Kasvinsuojeluasetuksen 36 artiklan 3 kohdan mukaan riskien hallitsemiseksi jäsenvaltiot voivat rajoittaa alueellaan kasvinsuojeluaineiden käyttöä tai kieltäytyä myöntämästä niille lupaa etenkin ihmisten ja eläinten terveyteen tai ympäristöön liittyvien huolenaiheiden perusteella.

38. Sikäli kuin Ranskan antamassa sääntelyssä kielletään neonikotinoideja sisältävät kasvinsuojeluaineet, kyse voisi ensi näkemältä olla kasvinsuojeluasetuksen 36 artiklan 3 kohdassa tarkoitetusta sääntelystä. Kyseisen säännöksen nojalla ei kuitenkaan voida kieltää sellaisten siementen markkinoille saattamista, jotka on käsitelty muissa jäsenvaltioissa hyväksytyillä kasvinsuojeluaineilla. UIPP:n väitteestä ilmenee lisäksi, että Ranskan lupaviranomainen mukauttaa edelleen neonikotinoideja sisältävien kasvinsuojeluaineiden lupia unionin oikeuden säännösten ja määräysten valossa ja tiedottaa kyseisille yrityksille ainoastaan täydentävästi niiden käyttöä koskevasta kansallisesta kiellosta. Jää epäselväksi, mikä merkitys tällä käytännöllä on unionin oikeuden ensisijaisuuden valossa.

39. Mahdollisesti tästä syystä Conseil d'État esittää kysymyksiä ainoastaan kasvinsuojeluasetuksen 71 artiklan 1 kohdasta. Sen mukaan jäsenvaltio voi toteuttaa väliaikaisia suojatoimenpiteitä sen jälkeen, kun se on ilmoittanut virallisesti komissiolle kiireellisten toimenpiteiden tarpeesta eikä komissio ole itse ryhtynyt tällaisiin toimenpiteisiin 69 tai 70 artiklan mukaisesti. Tässä tapauksessa sen on välittömästi ilmoitettava asiasta muille jäsenvaltioille ja komissiolle.

40. Kasvinsuojeluasetuksen 71 artiklan 2 kohdassa säädetään tällaisen tilanteen osalta, että komissio saattaa asian 30 työpäivän kuluessa toimivaltaisen sääntelykomitean käsiteltäväksi päätöksen tekemiseksi kansallisten väliaikaisten suojatoimenpiteiden jatkamisesta, muuttamisesta tai kumoamisesta.

18 Ks. esim. tuomio 2.4.2020, I.N. (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, 43 kohta).

41. Kasvinsuojeluasetuksen 71 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltio voi pitää voimassa kansalliset väliaikaiset suojatoimenpiteet siihen asti, kun unionin toimenpiteet on hyväksytty.

42. Kasvinsuojeluasetuksen 71 artiklassa säädetään siten useista vaiheista. Jos jäsenvaltio katsoo tarpeelliseksi ryhtyä toimenpiteisiin, sen on aluksi käännyttävä komission puoleen ja annettava sille tilaisuus poistaa sen ilmaisemat huolenaiheet. Vain jos komissio ei ryhdy toimenpiteisiin, jäsenvaltio voi itse toteuttaa sellaisia, ja sen on ilmoitettava niistä komissiolle ja kaikille muille jäsenvaltioille. Niiden on sitten komission aloitteesta ratkaistava yhdessä komiteassa sitovasti, ovatko jäsenvaltion toimenpiteet perusteltuja. [19]

43. Kasvinsuojeluasetuksen 71 artiklan 1 kohdan ensimmäiseen virkkeeseen sisältyvä viittaus 69 artiklaan osoittaa lisäksi, että jäsenvaltion kiireellisten toimenpiteiden tarpeen on perustuttava 69 artiklan soveltamisedellytykseen. Sen mukaan komissio voi toteuttaa toimenpiteitä, kun on selvää, että hyväksytty tehoaine todennäköisesti aiheuttaa vakavan riskin ihmisten tai eläinten terveydelle taikka ympäristölle ja että tällaista riskiä ei voida tyydyttävällä tavalla hallita kyseisen yhden tai useamman jäsenvaltion (kasvinsuojeluaineiden hyväksymisen yhteydessä toteuttamin) toimenpitein. Siten myös jäsenvaltio voi toteuttaa väliaikaisia suojatoimenpiteitä vain, jos nämä edellytykset täyttyvät. [20] Ennakkoratkaisupyynnössä ei kuitenkaan käsitellä näitä edellytyksiä vaan pelkästään menettelyllisiä kysymyksiä. Saatuaan vastauksen pyyntöönsä Conseil d'État'n on kuitenkin mahdollisesti tutkittava vielä mainitut kansallisille toimenpiteille asetetut aineellisoikeudelliset vaatimukset. [21]

2. Conseil d'État'n kysymysten tulkinta

44. Tätä taustaa vasten Conseil d'État tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään, täyttääkö Ranskan neonikotinoidien kieltämistä koskevasta ehdotuksesta tekemä ilmoitus kasvinsuojeluasetuksen 71 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaiset ilmoittamisen menettelylliset edellytykset (tästä jäljempänä B).

45. Toisella kysymyksellä se pyrkii selvittämään, ovatko komission eri neonikotinoideista antamat täytäntöönpanoasetukset 71 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettuja unionin toimenpiteitä, jotka estävät ilmoitettujen kansallisten suojatoimenpiteiden käyttöönoton. Kolmannella kysymyksellä syvennetään toista kysymystä siltä osin, voidaanko kansallisten suojatoimenpiteiden *osia* edelleen soveltaa, jos komission toimenpiteillä poistetaan jäsenvaltion huolenaiheet ainoastaan osittain, koska niillä rajoitetaan viidestä tehoaineesta ainoastaan kolmen käyttöä (toisesta ja kolmannesta kysymyksestä jäljempänä C).

3. Ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottaminen

46. UIPP epäilee ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttymistä, koska Ranskan sääntely ei ole väliaikainen suojatoimenpide vaan pysyvä ratkaisu. Sääntely ei myöskään selvästikään ole kiireellinen, koska kielto tuli voimaan vasta kaksi vuotta lain säätämisen jälkeen. Kasvinsuojeluasetuksen 71 artiklan 1 kohdan ensimmäistä virkettä ei siten voida UIPP:n näkemyksen mukaan soveltaa.

19 Ks. tuomio 8.9.2011, Monsanto ym. (C-58/10–C-68/10, EU:C:2011:553, 80 kohta) ja tuomio 13.9.2017, Fidenato ym. (C-111/16, EU:C:2017:676, 41 kohta).

20 Ks. tästä tuomio 9.9.2003, Monsanto Agricoltura Italia ym. (C-236/01, EU:C:2003:431, 106 kohta ja sitä seuraavat kohdat); tuomio 8.9.2011, Monsanto ym. (C-58/10–C-68/10, EU:C:2011:553, 76 ja 77 kohta) ja tuomio 13.9.2017, Fidenato ym. (C-111/16, EU:C:2017:676, 51–53 kohta).

21 Ks. tuomio 8.9.2011, Monsanto ym. (C-58/10–C-68/10, EU:C:2011:553, 79 kohta) ja tuomio 13.9.2017, Fidenato ym. (C-111/16, EU:C:2017:676, 38 kohta).

47. Tämän väitteen mukaan kysymykset ovat selvästi hypoteettisia ja ne on siksi jätettävä tutkimatta, koska kiellon luonnehtiminen kasvinsuojeluasetuksen 71 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaiseksi väliaikaiseksi suojatoimenpiteeksi ei tule mitenkään kysymykseen. Tämä väite ei kuitenkaan vakuuta.

48. Kasvinsuojeluasetuksen 71 artiklan 1 kohdan ensimmäiseen virkkeeseen sisältyvällä väliaikaisen suojatoimenpiteen käsitteellä ei rajoiteta toteutettavien toimenpiteiden muotoa. Kansallisen suojatoimenpiteen väliaikaisuus käy pikemminkin ilmi ennen kaikkea siitä, että komission on 71 artiklan 2 kohdan mukaisesti tarkoitus tutkia se viipymättä ja mahdollisesti korvata se 71 artiklan 3 kohdan mukaisesti unionin toimenpiteellä.

49. Kasvinsuojeluasetuksen 71 artiklan 1 kohdan ensimmäisestä virkkeestä ei myöskään voida päätellä, että tätä toimivaltaa ei voitaisi käyttää suojatoimenpiteiden toteuttamisessa ilmenneiden viivästysten vuoksi. Erityisesti ranskankielisessä versiossa tosin käytetään kiireellisyyden käsitettä (mesures d'urgence), ja myös saksankielisen version kiireellisen toimenpiteen käsite (Notfallmaßnahmen) samoin kuin englanninkielisen version käsite (emergency measures) viittaavat tiettyyn kiireelliseen tarpeeseen, mutta myös silloin, kun on toimittava kiireellisesti, myöhässä toteutetut toimenpiteet eivät ole kiellettyjä pelkästään siksi, että ne olisi mahdollisesti pitänyt toteuttaa aiemmin.

50. Ennakkoratkaisupyyntö on näin ollen otettava tutkittavaksi.

B Menettelylliset vaatimukset jäsenvaltion vetoamiselle kasvinsuojeluasetuksen 71 artiklaan

51. Ensimmäisellä kysymyksellä pyritään selvittämään, onko Ranska ryhtynyt tarvittaviin menettelyllisiin toimiin vedotakseen kasvinsuojeluasetuksen 71 artiklaan, siis erityisesti, onko Ranska ilmoittanut asiasta virallisesti komissiolle.

1. Kasvinsuojeluasetuksen 71 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaisen virallisen ilmoittamisen käsite

52. Kasvinsuojeluasetuksen 71 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä edellytetään ensinnäkin, että jäsenvaltio ilmoittaa virallisesti komissiolle kiireellisten toimenpiteiden tarpeesta. Jotkut seikat tosin puhuvat sen puolesta, että jäsenvaltion ilmoituksen on ulkoisen muotonsa perusteella koskettava mainitussa säännöksessä tarkoitettua kiireellistä toimenpidettä. Jäljempänä kuitenkin osoitetaan, että vilpittömän yhteistyön periaate huomioon ottaen ratkaisevaa on, voivatko osapuolet lähteä siitä, että niiden viestintäkumppanit ymmärtävät kulloisenkin ilmoituksen sisällön oikein.

53. Ranska on tosin toimittanut komissiolle 2.2.2017 kieltosääntelyä koskevan ehdotuksen mutta antanut ilmoituksensa ilmoittamisdirektiivin mukaisessa menettelyssä.

54. Komissio katsoo, että tällaista ilmoitusta on pidettävä kasvinsuojeluasetuksen 71 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna ilmoittamisena vain, jos jäsenvaltio viittaa nimenomaisesti näihin säännöksiin tai ainakin pyrkii osoittamaan, että unionin toteuttaman kiireellisen toimenpiteen edellytykset täyttyvät. Lisäksi ilmoittamisen yhteydessä on nimenomaisesti uhattava, että jäsenvaltio ryhtyy yksipuolisesti toimiin, ellei unioni toteuta mitään toimenpiteitä. Ranskan tekemä ilmoitus ei täytä näitä edellytyksiä.

55. Komissio ei tosin perustele, miten se on päätynyt näihin tiukkoihin vaatimuksiin, jotka ovat pelkkää ilmoittamista laajempia. Kyseisestä sääntelystä voidaan kuitenkin päätellä tältä osin monia seikkoja.

56. Ensinnäkin kasvinsuojeluasetuksen 71 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä edellytetään ilmoittamista ”virallisesti”.

57. Toiseksi ilmoittamisdirektiivin 7 artiklan 1 kohdan c alakohdassa säädetään, että 5 artiklan mukaista ilmoitusvelvollisuutta ei sovelleta jäsenvaltioiden lakeihin, asetuksiin tai hallinnollisiin määräyksiin, joilla jäsenvaltiot käyttävät unionin sitovissa säädöksissä säädettyjä suojalausekkeita.

58. Kasvinsuojeluasetuksen 71 artiklan otsikossa ei tosin ole useista vastaavista säännöksistä poiketen suojalausekkeen käsitettä, mutta sisällöllisesti kyseinen säännös vastaa SEUT 114 artiklan 10 kohdassa olevaa suojalausekkeiden määritelmää. Siksi sitä on pidettävä suojalausekkeena myös ilmoittamisdirektiivin 7 artiklan 1 kohdan c alakohdan yhteydessä.

59. Tämä säännös voitaisiin näin ollen ymmärtää siten, että jäsenvaltiot eivät voi tehdä kasvinsuojeluasetuksen 71 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaista ilmoitusta komissiolle ilmoittamisdirektiivin mukaisen ilmoituksen muodossa.

60. Kolmanneksi ilmoittamisdirektiivin 5 artiklan 5 kohdan mukaan kyseisen direktiivin mukainen tiedonanto voidaan myös korvata toimittamalla ehdotus jonkin toisen unionin säädöksen perusteella ilmoitusvelvollisuuden yhteydessä. Suppean tulkinnan mukaan ilmoitus ei siten voisi korvata muuta tiedonantoa, käsiteltävässä asiassa kasvinsuojeluasetuksen 71 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaista ilmoittamista. Ainoastaan käänteisesti asetuksen mukainen ilmoittaminen voisi pikemminkin korvata direktiivin mukaisen tiedonannon.

61. Mainittujen säännösten näin tiukkaa tulkintaa puoltaa ennen kaikkea se, että kasvinsuojeluasetuksen 71 artiklan mukaiset yksipuoliset suojatoimenpiteet haittaavat sisämarkkinoiden toimintaa. Näin ollen on välttämätöntä välttää mahdollisuuksien mukaan väärinkäsityksiä suojalausekkeiden soveltamisessa. Kuten UIPP perustellusti esittää, unionin tuomioistuin korostaa tästä syystä säännöllisesti, että suojalausekkeisiin vetoaminen edellyttää tältä osin säädetyn menettelyn noudattamista. [22]

62. Nämä näkökohdat eivät kuitenkaan viime kädessä vakuuta.

63. Virallisen ilmoittamisen käsitteen tulkinnan lähtökohtana on oltava se, että kasvinsuojeluasetuksen 71 artiklaan sen enempää kuin sen muihinkaan säännöksiin ei sisälly erityisiä menettelysääntöjä komissiolle ilmoittamisesta.

64. Kasvinsuojeluasetuksen 71 artiklalla pikemminkin konkretisoidaan SEU 4 artiklan 3 kohdassa vahvistettu vilpittömän yhteistyön periaate, kun pyritään ajamaan oikeutettuja intressejä kasvinsuojeluaineiden yhteydessä. [23] Siksi 71 artiklaa on myös tulkittava tämän periaatteen valossa.

65. SEU 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä määrätään nimenomaisesti, että vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti unioni ja jäsenvaltiot kunnioittavat ja avustavat *toisiaan* perussopimuksista johtuvia tehtäviä täyttäessään. Unionin tuomioistuin korostaa usein vilpittömästä yhteistyöstä johtuvia jäsenvaltioiden velvoitteita, [24] mutta ne koskevat myös unionin toimielimiä. [25]

22 Ks. esim. tuomio 25.3.1999, komissio v. Italia (C-112/97, EU:C:1999:168, 62 kohta); tuomio 22.10.2002, National Farmers' Union (C-241/01, EU:C:2002:604, 60 kohta); tuomio 10.3.2005, Tempelman ja van Schaijk (C-96/03 ja C-97/03, EU:C:2005:145, 50 kohta); tuomio 17.4.2007, AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, 62 ja 63 kohta); tuomio 8.9.2011, Monsanto ym. (C-58/10–C-68/10, EU:C:2011:553, 69 kohta) ja tuomio 13.9.2017, Fidenato ym. (C-111/16, EU:C:2017:676, 32 kohta).

23 Ks. tuomio 8.1.2002, van den Bor (C-428/99, EU:C:2002:3, 47 kohta).

24 Ks. esim. tuomio 16.6.2005, Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386, 42 kohta) ja tuomio 31.10.2019, komissio v. Alankomaat (C-395/17, EU:C:2019:918, 102 kohta).

25 Määräys 13.7.1990, Zwartveld ym. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, 17 kohta); tuomio 22.10.2002, Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, 93 kohta); tuomio 21.10.2008, Marra (C-200/07 ja C-201/07, EU:C:2008:579, 41 kohta) ja tuomio 5.12.2017, Saksa v. neuvosto (C-600/14, EU:C:2017:935, 106 kohta).

66. Yhtäältä jäsenvaltioiden on siten tehtävä vilpitöntä yhteistyötä komission kanssa käyttäessään tätä menettelyä, toisaalta tämä pätee myös komissioon (ja muihin jäsenvaltioihin). Tämä tarkoittaa myös, että muodolliset vaatimukset molemmille osapuolille voivat olla ainoastaan niin laajat kuin on tarpeen yhteistyön tehokkuuden takaamiseksi.

67. Kasvinsuojeluasetuksen 71 artiklan menettelyllisen soveltamisen kannalta ratkaisevaa ei siten ole ilmoittamisen ulkoinen muoto vaan se, voivatko osapuolet lähteä siitä, että niiden viestintäkumppanit ymmärtävät ilmoitusten sisällön oikein.

68. Myös ilmoittamisdirektiivin säännöksiä on tulkittava vastaavasti. Jo kyseisen direktiivin sääntelytavoitteen perusteella niiden tarkoituksena ei ole asettaa vaatimuksia kasvinsuojeluasetuksen 71 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaiselle viralliselle ilmoittamiselle. Ilmoittamisdirektiivin 7 artiklan 1 kohdan c alakohta tarkoittaa pikemminkin vain sitä, että kasvinsuojeluasetuksen 71 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettua ilmoittamista ei *tarvitse* tehdä kyseisen direktiivin mukaisesti. Direktiivin mukainen tiedonanto voi kuitenkin olla asetuksessa tarkoitettua ilmoittamista. Ilmoittamisdirektiivin 5 artiklan 5 kohta vahvistaa tulkinnan vilpittömän yhteistyön velvoitteen valossa. Kyseisellä sääntelyllä pyritään ensisijaisesti selventämään, että useat tiedonannot ovat tarpeettomia, kunhan kaikki osapuolet ovat tietoisia siitä, mitä tehtäviä tiedonannolla on.

69. Mikäli tähän liittyy epäselvyyttä, on siten kaikkien osapuolten vastuulla hälventää se selvennyksillä tai tiedusteluilla.

70. Komissio ja muut jäsenvaltiot eivät tosin voi vedota siihen, että asiaan liittyy mahdollisesti edelleen epäselvyyttä, jos ne eivät esitä vastaavia kysymyksiä.

71. Kasvinsuojeluasetuksen 71 artiklan 1 kohtaan vetoavan jäsenvaltion on kuitenkin ensisijaisesti selvennettävä asiaa, jos on viitteitä siitä, että muut osapuolet eivät ymmärrä sen aikomusta toimia tai perusteita toimille. Jos se siinä tapauksessa laiminlyö tällaisen selventämisen, virallista ilmoittamista ei ole tapahtunut.

72. Ilmoittamisdirektiivin 5 artiklan mukainen toimenpiteen tiedonanto on siten rinnastettava kasvinsuojeluasetuksen 71 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaiseen viralliseen ilmoittamiseen, jos jäsenvaltio voi lähteä siitä, että komissio on ymmärtänyt sen tässä mielessä.

2. Käsiteltävän asian olosuhteet

73. Sen kannalta, että unionin tuomioistuin voisi konkretisoida tarkemmin näitä edellytyksiä käsiteltävän asian osalta, olisi ollut hyödyllistä, jos Conseil d'État tai ainakin Ranska ja komissio olisivat toimittaneet tässä menettelyssä tarkempia tietoja yhteydenpidostaan. Olisi ollut aiheellista esittää kokonaisuudessaan erityisesti Ranskan 2.2.2017 tekemä ilmoitus ja komission siihen 3.8.2017 antama vastaus. Olisi myös ollut mielenkiintoista tietää, onko Ranska selventänyt komission asetusten antamiseen vuonna 2018 johtaneissa menettelyissä, että se pitää kaavailtuja rajoituksia riittämättöminä ja aikoo siksi ottaa käyttöön laajempia rajoituksia.

74. Koska unionin tuomioistuimella ei ole käytettävissään näitä tietoja, Conseil d'État'n on selvennettävä näitä kysymyksiä ja tutkittava niiden valossa, saattoiko Ranska ymmärtää komission menettelyn ja erityisesti sen 3.8.2017 antaman vastauksen siten, että komissio on ymmärtänyt Ranskan ilmoituksen kasvinsuojeluasetuksen 71 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetuksi viralliseksi ilmoittamiseksi. Jos tästä oli epäselvyyttä, Ranskan olisi pitänyt hälventää se ennen kuin se saattoi ottaa ilmoituksensa perusteella käyttöön mainitun säännöksen mukaiset toimenpiteet.

75. Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevien tietojen perusteella on kuitenkin aihetta esittää seuraavat näkökohdat.

76. Sikäli kuin ennakkoratkaisupyynnössä kuvataan komission 3.8.2017 antamaa vastausta, siitä ilmenee, että komissio on ymmärtänyt Ranskan huolenaiheet erittäin hyvin ja yhdistänyt ne kasvinsuojeluasetukseen. Komission täytyi myös ymmärtää sääntelyehdotuksen, joka johtaisi jo olemassa olevan neonikotinoideja koskevan kansallisen kiellon soveltamiseen, toimittaminen siten, että Ranska aikoi tosiasiallisesti antaa vastaavan sääntelyn.

77. Käytettävissä oleviin tietoihin ei kuitenkaan sisälly mitään viitteitä siitä, että komissio on lähtenyt kasvinsuojeluasetuksen 71 artiklan soveltamisesta. Ei ole etenkään viitteitä siitä, että komissio olisi tutkinut Ranskan toteuttamia toimenpiteitä sen 71 artiklan 2 kohdan kannalta, vaikka ilmoittamisdirektiivin täytäntöönpanoa koskevaan komission tietokantaan tehdystä merkinnästä onkin pääteltävä, että komissiolle ilmoitettiin kiellosta sen hyväksymisen jälkeen mutta mahdollisesti vielä ennen sen voimaantuloa.

78. Tässä yhteydessä merkityksellinen voi olla myös UIPP:n ja komission väite, jonka mukaan Ranska ei ole tehnyt komissiolle selväksi toimenpiteiden kiireellisyyttä. Jos tämä pitää paikkansa, komissiolla ei ollut niinkään aihetta pitää Ranskan ilmoitusta kiireellisten toimenpiteiden tarpeesta ilmoittamisena.

79. Lisäksi komissio väittää, ettei Ranska ole käsitellyt ilmoituksessaan kyseisten kolmen neonikotinoidin käytön olemassa olleita ja suunniteltuja rajoituksia. Koska kasvinsuojeluasetuksen 71 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle kiireellisten toimenpiteiden *tarpeesta*, sen voitaisiin odottaa esittävän, miksi vastaavat unionin toimenpiteet eivät olleet riittäviä.

80. On kuitenkin myös niin, että ilmoittamiselle asetettujen vaatimusten on oltava asianmukaisia. Tältä osin pitäisi riittää, jos jäsenvaltio esittää perusteet huolenaiheilleen ja tavoitteenaan olevat laajemmat suojatoimenpiteet. Sen ei sitä vastoin tarvitse tarkastella yksityiskohtaisesti olemassa olevien toimenpiteiden mahdollisia puutteita.

81. Tässä vaiheessa ei etenkään ole tarpeen esittää jo kattavia perusteluja, jotka kestäisivät kasvinsuojeluasetuksen 71 artiklan 2 kohdan mukaisen tarkastelun. Virallisen ilmoittamisen ajankohtana jäsenvaltion toimenpiteiden täsmällinen määrittäminen ja niiden tarkasteluhan ovat vielä edessä, joten jäsenvaltiolla on edelleen mahdollisuus täydentää perusteita toimivaltaisen komitean menettelyssä.

82. On kuitenkin vilpittömän yhteistyön hengen mukaista, että komissio ilmaisee mahdolliset epäilyksensä jo vastatessaan jäsenvaltion tekemään ilmoitukseen. Tällaisen vastauksen pitäisi tavallisesti johtaa toivottujen suojatoimenpiteiden tarpeesta käytävään vuoropuheluun, josta ei tosin säädetä nimenomaisesti kasvinsuojeluasetuksen 71 artiklassa mutta joka voi olla vain hyödyllinen yhteensovitetun menettelyn kannalta.

3. Ranskan suojatoimenpiteistä ilmoittaminen

83. Täydentävästi on huomautettava, että kasvinsuojeluasetuksen 71 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä edellytetään lisäksi, että jäsenvaltio ilmoittaa välittömästi muille jäsenvaltioille ja komissiolle, kun se toteuttaa toimenpiteitä. Tällä ilmoittamisella on keskeinen merkitys, koska se käynnistää 71 artiklan 2 kohdan mukaisen toimenpiteen tarkastelun. Tästä syystä on katsottava, että se on edellytys kansallisten suojatoimenpiteiden soveltamiselle. [26]

26 Ks. erityisesti tuomio 8.9.2011, Monsanto ym. (C-58/10–C-68/10, EU:C:2011:553, 72 ja 73 kohta) mutta myös tuomio 8.1.2002, van den Bor (C-428/99, EU:C:2002:3, 45–47 kohta); tuomio 22.10.2002, National Farmers' Union (C-241/01, EU:C:2002:604, 60 kohta); tuomio 10.3.2005, Tempelman ja van Schaijk (C-96/03 ja C-97/03, EU:C:2005:145, 50 kohta) ja tuomio 17.4.2007, AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, 62 ja 63 kohta).

84. Koska ennakkoratkaisupyyntöön ei sisälly tätä koskevia tietoja, Conseil d'État'n on mahdollisesti tutkittava, onko Ranska ilmoittanut ilmoittamisdirektiivin yhteydessä komissiolle ja muille jäsenvaltioille riittävästi toteutetuista suojatoimenpiteistä. [27]

4. Välipäätelmä

85. Yhteenvetona ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että ilmoittamisdirektiivin 5 artiklan mukainen toimenpiteen tiedonanto on rinnastettava kasvinsuojeluasetuksen 71 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaiseen viralliseen ilmoittamiseen, jos jäsenvaltio voi lähteä siitä, että komissio on ymmärtänyt sen tässä mielessä. Se, onko näin katsottava olevan pääasiassa kyseessä olevassa tapauksessa, toimivaltaisen tuomioistuimen on selvitettävä ottamalla laaja-alaisesti huomioon jäsenvaltion ja komission välinen yhteydenpito.

C Komission toimenpiteet

86. Toisella ja kolmannella kysymyksellä pyritään selvittämään, ovatko komission eri neonikotinoideista antamat täytäntöönpanoasetukset kasvinsuojeluasetuksen 71 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettuja unionin toimenpiteitä, jotka estävät ilmoitettujen kansallisten suojatoimenpiteiden käyttöönoton.

87. Nämä kysymykset esitetään tosin vain siinä tapauksessa, että Ranskan on katsottava ilmoittaneen toimenpiteistä komissiolle virallisesti. Koska tämä on asia, joka Conseil d'État'n on selvitettävä, vaikuttaa tarkoituksenmukaiselta tarkastella sitä varmuuden vuoksi.

88. Mainitun säännöksen mukaan jäsenvaltio voi toteuttaa väliaikaisia suojatoimenpiteitä, jos komissio ei ole ryhtynyt toimiin 69 tai 70 artiklan mukaisesti.

89. Asiassa on riidatonta, ettei komissio ole ryhtynyt toimiin kasvinsuojeluasetuksen 69 tai 70 artiklan mukaisesti. Ranskan 2.2.2017 tekemän ilmoituksen ja riidanalaisen asetuksen antamisajankohdan eli 30.7.2018 välisenä ajanjaksona komissio on kuitenkin rajoittanut huomattavasti kolmen neonikotinoidin käyttöä kasvinsuojeluasetuksen muiden säännösten nojalla, uusinut yhden neonikotinoidin hyväksynnän 15 vuodeksi ja jatkanut viidennen neonikotinoidin hyväksynnän voimassaoloa väliaikaisesti vuodella. [28]

90. Jos kasvinsuojeluasetuksen 71 artiklan 1 kohdan ensimmäistä virkettä tulkitaan suppeasti, näillä toimenpiteillä ei olisi kyseisen säännöksen mukaan merkitystä Ranskan toimivallan kannalta, sillä sen mukaan ainoastaan 69 ja 70 artiklan mukaiset kiireelliset toimenpiteet ovat esteenä jäsenvaltion toteuttamille suojatoimenpiteille.

91. Kasvinsuojeluasetuksen 71 artiklan 1 kohdan ensimmäistä virkettä on kuitenkin tulkittava myös tältä osin vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti. Lisäksi on otettava huomioon asetuksen yhdenmukaistamistavoite. Tästä syystä ratkaisevaa ei voi olla se, missä muodossa komissio toimii, vaan ainoastaan se, toteuttaako se toimenpiteitä, joilla se ottaa huomioon jäsenvaltion huolenaiheet. Siten kansallisille toimenpiteille ovat esteenä etenkin pitkäkestoiset unionin toimenpiteet, joiden kohteena on kyseinen riski.

27 Ks. edellä 29 kohta.

28 Ks. edellä 24 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

92. Tässä valossa imidaklopridin, klotianidiinin ja tiametoksaamin käytön rajoituksia on pidettävä kasvinsuojeluasetuksen 71 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettuina komission toimenpiteinä. Näistä neonikotinoideista annettujen kolmen täytäntöönpanoasetuksen johdanto-osan 11 perustelukappaleen mukaan rajoitukset perustuvat näet asianomaisten tehoaineiden turvallisuuteen.

93. Vaikka Ranskan 2.2.2017 tekemää ilmoitusta olisikin pidettävä kasvinsuojeluasetuksen 71 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettuna ilmoittamisena, sillä ei näin ollen voitaisi oikeuttaa poikkeamista mainituista kolmesta myöhemmin toteutetusta komission toimenpiteestä.

94. Jos Ranska katsoo, että nämäkään rajoitukset eivät ole riittäviä, kyseisen jäsenvaltion on kasvinsuojeluasetuksen 71 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaisella virallisella ilmoittamisella käynnistettävä siinä säädetty menettely uudelleen. Tällä tavalla komissio saisi tilaisuuden estää yksipuolisten Ranskan toimenpiteiden haitallisen vaikutuksen sisämarkkinoihin joko tiukentamalla omia toimenpiteitään tai osoittamalla Ranskan näkemyksen vääräksi.

95. Tätä edellytystä vastaan ei voida vedota Ranskan toimenpiteiden kiireellisyyteen liittyviin näkökohtiin, sillä kyseiset toimenpiteet toteutettiin vasta heinäkuussa 2018 ja siten kaksi kuukautta komission asetusten antamisen jälkeen. Tänä ajanjaksona Ranskan olisi ollut helppo ilmoittaa asiasta virallisesti komissiolle.

96. Asetamipridin hyväksynnän uusiminen 15 vuodeksi ja tiaklopridin hyväksynnän voimassaoloajan väliaikainen jatkaminen sitä vastoin osoittavat, ettei komissio ole ryhtynyt näiden tehoaineiden osalta toimenpiteisiin, jotka ovat rinnastettavissa kasvinsuojeluasetuksen 69 ja 70 artiklan mukaisiin toimenpiteisiin.

97. Tiaklopridin osalta hyväksynnän voimassaoloajan väliaikainen jatkaminen sisältää tähän tehoaineeseen liittyvien riskien arviointia koskevat toteamukset. Tämä on myös loogista, sillä jatkaminen tehtiin vireillä olevan uusimismenettelyn, jonka yhteydessä näitä riskejä tutkittiin, perusteella.

98. Asetamipridin hyväksynnän uusiminen perustuu täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2018/113 johdanto-osan kymmenennen perustelukappaleen mukaan sen osoittamiseen, että kasvinsuojeluasetuksen 4 artiklassa säädetyt hyväksymiskriteerit täyttyivät. Komissio siis katsoo, ettei tällä tehoaineella ole haitallisia vaikutuksia ihmisten terveyteen eikä kohtuuttomia haittavaikutuksia ympäristöön. Sitä vastoin päätöksessä ei käsitellä Ranskan huolenaiheita.

99. Toiseen ja kolmanteen kysymykseen on siten vastattava, että kasvinsuojeluasetuksen 71 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaiset jäsenvaltioiden yksipuoliset toimenpiteet ovat sallittuja vain siltä osin kuin komissio ei virallisen ilmoittamisen jälkeen ryhdy toimenpiteisiin, joilla se puuttuu jäsenvaltion huolenaiheisiin. Jos Ranskan 2.2.2017 tekemää ilmoitusta on pidettävä virallisena ilmoittamisena, imidaklopridin, klotianidiinin ja tiametoksaamin käytön rajoituksia on pidettävä tällaisina toimenpiteinä. Tällaista vaikutusta ei sitä vastoin ole asetamipridin hyväksynnän uusimisella eikä tiaklopridin hyväksynnän voimassaolon väliaikaisella jatkamisella.

V Ratkaisuehdotus

100. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1) Teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä annetun direktiivin (EU) 2015/1535 5 artiklan mukainen toimenpiteen tiedonanto on rinnastettava kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 1107/2009 71 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaiseen viralliseen ilmoittamiseen, jos jäsenvaltio voi lähteä siitä, että komissio on ymmärtänyt

sen tässä mielessä. Se, onko näin katsottava olevan pääasiassa kyseessä olevassa tapauksessa, toimivaltaisen tuomioistuimen on selvitettävä ottamalla laaja-alaisesti huomioon jäsenvaltion ja komission välinen yhteydenpito.

2) Asetuksen (EY) N:o 1107/2009 71 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaiset jäsenvaltioiden yksipuoliset toimenpiteet ovat sallittuja vain siltä osin kuin komissio ei virallisen ilmoittamisen jälkeen ryhdy toimenpiteisiin, joilla se puuttuu jäsenvaltion huolenaiheisiin. Jos Ranskan 2.2.2017 tekemää ilmoitusta on pidettävä virallisena ilmoittamisena, tehoaineiden imidakloprid, klotianidiini ja tiametoksaami käytön rajoittamista täytäntöönpanoasetuksilla (EU) 2018/783, 2018/784 ja 2018/785 on pidettävä tällaisina toimenpiteinä. Tätä vaikutusta ei sitä vastoin ole asetamipridin hyväksynnän uusimisella täytäntöönpanoasetuksella (EU) 2018/113 eikä tiaklopridin hyväksynnän voimassaolon väliaikaisella jatkamisella täytäntöönpanoasetuksella (EU) 2018/524.