Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
JULIANE KOKOTT
esitatud 4. juunil 2020[1]

Kohtuasi C-514/19

Union des industries de la protection des plantes
versus
Premier ministre jt

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

Eelotsusetaotlus – Põllumajandus – Keskkond – Määrus (EÜ) nr 1107/2009 – Taimekaitsevahendite turulelaskmine – Liikmesriigi erakorralise meetme õiguspärasus – Neonikotinoidid – Mesilaste kaitse – Kahtluste ametlikult väljendamine – Direktiiv (EL) 2015/1535 – Tehnilistest eeskirjadest ning infoühiskonna teenuste eeskirjadest teatamise kord – Lojaalne koostöö – Komisjoni kaitsemeetmed

I. Sissejuhatus

1. Määrusega (EÜ) nr 1107/2009[2] ühtlustatakse toimeainetele ja taimekaitsevahenditele loa andmine Euroopa Liidus. Liikmesriigid võivad siiski võtta ühepoolseid kaitsemeetmeid, kui nad on enne väljendanud komisjonile teatud toimeaine tõttu kahtlusi ja komisjon ise ei ole kaitsemeetmeid võtnud.

2. Käesolevas menetluses tuleb selgitada, millal tuleb komisjonile esitatud teadet käsitada kahtluste väljendamisena. Prantsusmaa esitas käesoleval juhul komisjonile teate vastavalt direktiivile (EL) 2015/1535[3], kuid ei tuginenud sõnaselgelt määruses nr 1107/2009 sisalduvale kaitseklauslile. Lisaks tuleb uurida, millistele nõuetele peavad vastama komisjoni meetmed, et need välistaksid liikmesriigi võimaluse võtta kaitsemeetmeid.

1 Algkeel: saksa.

2 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. oktoobri 2009. aasta määrus (EL) nr 1107/2009 taimekaitsevahendite turulelaskmise ja nõukogu direktiivide 79/117/EMÜ ja 91/414/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT 2009, L 309, lk 1). Vahepealsed muudatused ei ole eelotsusetaotluse seisukohast tähtsad.

3 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. septembri 2015. aasta direktiiv (EL) 2015/1535, millega nähakse ette tehnilistest eeskirjadest ning infoühiskonna teenuste eeskirjadest teatamise kord (ELT 2015, L 241, lk 1).

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

1. Määrus (EÜ) nr 1107/2009

3. Määrus nr 1107/2009 on vastu võetud EÜ asutamislepingu artikli 37 lõike 2, artikli 95 ja artikli 152 lõike 4 punkti b alusel. Nimetatud sätted on õiguslikud alused ühise põllumajanduspoliitika, ühise kalanduspoliitika (nüüd ELTL artikkel 41) ning siseturu (nüüd ELTL artikkel 114) jaoks ning meetmete võtmiseks veterinaaria- ja fütosanitaaralal, millega kehtestatakse erandid ühisest põllumajanduspoliitikast ja mille otsene eesmärk on rahvatervise kaitse (nüüd ELTL artikli 168 lõike 4 punkt b).

4. ELTL artikli 114 lõige 10 sätestab, et selle artikli alusel võetud meetmetes on „asjakohastel juhtudel […] kaitseklausel, mis volitab liikmesriike ühel või mitmel artiklis 36 osutatud majandusvälisel põhjusel võtma liidu kontrollimenetlusele alluvaid ajutisi meetmeid."

5. Vastavalt määruse nr 1107/2009 artiklitele 13 ja 79 otsustab *komisjon* koos komiteega, milles on esindatud liikmesriigid, *toimeainete* heakskiitmise üle.

6. Määruse nr 1107/2009 artiklis 4 on esitatud toimeainete heakskiitmise kriteeriumid, mis lähtuvad eelkõige sellest, et toimeainetel, mille saab heaks kiita, ei ole mingit kahjulikku mõju inimeste tervisele ega mingit lubamatut mõju keskkonnale.

7. Määruse nr 1107/2009 artikli 6 kohaselt võib heakskiidu andmine sõltuda mitmest tingimusest ja piirangust. Määruse nr 1107/2009 artikkel 14 ja järgmised artiklid määravad kindlaks toimeainele antud heakskiidu pikendamise, artikkel 21 sätestab selle läbivaatamise.

8. Vastavalt määruse nr 1107/2009 artiklile 28 ja järgmistele artiklitele annavad *liikmesriigid taimekaitsevahenditele* oma territooriumil loa heakskiidetud toimeainete alusel. Määruse nr 1107/2009 artikli 36 lõige 3 lubab liikmesriikidel riskide vähendamiseks piirata taimekaitsevahendite kasutamist või keelduda taimekaitsevahendile loa andmisest, seda eelkõige juhul, kui esineb muret tekitavaid aspekte, mis on seotud inimeste või loomade tervise või keskkonnaga.

9. Määruse nr 1107/2009 artikkel 49 sisaldab erinormi töödeldud seemnete turulelaskmise kohta. Vastavalt lõikele 1 ei keela liikmesriigid selliste seemnete turulelaskmist ja kasutamist, mida on töödeldud vähemalt ühes liikmesriigis kõnealuseks kasutuseks lubatud taimekaitsevahendiga. Erandid sellest võib komisjon tõsise ohu kahtluse korral kindlaks määrata vastavalt artiklis 69 osutatud menetlusele. Peale selle on aga kohaldatavad ka artiklid 70 ja 71.

10. Olenemata sellest viitest lubavad määruse nr 1107/2009 artiklid 69–71 komisjonil ja liikmesriikidel võtta erakorralisi meetmeid.

11. Määruse nr 1107/2009 artikkel 69 reguleerib erakorraliste meetmete võtmist komisjoni poolt:

„Kui on selge, et heakskiidetud toimeaine, taimekaitseaine, sünergist või muu koostisaine või käesoleva määruse kohaselt loa saanud taimekaitsevahend võib tõenäoliselt kujutada tõsist ohtu inimeste või loomade tervisele või keskkonnale ning sellist ohtu ei ole võimalik rahuldaval määral ohjata liikmesriigi või -riikide võetud meetmete abil, võetakse komisjoni algatusel või liikmesriigi nõudmisel

kohe meetmed selle aine või vahendi kasutamise ja/või müügi piiramiseks või keelustamiseks vastavalt artikli 79 lõikes 3 osutatud regulatiivkomitee menetlusele. Enne selliste meetmete võtmist vaatab komisjon läbi tõendid ning võib küsida ameti arvamust. Komisjon võib määrata sellise arvamuse esitamiseks tähtaja."

12. Vastavalt määruse nr 1107/2009 artiklile 70 võib komisjon äärmiselt kiireloomulistel juhtudel võtta kiirmenetluses vastu erakorralised meetmed.

13. Määruse nr 1107/2009 artikkel 71 käsitleb liikmesriikide pädevust võtta erakorralisi meetmeid.

„1. Kui liikmesriik teatab komisjonile ametlikult vajadusest võtta erakorralisi meetmeid ning artikli 69 või 70 kohaselt ei ole meetmeid võetud, võib liikmesriik vastu võtta ajutised kaitsemeetmed. Sellisel juhul peab ta sellest kohe teatama teistele liikmesriikidele ja komisjonile.

2. Komisjon esitab 30 tööpäeva jooksul selle küsimuse artikli 79 lõikes 1 osutatud komiteele vastavalt artikli 79 lõikes 3 osutatud regulatiivkomitee menetlusele, pidades silmas siseriikliku ajutise kaitsemeetme pikendamist, muutmist või kehtetuks tunnistamist.

3. Liikmesriik võib rakendada oma siseriiklikke ajutisi kaitsemeetmeid kuni ühenduse meetmete vastuvõtmiseni."

2. Direktiiv (EL) 2015/1535

14. Direktiivi 2015/1535 artikli 5 lõige 1 sisaldab põhimõttelise tähtsusega kohustust teatada tehnilistest eeskirjadest.

„Piiramata artikli 7 kohaldamist, edastavad liikmesriigid viivitamata komisjonile kõik tehniliste eeskirjade eelnõud […]; nad teatavad komisjonile ka põhjused, miks selliste tehniliste eeskirjade jõustamine oli vajalik, kui neid põhjusi ei ole eelnõus juba selgitatud.

[…]

Kui tehniliste eeskirjade eelnõuga püütakse eelkõige tervishoiust või tarbijate või keskkonna kaitsmisest lähtudes keemilise aine, valmistise või toote turustamist või kasutamist piirata, siis edastavad liikmesriigid ka kõnealuse aine, valmistise või toote kohta asjaomaste andmete kokkuvõtte või viited ning teada olevate ja kättesaadavate asendusainete kohta andmete viited, kui selline teave on kättesaadav, ja samuti meetme prognoositava mõju tervishoiule ning tarbija ja keskkonna kaitsele, esitades ühtlasi riskianalüüsi, mis tehakse kooskõlas [REACH-määruse[4]] XV lisa II.3 peatüki asjaomases osas sätestatud põhimõtetega.

[…]".

15. Direktiivi 2015/1535 artikli 5 lõige 5 käsitleb seost tehnilistest eeskirjadest teatamisega liidu muude õigusnormide alusel:

„Kui tehniliste eeskirjade eelnõu moodustab osa meetmetest, mille eelnõuna edastamist komisjonile nõutakse mõne teise liidu õigusakti alusel, võivad liikmesriigid lõikes 1 ette nähtud teate edastada selle teise õigusakti alusel, kui nad näitavad vormikohaselt, et nimetatud teade puudutab ka käesolevat direktiivi.

4 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. detsembri 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1907/2006, mis käsitleb kemikaalide registreerimist, hindamist, autoriseerimist ja piiramist (REACH) ning millega asutatakse Euroopa Kemikaaliamet, muudetakse direktiivi 1999/45/EÜ ja tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EMÜ) nr 793/93 ja komisjoni määrus (EÜ) nr 1488/94 ning samuti nõukogu direktiiv 76/769/EMÜ ja komisjoni direktiivid 91/155/EMÜ, 93/67/EMÜ, 93/105/EÜ ja 2000/21/EÜ (ELT 2006, L 396, lk 1; parandus ELT 2009, L 36, lk 84).

Kui komisjon käesoleva direktiivi kohaselt ei reageeri tehniliste eeskirjade eelnõule, ei piira see ühtki otsust, mis võidakse teha teiste liidu õigusaktide alusel."

16. Direktiivi 2015/1535 artikli 7 lõige 1 sätestab erandid teatamiskohustusest.

„Artikleid 5 ja 6 ei kohaldata liikmesriikide nende õigus- ja haldusnormide või vabatahtlike kokkulepete suhtes, mille abil liikmesriigid:

a) […]

b) […]

c) kasutavad siduvates liidu õigusaktides sätestatud kaitseklausleid;

d) […]".

B. Prantsuse õigus

17. Maaelu- ja merekalapüügiseadustiku (code rural et de la pêche maritime) artikli L. 253-8 lõige II redaktsioonis, mida on muudetud 8. augusti 2016. aasta seaduse bioloogilise mitmekesisuse, looduse ja maastike taastamise kohta (loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages) artikliga 125, keelab neonikotinoidide kasutamise.

„Ühte või mitut neonikotinoidide perekonda kuuluvat toimeainet sisaldavate taimekaitsevahendite ja nende toodetega töödeldud seemnete kasutamine on alates 1. septembrist 2018 keelatud.

[…]

Erandeid käesoleva II punkti esimeses ja teises lõigus nimetatud keelust võib teha kuni 1. juulini 2020 põllumajanduse, keskkonna ja tervishoiu valdkonna ministrite ühismäärusega.

[…]".

18. Maaelu- ja merekalapüügiseadustiku (code rural et de la pêche maritime) artikli L. 253-8 lõike II alusel antud 30. juuli 2018. aasta dekreediga nr 2018-675, millega määratletakse taimekaitsevahendites sisalduvad neonikotinoidide perekonda kuuluvad toimeained (décret nº 2018-675 du 30 juillet 2018 relatif à la définition des substances actives de la famille des néonicotinoïdes présentes dans les produits phytopharmaceutiques, edaspidi „vaidlustatud dekreet"), lisati maaelu- ja merekalapüügiseadustikku artikkel D. 253-46-1, mis määrab kindlaks keelatud neonikotinoidid:

„Artiklis L. 253-8 nimetatud neonikotinoidide perekonda kuuluvad ained on järgmised: tseetamipriid; klotianidiin; imidaklopriid; tiaklopriid; tiametoksaam."

III. Kohtuasja asjaolud ja eelotsusetaotlus

19. Mitmesuguseid neonikotinoidide perekonda kuuluvaid toimeaineid kasutatakse taimekaitses. Ajavahemikul 2004–2008 andis komisjon sel eesmärgil loa neonikotinoidide perekonda kuuluvatele ainetele atseetamipriid, tiaklopriid, klotianidiin, tiametoksaam ja imidaklopriid. Vähemasti veel kahte neonikotinoidi, nimelt dinotefuraani ja nitenpüraami kasutatakse samuti taimekaitsevahenditena, kuid

neid ei ole liidus seni registreeritud ja neile ei ole luba antud.[5]

20. Mesilastele avalduva ohu tõttu piiras komisjon klotianidiini, tiametoksaami ja imidaklopriidi kasutamist juba 24. mai 2013. aasta rakendusmäärusega (EL) nr 485/2013[6], kuigi avamaal jäid nende teatavad kasutusviisid endiselt lubatuks.[7]

21. Prantsusmaa võttis 2016. aastal vastu eespool nimetatud seaduse bioloogilise mitmekesisuse, looduse ja maastike taastamise kohta ning keelas sellega alates 1. septembrist 2018 ühte või mitut neonikotinoidide perekonda kuuluvat toimeainet sisaldavate taimekaitsevahendite ja nendega töödeldud seemnete kasutamise.

22. Prantsusmaa valitsus teatas 2. veebruaril 2017 komisjonile samuti eespool nimetatud vaidlustatud dekreedi eelnõust ja tugines seejuures direktiivi 2015/1535 artiklile 5,[8] mitte aga määruse nr 1107/2009 artiklile 71. Selles teates põhjendas Prantsusmaa valitsus keeldu kasutada taimekaitsevahendeid, mis sisaldavad ühte või mitut neonikotinoidide perekonda kuuluvat ainet, ja nende toodetega töödeldud seemneid, viidates mitmele teadusuuringule. Teadusuuringud „näitavad neonikotinoidide märkimisväärset mõju […] niisugustele organismidele, mida hävitada ei soovita, nagu mesilased, suurselgrootud või ka linnud". Peale selle tugines Prantsusmaa valitsus Euroopa Toiduohutusameti (EFSA) uuringule, milles „on mainitud ohtu inimeste tervisele (mõju närvisüsteemi arengule)".

23. Komisjon märkis oma 3. augusti 2017. aasta vastuses määrusele nr 1107/2009 viidates, et „nõustub murega, mida Prantsusmaa tunneb teatavate neonikotinoidide perekonda kuuluvate ainete ja ohtude tõttu, mida need ained kujutavad endast mesilastele". Samuti märkis ta, et „EFSA on avaldanud järeldused nende kolme aine kohta, juhtides tähelepanu muudele võimalikele ohtudele ja õhutades komisjoni nii mõtlema muude piirangute kehtestamise vajadusele". Seejuures tugines ta klotianidiini, tiametoksaami ja imidaklopriidi heakskiidu läbivaatamise menetlusele, mis oli sel ajal pooleli.

24. Komisjon andis aga 2018. aasta algul neonikotinoidide perekonda kuuluvale atseetamipriidile vastavalt määruse nr 1107/2009 artikli 20 lõikele 1 uuesti heakskiidu 15 aastaks.[9] Põhjendustes märkis komisjon selle kohta järgmist:

„(10) Vähemalt ühe atseetamipriidi sisaldava taimekaitsevahendi ühe või mitme iseloomuliku kasutusviisiga seoses on leidnud kinnitust, et määruse nr 1107/2009 artiklis 4 sätestatud heakskiitmise kriteeriumid on täidetud. Seepärast on asjakohane atseetamipriidi heakskiitu pikendada.

(11) Atseetamipriidi heakskiidu pikendamist käsitlev riskihindamine põhineb piiratud arvul iseloomulikel kasutusviisidel, mis siiski ei sea piiranguid nendele kasutusviisidele, mida atseetamipriidi sisaldavate taimekaitsevahendite puhul võidakse lubada. Seega on asjakohane üksnes insektitsiidina kasutamise piirang kaotada."

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

6 Komisjoni rakendusmäärus, millega muudetakse rakendusmäärust (EL) nr 540/2011 seoses toimeainete klotianidiini, tiametoksaami ja imidaklopriidi heakskiitmise tingimustega ning keelatakse neid toimeaineid sisaldavate taimekaitsevahenditega töödeldud seemnete kasutamine ja müük (ELT 2013, L 139, lk 12).

7 Nende õigusnormide vastuvõtmist käsitleb Üldkohtu 17. mai 2018. aasta otsus Bayer CropScience jt *vs.* komisjon (T-429/13 ja T-451/13, EU:T:2018:280) ning selle peale esitatud apellatsioonkaebus Bayer CropScience ja Bayer *vs.* komisjon (C-499/18 P, ELT 2018, C 381, lk 12), mille menetlemine on pooleli.

8 Menetlus 2017/39/F (France).

9 Komisjoni 24. jaanuari 2018. aasta rakendusmäärus (EL) 2018/113, millega pikendatakse toimeaine atseetamipriidi heakskiitu vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EÜ) nr 1107/2009 taimekaitsevahendite turulelaskmise kohta ning muudetakse komisjoni rakendusmääruse (EL) nr 540/2011 lisa (ELT 2018, L 20, lk 7).

25. Poolelioleva pikendamismenetluse tõttu pikendas komisjon seejärel tiaklopriidi heakskiitu vastavalt määruse nr 1107/2009 artikli 17 esimesele lõigule kõigepealt ühe aasta võrra,[10] hiljem veel ühe aasta võrra,[11] enne kui ta hiljuti otsustas jätta heakskiit pikendamata.[12]

26. Komisjon keelas seevastu 29. mail 2018 vastavalt määruse nr 1107/2009 artikli 21 lõikele 3, artikli 49 lõikele 2 ja artikli 78 lõikele 2 alates 19. detsembrist 2018 imidaklopriidi,[13] klotianidiini[14] ja tiametoksaami[15] kasutamise, välja arvatud põllukultuuride puhul, mis on mõeldud üksnes püsikonstruktsiooniga kasvuhoonetes kasvatamiseks ja jäävad kogu elutsükliks püsikonstruktsiooniga kasvuhoonesse.

27. Viidatud rakendusmääruste põhjenduses 11 märkis komisjon, et „mesilastele avalduvat täiendavat riski ei saa välistada täiendavate piirangute kehtestamiseta. Võttes arvesse vajadust tagada ohutuse ja kaitse kõrge tase, mis vastab liidus eesmärgiks seatud loomatervise kõrgele kaitsetasemele, on asjakohane keelata kõik välitingimustes kasutamise viisid."

28. Klotianidiini ja tiametoksaami heakskiidu kehtivusajad on vahepeal ilmselt lõppenud.[16]

29. Prantsusmaa andis 30. juulil 2018 siiski dekreedi, mis on nüüd vaidlustatud ja millega keelati alates 1. septembrist 2018 kasutada Prantsusmaa territooriumil viit sel ajal liidus heaks kiidetud neonikotinoidi. Komisjoni andmebaasi direktiivi 2015/1535 rakendamise kohta kanti dekreedi tekst 31. augustil 2018.[17]

30. Kõnealuse meetme vaidlustamiseks pöördub Union des industries de la protection des plantes (taimekaitsetööstuste liit) Conseil d'État' (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) poole. Taimekaitsetööstuste liit on eelkõige seisukohal, et maaelu- ja merekalapüügiseadustiku artikliga L. 253-8, mille alusel dekreet anti, on rikutud määruse nr 1107/2009 sätteid.

31. Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) esitab selles menetluses Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas juhul, kui liikmesriigi meetmest, millega piiratakse teatavate toimeainete kasutamist, teatati komisjonile […] direktiivi 2015/1535 artikli 5 alusel, esitades siiski asjaolud, miks arvab liikmesriik, et aine võib kujutada endast tõsist ohtu inimeste või loomade tervisele või keskkonnale ning et

10 Komisjoni 28. märtsi 2018. aasta rakendusmäärus (EL) 2018/524, millega muudetakse rakendusmäärust (EL) nr 540/2011 seoses toimeainete *Bacillus subtilis*'e ((Cohn 1872) tüvi QST 713, identne tüvega AQ 713), klodinafopi, klopüraliidi, tsüprodiniili, diklorprop-P, fosetüüli, mepanipüriimi, metkonasooli, metrafenooni, pirimikarbi, *Pseudomonas chlororaphis*'e tüve MA 342, pürimetaniili, kinoksüfeeni, rimsulfurooni, spinosaadi, tiaklopriidi, tiametoksaami, tiraami, metüültolklofossi, triklopüüri, trineksapaki, tritikonasooli ja tsiraami heakskiidu kehtivusaja pikendamisega (ELT 2018, L 88, lk 4).

11 Komisjoni 31. jaanuari 2019. aasta rakendusmäärus (EL) 2019/168, millega muudetakse rakendusmäärust (EL) nr 540/2011 seoses toimeainete abamektiini, *Bacillus subtilis*'e ((Cohn 1872) tüvi QST 713, identne tüvega AQ 713), *Bacillus thuringiensis subsp. aizawai*, *Bacillus thuringiensis subsp. Israeliensis*'e, *Bacillus thuringiensis subsp. kurstaki*, *Beauveria bassiana*, benfluraliini, klodinafopi, klopüraliidi, *Cydia pomonella Granulovirus*'e (CpGV), tsüprodiniili, dikloroprop-P, epoksikonasooli, fenpüroksimaadi, fluasinaami, flutolaniili, fosetüüli, *Lecanicillium muscarium*'i, mepanipüriimi, mepikvaadi, *Metarhizium anisopliae* var. *anisopliae*, metkonasooli, metrafenooni, *Phlebiopsis gigantea*, pirimikarbi, *Pseudomonas chlororaphis*'e (tüvi MA 342), pürimetaniili, *Pythium oligandrum*'i, rimsulfurooni, spinosaadi, *Streptomyces* K61, tiaklopriidi, metüültolklofossi, *Trichoderma asperellum*'i, *Trichoderma atroviride, Trichoderma gamsii, Trichoderma harzianum*'i, triklopüüri, trineksapaki, tritikonasooli, *Verticillium albo-atrum*'i ja tsiraami heakskiidu kehtivusaja pikendamisega (ELT 2019, L 33, lk 1).

12 Komisjoni 13. jaanuari 2020. aasta rakendusmäärus (EL) 2020/23, milles käsitletakse toimeaine tiaklopriidi heakskiidu pikendamata jätmist vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EÜ) nr 1107/2009 taimekaitsevahendite turulelaskmise kohta ning millega muudetakse komisjoni rakendusmääruse (EL) nr 540/2011 lisa (ELT 2020, L 8, lk 8).

13 Komisjoni 29. mai 2018. aasta rakendusmäärus (EL) 2018/783, millega muudetakse rakendusmäärust (EL) nr 540/2011 seoses toimeaine imidaklopriidi heakskiitmise tingimustega (ELT 2018, L 132, lk 31).

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

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

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

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

õigusaktide hetkeseisu juures on seda ohtu võimalik rahuldaval määral ohjata ainult liikmesriigi meetmetega – kusjuures teade oli piisavalt üheti mõistetav, millest tulenevalt ei saanud jääda komisjonile ebaselgeks, et teade oleks tulnud esitada […] määruse nr 1107/2009 alusel –, peab Euroopa Komisjon seda teadet käsitama nii, et see on esitatud selle määruse artiklites 69 ja 71 ette nähtud menetluse kohaselt, ning võtma vajaduse korral täiendavad uurimismeetmed või meetmed, mis vastavad nii nende õigusnormide nõuetele kui ka murele, mida see liikmesriik on väljendanud?

2. Kas juhul, kui vastus sellele küsimusele on jaatav, tuleb rakendusmäärusi 2018/783, 2018/784 ja 2018/785, millega on keelatud tiametoksaami, klotianidiini ja imidaklopriidi kasutamine alates 19. detsembrist 2018, välja arvatud põllukultuuride puhul, mis on mõeldud üksnes püsikonstruktsiooniga kasvuhoonetes kasvatamiseks ja jäävad kogu elutsükliks püsikonstruktsiooniga kasvuhoonesse, käsitada meetmetena, mis on vastu võetud vastuseks Prantsusmaa 2. veebruaril 2017 esitatud taotlusele kehtestada üldine keeld kasutada ühte või mitut neonikotinoidide perekonda kuuluvat toimeainet sisaldavaid taimekaitsevahendeid ja nende toodetega töödeldud seemneid?

3. Mida võib jaatava vastuse korral sellele viimasele küsimusele teha liikmesriik, kes palus komisjonilt määruse nr 1107/2009 artikli 69 alusel, et viimane võtaks meetmed, millega piiratakse ühte või mitut neonikotinoidide perekonda kuuluvat toimeainet sisaldavate taimekaitsevahendite ja nende toodetega töödeldud seemnete kasutamist või keelatakse see, kui komisjon täidab tema palve ainult osaliselt ega piira kõikide neonikotinoidide perekonda kuuluvate ainete, vaid nendest ainult kolme kasutamist?"

32. Nende küsimuste kohta esitasid taimekaitsetööstuste liit (Union des industries de la protection des plantes, UIPP), Prantsusmaa riiklik mesindusliit (Union nationale de l'apiculture française), riiklik mesindusametiühing (Syndicat national de l'apiculture), Prantsuse Vabariik ja Euroopa Komisjon kirjalikud seisukohad. Euroopa Kohus loobus kohtuistungi korraldamisest, kuna esitatud kirjalikud seisukohad olid talle andnud piisavalt teavet.

IV. Õiguslik hinnang

33. Conseil d'État' (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) esitatud eelotsusetaotlust tuleb kõigepealt tõlgendada, enne kui anda õiguslik hinnang Prantsusmaa 2. veebruari 2017. aasta teatele ja käsitleda komisjoni poolt alates 2018. aastast võetud mitmesuguste meetmete tähendust.

A. Eelotsusetaotluse tõlgendamine ja vastuvõetavus

34. Kaks esimest küsimust puudutavad komisjoni kohustusi ja meetmeid, samal ajal kui kolmas küsimus käsitleb liikmesriigi tegutsemisvõimalusi pärast seda, kui komisjon on meetmed võtnud. Ükski neist punktidest ei ole siiski Conseil d'État's (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) toimuva menetluse ese. Seal on vaidluse all pigem see, kas Prantsusmaa kehtestatud ulatuslikud keelud kasutada neonikotinoide sisaldavaid taimekaitsevahendeid ja nende toodetega töödeldud seemneid on õiguspärased. Seetõttu tuleb kindlaks teha küsimuste tuum, mis on Conseil d'État's (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) poolelioleva kohtuasja lahendamisel määrava tähtsusega.[18] Selleks on otstarbekas esmalt kirjeldada direktiivist nr 1107/2009 tulenevat õiguslikku raamistikku. Seejärel saab hinnata taimekaitsetööstuste liidu vastuväiteid eelotsusetaotluse vastuvõetavuse kohta.

18 Vt nt 2. aprilli 2020. aasta kohtuotsus I.N. (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, punkt 43).

1. Õiguslik raamistik, millesse kuuluvad liikmesriikide kaitsemeetmed, mis on seotud taimekaitsevahendite kasutamisega

35. Vastavalt määruse nr 1107/2009 artiklitele 13 ja 79 otsustab komisjon koos komiteega, milles on esindatud liikmesriigid, toimeainete heakskiitmise üle. Vaidlustatud keeldude kehtestamise ajal olid kõik viis neonikotinoidide perekonda kuuluvat toimeainet endiselt lubatud, kolm neist siiski märkimisväärsete piirangutega.

36. Kuna liit ei tuginenud määruse nr 1107/2009 vastuvõtmisel ELTL artiklist 192 tulenevale keskkonnaalasele pädevusele, ei saa Prantsusmaa vaidlustatud keelde põhjendada väitega, et vastavalt artiklile 193 kujutavad need endast rangemaid kaitsemeetmeid.

37. Taimekaitsevahend, mis sisaldab loa saanud toimeaineid, vajab siiski veel liikmesriigi luba vastavalt määruse nr 1107/2009 artiklile 28 ja järgmistele artiklitele, enne kui seda võib selle territooriumil turule lasta ja kasutada. Selle raames lubab artikli 36 lõige 3 liikmesriikidel riskide vähendamiseks piirata taimekaitsevahendite kasutamist või keelduda taimekaitsevahendile loa andmisest, seda eelkõige muret tekitavate aspektide tõttu, mis on seotud inimeste või loomade tervise või keskkonnaga.

38. Kuivõrd Prantsuse õigusnorm keelab neonikotinoide sisaldavad taimekaitsevahendid, võiks esmapilgul olla tegemist õigusnormiga määruse nr 1107/2009 artikli 36 lõike 3 tähenduses. Viimati nimetatud säte ei luba siiski keelata selliste seemnete turulelaskmist, mida on töödeldud muudes liikmesriikides loa saanud taimekaitsevahenditega. Lisaks tuleneb taimekaitsetööstuste liidu väitest, et lube andev Prantsusmaa asutus kohandab neonikotinoide sisaldavate taimekaitsevahendite lube endiselt liidu õigusnormidega ja annab puudutatud ettevõtjatele nende riigisisese kasutamise keelust üksnes täiendavalt teada. Milline tähendus on sellel tegutsemisviisil liidu õiguse esimust arvestades, on selgusetu.

39. Võimalik, et seepärast puudutavad Conseil d'État' (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) esitatud küsimused üksnes määruse nr 1107/2009 artikli 71 lõiget 1. Viidatud sätte kohaselt võib liikmesriik pärast komisjonile erakorraliste meetmete võtmise vajadusest ametlikult teatamist ja juhul, kui komisjon ise ei ole võtnud artikli 69 või 70 kohaselt ühtki meedet, vastu võtta ajutised kaitsemeetmed. Sellisel juhul peab liikmesriik sellest kohe teatama teistele liikmesriikidele ja komisjonile.

40. Määruse nr 1107/2009 artikli 71 lõike 2 kohaselt esitab komisjon 30 tööpäeva jooksul selle küsimuse pädevale regulatiivkomiteele, pidades silmas riigisisese ajutise kaitsemeetme pikendamist, muutmist või kehtetuks tunnistamist.

41. Määruse nr 1107/2009 artikli 71 lõige 3 lubab liikmesriigil rakendada riigisiseseid ajutisi kaitsemeetmeid kuni liidu meetmete vastuvõtmiseni.

42. Seega näeb määruse nr 1107/2009 artikkel 71 ette mitu etappi. Kui liikmesriik näeb vajadust tegutseda, peab ta kõigepealt pöörduma komisjoni poole ja andma komisjonile võimaluse tema kahtlused kõrvaldada. Ainult juhul, kui komisjon ei tegutse, võib liikmesriik võtta ise meetmeid ning peab nendest komisjoni ja kõiki teisi liikmesriike teavitama. Liikmesriigid peavad siis komisjoni algatusel komitees üheskoos siduvalt otsustama, kas liikmesriigi meetmed on põhjendatud.[19]

43. Määruse nr 1107/2009 artikli 71 lõike 1 esimeses lauses esitatud viide sama määruse artikli 69 alusel võetavatele meetmetele näitab pealegi, et liikmesriik peab erakorraliste meetmete võtmise vajaduse korral tuginema viimati nimetatud sätte kohaldamise tingimusele. Viidatud sätte kohaselt võib komisjon võtta meetmeid, kui on selge, et heakskiidetud toimeaine võib tõenäoliselt kujutada

19 Vt 8. septembri 2011. aasta kohtuotsus Monsanto jt (C-58/10–C-68/10, EU:C:2011:553, punkt 80) ja 13. septembri 2017. aasta kohtuotsus Fidenato jt (C-111/16, EU:C:2017:676, punkt 41).

tõsist ohtu inimeste või loomade tervisele või keskkonnale ning sellist ohtu ei ole võimalik rahuldaval määral ohjata liikmesriigi või -riikide (taimekaitsevahenditele loa andmise raames) võetud meetmete abil. Seega võib ka liikmesriik võtta ajutisi kaitsemeetmeid ainult juhul, kui kõnealused tingimused on täidetud.[20] Eelotsusetaotlus neid tingimusi siiski ei käsitle, vaid piirdub menetlusküsimustega. Siiski on võimalik, et Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) peab pärast esitatud eelotsusetaotlusele vastuse saamist kontrollima, kas liikmesriigi meetmed vastavad neile esitatavatele sisulistele ja õiguslikele tingimustele.[21]

2. Conseil d'État' (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) esitatud küsimuste tõlgendamine

44. Seda arvestades soovib Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) oma esimese küsimusega teada, kas Prantsusmaa esitatud teade neonikotinoidide keeldu sisaldava dekreedi eelnõu kohta vastab menetlusõiguslikele nõuetele, mis kehtivad määruse nr 1107/2009 artikli 71 lõike 1 esimese lause kohase teatamise suhtes (vt selle kohta allpool B osa).

45. Teise küsimusega soovitakse selgitada, kas komisjoni rakendusmäärused mitmesuguste neonikotinoidide kohta on liidu meetmed artikli 71 lõike 1 esimese lause tähenduses, mis välistavad selliste riigisiseste kaitsemeetmete vastuvõtmise, millest liikmesriigid on teatanud. Kolmas küsimus täpsustab teist küsimust ja sellega soovitakse teada saada, kas *osa* liikmesriigi kaitsemeetmetest võib kehtima jääda, kui komisjoni meetmed kõrvaldavad liikmesriigi väljendatud kahtlused ainult osaliselt, kuna need piiravad viiest toimeainest üksnes kolme kasutamist (mõlema küsimuse kohta vt allpool C osa).

3. Eelotsusetaotluse vastuvõetavus

46. Taimekaitsetööstuste liit kahtleb eelotsusetaotluse vastuvõetavuses, kuna Prantsusmaa meetme puhul ei ole tegemist ajutise kaitsemeetmega, vaid püsimeetmega. Ilmselgelt ei ole meede ka kiireloomuline, kuna keeld hakkas kehtima alles kaks aastat pärast seaduse vastuvõtmist. Seetõttu ei ole tema hinnangul määruse nr 1107/2009 artikli 71 lõike 1 esimene lause kohaldatav.

47. Selle arutluskäigu eesmärk on näidata, et küsimused on ilmselgelt hüpoteetilised ja seetõttu vastuvõetamatud, kuna keeldu ei saa mingil juhul pidada ajutiseks kaitsemeetmeks määruse nr 1107/2009 artikli 71 lõike 1 esimese lause tähenduses. See väide ei ole siiski veenev.

48. Mõiste „ajutine kaitsemeede", mida on kasutatud määruse nr 1107/2009 artikli 71 lõike 1 esimeses lauses, ei piira võetavate meetmete vormi. Eelkõige seisneb liikmesriigi kaitsemeetme ajutisus selles, et komisjon peab seda vastavalt artikli 71 lõikele 2 viivitamata kontrollima ja vastavalt artikli 71 lõikele 3 võib tekkida vajadus asendada meede liidu meetmega.

49. Samuti ei tulene määruse nr 1107/2009 artikli 71 lõike 1 esimesest lausest, et viivituste tõttu kaitsemeetmete vastuvõtmisel ei saa seda pädevust kasutada. Eelkõige prantsuskeelses versioonis on küll kasutatud kiireloomulisuse mõistet ja ka saksakeelne mõiste „Notfallmaßnahme" või ingliskeelne mõiste „emergency measure" viitavad teatavale kiireloomulisusele, kuid ka kiireloomulise tegutsemisvajaduse korral ei ole hiljem võetud meetmed lubamatud ainult selle tõttu, et on võimalik, et neid oleks pidanud võtma varem.

20 Vt selle kohta 9. septembri 2003. aasta kohtuotsus Monsanto Agricoltura Italia jt (C-236/01, EU:C:2003:431, punkt 106 jj); 8. septembri 2011. aasta kohtuotsus Monsanto jt (C-58/10–C-68/10, EU:C:2011:553, punktid 76 ja 77) ning 13. septembri 2017. aasta kohtuotsus Fidenato jt (C-111/16, EU:C:2017:676, punktid 51–53).

21 Vt 8. septembri 2011. aasta kohtuotsus Monsanto jt (C-58/10–C-68/10, EU:C:2011:553, punkt 79) ning 13. septembri 2017. aasta kohtuotsus Fidenato jt (C-111/16, EU:C:2017:676, punkt 38).

50. Seega on eelotsusetaotlus vastuvõetav.

B. Menetlusõiguslikud nõuded, millele peab vastama määruse nr 1107/2009 artikli 71 kohaldamine liikmesriigi poolt

51. Esimese küsimusega soovitakse välja selgitada, kas Prantsusmaa on läbi viinud vajalikud menetlusetapid määruse nr 1107/2009 artikli 71 kohaldamiseks, eelkõige kas Prantsusmaa on komisjoni ametlikult teavitanud.

1. Ametlikult teatamise mõiste vastavalt määruse nr 1107/2009 artikli 71 lõike 1 esimesele lausele

52. Määruse nr 1107/2009 artikli 71 lõike 1 esimese lause kohaselt peab liikmesriik kõigepealt teatama komisjonile ametlikult vajadusest võtta erakorralisi meetmeid. Mitu argumenti räägivad tõepoolest selle kasuks, et välise vormi poolest peab liikmesriigi teade olema esitatud viidatud sättes nimetatud erakorralise meetme kohta. Seejärel näidatakse aga, et lojaalse koostöö põhimõtet arvestades on otsustava tähtsusega, kas pooled võivad lähtuda sellest, et nende suhtluspartnerid mõistavad teadete sisu õigesti.

53. Prantsusmaa teatas asjaomast keeldu sisaldava dekreedi eelnõust komisjonile küll 2. veebruaril 2017, oma teate edastas ta siiski direktiivi 2015/1535 alusel toimunud menetluses.

54. Komisjon on seisukohal, et sellist teadet tuleb teatamiseks määruse nr 1107/2009 artikli 71 lõike 1 tähenduses pidada üksnes siis, kui liikmesriik sellele sättele sõnaselgelt tugineb või vähemalt püüab põhjendada, et liidu õiguse alusel erakorralise meetme võtmise tingimused on täidetud. Lisaks tuleb teates sõnaselgelt märkida, et liidu meetme võtmata jätmise korral asub liikmesriik tegutsema ühepoolselt. Neile tingimustele Prantsusmaa teade ei vasta.

55. Komisjon ei esita küll põhjendusi selle kohta, miks ta arvab, et kehtima peavad niisugused ranged nõuded, mis lähevad pelgalt teatamisest kaugemale. Seda saab siiski välja lugeda asjaomastest õigusaktidest.

56. Esiteks on vastavalt määruse nr 1107/2009 artikli 71 lõike 1 esimesele lausele vajalik „ametlikult" teatamine.

57. Teiseks sätestab direktiivi 2015/1535 artikli 7 lõike 1 punkt c, et teatamiskohustust vastavalt artiklile 5 ei kohaldata liikmesriikide nende õigus- ja haldusnormide suhtes, mille abil liikmesriigid kasutavad siduvates liidu õigusaktides sätestatud kaitseklausleid.

58. Määruse nr 1107/2009 artikli 71 pealkirjas ei ole erinevalt mõnest teisest sarnasest sättest küll kasutatud mõistet „kaitseklausel", kuid sisuliselt vastab kõnealune säte kaitseklausli määratlusele ELTL artikli 114 lõikes 10. Seetõttu tuleb seda sätet ka direktiivi 2015/1535 artikli 7 lõike 1 punkti c kohaldamisel käsitada kaitseklauslina.

59. Seega võiks kõnealust sätet mõista nii, et liikmesriigid ei saa komisjoni määruse nr 1107/2009 artikli 71 lõike 1 esimese lause kohaselt teavitada pelgalt teatega, mis on kindlaks määratud direktiivis 2015/1535.

60. Kolmandaks tuleneb direktiivi 2015/1535 artikli 5 lõikest 5, et selle direktiivi alusel esitatava teate saab teatamiskohustuse raames asendada ka eelnõu edastamisega mõne teise liidu õigusakti alusel. Kitsa tõlgenduse korral ei saa teatamine seega asendada muud teadet, käesoleval juhul määruse nr 1107/2009 artikli 71 lõike 1 esimese lause kohast teatamist. Kõne alla tuleb vaid vastupidine võimalus – määruse kohane teatamine võib asendada direktiivi alusel teatamise.

61. Nimetatud sätete sedavõrd range tõlgenduse poolt räägib viimaks eelkõige see, et määruse nr 1107/2009 artiklis 71 viidatud ühepoolsed kaitsemeetmed avaldavad kahjulikku mõju siseturule. Järelikult tuleb arusaamatusi kaitseklauslite kasutamisel võimaluse korral vältida. Nagu taimekaitsetööstuste liit õigesti märgib, rõhutab Euroopa Kohus seetõttu alati, et kaitseklauslitele tuginemine seab tingimuseks, et järgitakse selleks ette nähtud menetlust.[22]

62. Need kaalutlused ei ole lõppkokkuvõttes siiski veenvad.

63. Ametlikult teatamise tunnuse tõlgendamisel tuleb lähtuda sellest, et artikkel 71 ega määruse nr 1107/2009 ülejäänud sätted ei sisalda menetlust puudutavaid erinorme komisjoni teavitamise kohta.

64. Määruse nr 1107/2009 artikkel 71 pigem täpsustab EL lepingu artikli 4 lõikes 3 sätestatud lojaalse koostöö põhimõtet taimekaitsevahenditega seotud legitiimsete huvide teostamisel.[23] Seetõttu tuleb artikli 71 tõlgendamisel arvesse võtta ka seda põhimõtet.

65. EL lepingu artikli 4 lõike 3 esimeses lauses on sõnaselgelt märgitud, et liit ja liikmesriigid abistavad lojaalse koostöö põhimõtte kohaselt täielikus vastastikuses austuses *üksteist* aluslepingutest tulenevate ülesannete täitmisel. Euroopa Kohus rõhutab küll sageli liikmesriikide kohustusi teha lojaalset koostööd,[24] kuid need kohustused kehtivad ka liidu institutsioonide suhtes.[25]

66. Ühest küljest peavad liikmesriigid kõnealust menetlust kohaldades tegema komisjoniga lojaalset koostööd, kuid teisest küljest kehtib see ka komisjoni (ja muude liikmesriikide) suhtes. Ühtlasi tähendab see, et mõlemale poolele kehtestatud vorminõuded võivad ulatuda ainult nii kaugele, nagu on tõhusa koostöö tegemiseks vajalik.

67. Seetõttu ei ole määruse nr 1107/2009 artikli 71 menetlusõiguslikuks kohaldamiseks määrava tähtsusega mitte teate väline vorm, vaid see, kas menetlusosalised võivad lähtuda sellest, et nende suhtluspartnerid mõistavad asjaomase teate sisu õigesti.

68. Sellele tuginedes tuleb tõlgendada ka direktiivi 2015/1535 sätteid. Juba nimetatud direktiivi eesmärki arvestades saab väita, et kõnealuste sätetega ei soovita kindlaks määrata nõudeid, millele peab vastama määruse nr 1107/2009 artikli 71 lõike 1 esimeses lauses viidatud ametlikult teatamine. Pigem tähendab direktiivi 2015/1535 artikli 7 lõike 1 punkt c ainult seda, et teatamisest määruse nr 1107/2009 artikli 71 lõike 1 esimese lause tähenduses ei *pea* direktiivi kohaselt teavitama. Siiski saab direktiivi kohaselt esitatud teade olla määruse kohane teatamine. Lisaks kinnitab direktiivi 2015/1535 artikli 5 lõige 5, et tõlgendamisel tuleb arvesse võtta lojaalse koostöö kohustust. Nimetatud sätte eesmärk on eelkõige selgitada, et korduvad teated on ülearused, kui kõigile pooltele on asjaomase teate otstarve teada.

69. Kahtluste esinemise korral vastutavad seega kõik osalised selle eest, et need selgituste või järelepärimiste kaudu kõrvaldada.

70. Komisjon ja muud liikmesriigid ei või seega leppida sellega, et asjaomaste küsimuste esitamata jätmise korral võivad püsima jääda õiguslikud kahtlused.

22 Vt nt 25. märtsi 1999. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Itaalia (C-112/97, EU:C:1999:168, punkt 62); 22. oktoobri 2002. aasta kohtuotsus National Farmers' Union (C-241/01, EU:C:2002:604, punkt 60); 10. märtsi 2005. aasta kohtuotsus Tempelman ja van Schaijk (C-96/03 ja C-97/03, EU:C:2005:145, punkt 50); 17. aprilli 2007. aasta kohtuotsus AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, punktid 62 ja 63); 8. septembri 2011. aasta kohtuotsus Monsanto jt (C-58/10–C-68/10, EU:C:2011:553, punkt 69) ning 13. septembri 2017. aasta kohtuotsus Fidenato jt (C-111/16, EU:C:2017:676, punkt 32).

23 Vt 8. jaanuari 2002. aasta kohtuotsus van den Bor (C-428/99, EU:C:2002:3, punkt 47).

24 Vt nt 16. juuni 2005. aasta kohtuotsus Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386, punkt 42) ja 31. oktoobri 2019. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Madalmaad (C-395/17, EU:C:2019:918, punkt 102).

25 13. juuli 1990. aasta kohtumäärus Zwartveld jt (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punkt 17) ning 22. oktoobri 2002. aasta kohtuotsus Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, punkt 93); 21. oktoobri 2008. aasta kohtuotsus Marra (C-200/07 ja C-201/07, EU:C:2008:579, punkt 41) ning 5. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Saksamaa *vs.* nõukogu (C-600/14, EU:C:2017:935, punkt 106).

71. Esmajoones peab aga liikmesriik, kes tugineb määruse nr 1107/2009 artikli 71 lõikele 1, esitama selgitusi, kui esineb pidepunkte, mis annavad alust arvata, et ülejäänud menetlusosalised mõistavad tema tegutsemistahet või tegevuse põhjuseid vääralt. Kui liikmesriik jätab sellisel juhul selgituse esitamata, ei ole tegemist ametlikult teatamisega.

72. Seega tuleb meetmest teatamine vastavalt direktiivi 2015/1535 artiklile 5 võrdsustada ametlikult teatamisega vastavalt määruse nr 1107/2009 artikli 71 lõike 1 esimesele lausele, kui liikmesriik võib lähtuda sellest, et komisjon on seda sellisena mõistnud.

2. Käesoleva kohtuasja asjaolud

73. Selleks et Euroopa Kohus saaks neid kriteeriume seoses käesoleva kohtuasjaga üksikasjalikumalt täpsustada, oleks olnud kasulik, kui Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) või vähemalt Prantsusmaa ja komisjon oleksid esitanud toimunud suhtluse kohta käesolevas menetluses täpsemaid andmeid. Oleks võinud eeldada, et Prantsusmaa esitab 2. veebruari 2017. aasta teate ja komisjon oma 3. augusti 2017. aasta vastuse täisteksti. Samuti oleks olnud huvitav teada saada, kas Prantsusmaa on komisjoni õigusaktide vastuvõtmiseks 2018. aastal korraldatud menetlustes selgitanud, et ta pidas kehtestatud piiranguid ebapiisavaks ja sooviks seetõttu kehtestada kaugemale ulatuvaid piiranguid.

74. Kuna Euroopa Kohtule ei ole asjaomast teavet esitatud, peab Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) neid küsimusi veel selgitama ja neid arvestades kontrollima, kas Prantsusmaa võis komisjoni tegevusest, eelkõige komisjoni 3. augusti 2017. aasta vastusest aru saada nii, et komisjon mõistis Prantsusmaa teadet ametlikult teatamisena määruse nr 1107/2009 artikli 71 lõike 1 esimese lause tähenduses. Kui selle suhtes jäid püsima kahtlused, oleks Prantsusmaa pidanud laskma need komisjonil kõrvaldada, enne kui ta võttis oma teate põhjal nimetatud sättele tuginedes meetmeid.

75. Euroopa Kohtu käsutuses olev teave annab siiski alust järgmisteks kaalutlusteks.

76. Eelotsusetaotluses kirjeldatud komisjoni 3. augusti 2017. aasta vastusest nähtub, et komisjon on Prantsusmaa kahtlusi igal juhul mõistnud ja seostanud need määrusega nr 1107/2009. Samuti pidi komisjon sellise dekreedi eelnõu edastamist, mille eesmärk oli kohaldada juba olemasolevat riigisisest neonikotinoidide kasutamise keeldu, mõistma nii, et Prantsusmaa soovis asjaomased õigusnormid tegelikult vastu võtta.

77. Olemasolev teave ei sisalda siiski ühtegi pidepunkti selle kohta, et komisjon lähtus määruse nr 1107/2009 artikli 71 kohaldamisest. Eelkõige ei ole esitatud ühtegi viidet selle kohta, et Prantsusmaa meetmeid oleks vastavalt artikli 71 lõikele 2 kontrollitud, olgugi et direktiivi 2015/1535 kohasesse andmebaasi tehtud kandest nähtub, et komisjoni on pärast keelu kehtestamist – võimalik, et veel koguni enne selle jõustumist – teavitatud.

78. Sellega seoses võib olla tähtis ka taimekaitsetööstuste liidu ja komisjoni väide, et Prantsusmaa ei selgitanud komisjonile vajadust võtta kiireloomulisi meetmeid. Kui see on õige, siis on alust arvata, et komisjon ei saanud mõista Prantsusmaa teadet nii, et tegemist on teatamisega erakorraliste meetmete võtmise vajadusest.

79. Lisaks heidab komisjon ette, et Prantsusmaa ei käsitlenud oma teates kolme neonikotinoidi kasutamise olemasolevaid ja tulevasi piiranguid. Kuna liikmesriik peab vastavalt määruse nr 1107/2009 artikli 71 lõike 1 esimesele lausele teatama komisjonile *vajadusest* võtta erakorralisi meetmeid, on alust oodata, et liikmesriik esitab põhjenduse nende liidu meetmete ebapiisavuse kohta.

80. Ka käesoleval juhul peavad teatamisele esitatavad nõuded olema proportsionaalsed. Peaks olema piisav, kui liikmesriik kirjeldab aluseid, millel tema kahtlused põhinevad, ja kaugemale ulatuvaid kaitsemeetmeid, mida ta taotleb. Seevastu ei ole vaja üksikasjalikult kirjeldada teatavaid lünki olemasolevates meetmetes.

81. Eelkõige ei ole juba selles etapis vaja esitada ammendavat põhjendust, mis vastaks määruse nr 1107/2009 artiklis 71 lõikes 2 sätestatud kontrolli nõuetele. Seda seetõttu, et ametlikult teatamise ajal seisavad liikmesriigi täpsete meetmete kindlaksmääramine ja nende kontrollimine veel ees, mistõttu on võimalik põhjendusi pädevas komitees toimuvas menetluses veel täpsustada.

82. Lojaalse koostöö põhimõttega oleks siiski kooskõlas, kui komisjon väljendab juba vastuses liikmesriigi teatele teatavat kahtlust. Selline reaktsioon peaks üldjuhul viima dialoogini soovitud kaitsemeetmete vajalikkuse kohta, mida ei ole määruse nr 1107/2009 artiklis 71 küll sõnaselgelt kindlaks määratud, kuid mis võib koordineeritud tegevusele üksnes kasuks tulla.

3. Teatamine Prantsusmaa kaitsemeetmetest

83. Lisaks tuleb märkida, et määruse nr 1107/2009 artiklis 71 lõike 1 teine lause nõuab ka seda, et liikmesriik peab meetmete vastuvõtmisest kohe teatama teistele liikmesriikidele ja komisjonile. Kõnealune teatamine on keskse tähtsusega, kuna selle alusel algatatakse meetme läbivaatamine vastavalt artikli 71 lõikele 2. Seetõttu tuleb lähtuda sellest, et see on riigisiseste kaitsemeetmete kohaldamise tingimus. [26]

84. Kuna eelotsusetaotluses ei ole selle kohta andmeid esitatud, peab Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) vajaduse korral kontrollima, kas Prantsusmaa on direktiivi 2015/1535 raames komisjoni ja liikmesriike vastuvõetud kaitsemeetmetest piisavalt teavitanud. [27]

4. Vahejäreldus

85. Kokkuvõttes tuleb esimesele küsimusele vastata nii, et direktiivi 2015/1535 artikli 5 kohane meetmest teatamine tuleb võrdsustada määruse nr 1107/2009 artikli 71 lõike 1 esimese lause kohase ametlikult teatamisega, kui liikmesriik võib lähtuda sellest, et komisjon on seda teadet sellisena mõistnud. Seda, kas põhikohtuasjas on see nii, peab selgitama pädev kohus, võttes ulatuslikult arvesse liikmesriigi ja komisjoni vahel toimunud suhtlust.

C. Komisjoni meetmed

86. Teise ja kolmanda küsimusega soovitakse selgeks teha, kas komisjoni rakendusmäärused erinevate neonikotinoidide kohta on liidu meetmed määruse nr 1107/2009 artikli 71 lõike 1 esimese lause tähenduses, mis välistavad selliste riigisiseste kaitsemeetmete vastuvõtmise, millest liikmesriigid on teatanud.

87. Need küsimused esitatakse küll ainult juhuks, kui lähtuda tuleb sellest, et komisjoni on ametlikult teavitatud. Kuna Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) peab selle ikkagi veel välja selgitama, näib otstarbekas seda etteruttavalt käsitleda.

26 Vt eelkõige 8. septembri 2011. aasta kohtuotsus Monsanto jt (C-58/10–C-68/10, EU:C:2011:553, punktid 72 ja 73), aga ka 8. jaanuari 2002. aasta kohtuotsus van den Bor (C-428/99, EU:C:2002:3, punktid 45–47); 22. oktoobri 2002. aasta kohtuotsus National Farmers' Union (C-241/01, EU:C:2002:604, punkt 60); 10. märtsi 2005. aasta kohtuotsus Tempelman ja van Schaijk (C-96/03 ja C-97/03, EU:C:2005:145, punkt 50) ning 17. aprilli 2007. aasta kohtuotsus AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, punktid 62 ja 63).

27 Vt eespool punkt 29.

88. Nimetatud sätte kohaselt võib liikmesriik vastu võtta ajutised kaitsemeetmed, kui komisjon ei ole artikli 69 või 70 kohaselt meetmeid võtnud.

89. Vaidlust ei ole selle üle, et komisjon ei ole võtnud meetmeid määruse nr 1107/2009 artikli 69 või 70 alusel. Prantsusmaa 2. veebruari 2017. aasta teate esitamise ja 30. juuli 2018. aasta vaidlusaluse dekreedi andmise vahelisel ajavahemikul piiras komisjon siiski määruse nr 1107/2009 muude sätete alusel kolme neonikotinoidi kasutamist märkimisväärselt, andis ühele neonikotinoidile heakskiidu veel 15 aastaks ja pikendas ühe neonikotinoidi heakskiitu esialgu ühe aasta võrra. [28]

90. Kui tõlgendada määruse nr 1107/2009 artikli 71 lõike 1 esimest lauset kitsalt, ei oleks neil meetmetel sellest sättest tulenevalt Prantsusmaa pädevuse seisukohast mingit tähtsust, sest selles sättes nimetatakse ainult artikli 69 ja 70 alusel võetavaid erakorralisi meetmeid kui meetmeid, mis on vastu liikmesriigi kaitsemeetmete kehtestamisele.

91. Määruse nr 1107/2009 artikli 71 lõike 1 esimest lauset tuleb siiski ka selles punktis tõlgendada kooskõlas lojaalse koostöö põhimõttega. Lisaks tuleb arvestada määrusega järgitavat ühtlustamise eesmärki. Seetõttu ei ole tähtis komisjoni tegevuse vorm, vaid ainult see, kas komisjon rakendab meetmeid, millega ta võtab arvesse liikmesriigi väljendatud kahtlusi. Seetõttu on liikmesriikide meetmed igal juhul vastuolus liidu pikaajaliste meetmetega, mille esemeks on kõnealune risk.

92. Seda arvestades tuleb imidaklopriidi, klotianidiini ja tiametoksaami kasutamise piiranguid käsitada komisjoni meetmetena määruse nr 1107/2009 artikli 71 lõike 1 esimese lause tähenduses. Seda seetõttu, et asjaomaste rakendusmääruste põhjenduse 11 kohaselt põhinevad piirangud kahtlustel nende toimeainete ohutuses.

93. Järelikult ei saa Prantsusmaa 2. veebruari 2017. aasta teade, isegi kui seda käsitada teatamisena määruse nr 1107/2009 artikli 71 lõike 1 esimese lause tähenduses, põhjendada kõrvalekaldumist kolmest meetmest, mille komisjon seejärel vastu võttis.

94. Kui Prantsusmaa arvates ei ole ka need piirangud piisavad, peab ta uue ametlikult teatamisega vastavalt määruse nr 1107/2009 artikli 71 lõike 1 esimesele lausele veel kord algatama selles sättes ette nähtud menetluse. See annaks komisjonile võimaluse hoida Prantsusmaa ühepoolsetest meetmetest tulenevat kahjulikku mõju siseturule ära sellega, et ta karmistab veelgi oma meetmeid või vaidleb vastu Prantsusmaa käsitusele.

95. Selle nõude vastu ei saa tugineda Prantsusmaa meetmete kiireloomulisuse kaalutlustega, sest need meetmed võeti alles 2018. aasta juulis ja seega kaks kuud pärast komisjoni määruste vastuvõtmist. Sellel ajal oleks saanud komisjoni hõlpsalt ametlikult teavitada.

96. Atseetamipriidi heakskiidu lõplik pikendamine ja tiaklopriidi heakskiidu ajutine pikendamine näitavad seevastu, et komisjon ei ole nende toimeainete puhul võtnud meetmeid, mis on samaväärsed määruse nr 1107/2009 artikli 69 ja 70 kohaselt võetavate meetmetega.

97. Mis puudutab tiaklopriidi, siis ei ole heakskiidu ajutise pikendamise puhul esitatud ühtegi hinnangut selle toimeainega seotud ohtude kohta. See on ka arusaadav, sest pikendamine toimus poolelioleva pikendamismenetluse alusel, mille raames kõnealuseid riske uuriti.

28 Vt eespool punkt 24 jj.

98. Lisaks tuleb märkida, et atseetamipriidi heakskiidu pikendamine põhineb vastavalt rakendusmääruse 2018/113 põhjendusele 10 tõdemusel, et määruse nr 1107/2009 artiklis 4 sätestatud heakskiitmise kriteeriumid on täidetud. Seega on komisjon seisukohal, et sellel toimeainel ei ole mingit kahjulikku mõju inimeste tervisele ega mingit lubamatut mõju keskkonnale. Prantsusmaa kahtlusi selles seisukohas seevastu ei käsitleta.

99. Seega tuleb teisele ja kolmandale küsimusele vastata nii, et liikmesriigi ühepoolsed meetmed määruse nr 1107/2009 artikli 71 lõike 1 esimese lause tähenduses on lubatud ainult juhul, kui komisjon ei võta pärast talle ametlikult teate esitamist meetmeid liikmesriigi väljendatud kahtluste kõrvaldamiseks. Kui Prantsusmaa 2. veebruari 2017. aasta teadet käsitada ametlikult teatamisena, tuleb toimeainete imidaklopriidi, klotianidiini ja tiametoksaami kasutamise piiranguid pidada sellisteks meetmeteks. Seevastu atseetamipriidi heakskiidu pikendamisel ja tiaklopriidi heakskiidu ajutisel pikendamisel selline toime puudub.

V. Ettepanek

100. Eelnevale tuginedes teen Euroopa Kohtule ettepaneku teha järgmine otsus:

1. Direktiivi (EL) 2015/1535, millega nähakse ette tehnilistest eeskirjadest ning infoühiskonna teenuste eeskirjadest teatamise kord, artikli 5 kohane meetmest teatamine tuleb võrdsustada määruse (EÜ) nr 1107/2009 taimekaitsevahendite turulelaskmise kohta artikli 71 lõike 1 esimese lause kohase ametlikult teatamisega, kui liikmesriik võib lähtuda sellest, et komisjon on seda teadet sellisena mõistnud. Seda, kas põhikohtuasjas on see nii, peab selgitama pädev kohus, võttes ulatuslikult arvesse liikmesriigi ja komisjoni vahel toimunud suhtlust.

2. Liikmesriikide ühepoolsed meetmed määruse (EÜ) nr 1107/2009 artikli 71 lõike 1 esimese lause tähenduses on lubatud ainult juhul, kui komisjon ei võta pärast talle ametlikult teate esitamist meetmeid liikmesriigi väljendatud kahtluste kõrvaldamiseks. Kui Prantsusmaa 2. veebruari 2017. aasta teadet käsitada ametlikult teatamisena, tuleb toimeainete imidaklopriidi, klotianidiini ja tiametoksaami kasutamise piiranguid rakendusmäärustes (EL) 2018/783, 2018/784 ja 2018/785 pidada sellisteks meetmeteks. Seevastu atseetamipriidi heakskiidu pikendamisel rakendusmäärusega (EL) 2018/113 ja tiaklopriidi heakskiidu ajutisel pikendamisel rakendusmäärusega (EL) 2018/524 selline toime puudub.