



Õiguskomisjon
Esimees

18.5.2010

Hr Jo Leinen
Esimees
Keskkonna-, rahvatervise ja toiduohutuse komisjon
BRÜSSEL

Teema: Biotsiidide turulelaskmine ja kasutamine (KOM(2009)0267 – C7-0036/2009 – 2009/0076(COD)) – arvamus õigusliku aluse kohta

Austatud härra esimees

Palusite 21. aprilli 2010. aasta kirjas õiguskomisjonilt vastavalt kodukorra artikli 37 lõikele 2 arvamust ettepaneku õigusliku aluse kavandatava muutmise kohta, mis seisneb Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklil 114 põhineva õigusliku aluse asendamises Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklitel 114, 192 ja 168 põhineva kolmekordse õigusliku alusega.

Õiguskomisjon arutas eespool mainitud küsimust 17. mai 2010. aasta koosolekul.

I. Taust

16. veebruaril 1998 võeti vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 98/8/EÜ biotsiidide turulelaskmise kohta. Direktiivis on kehtestatud ühtne reguleeriv raamistik biotsiididele loa andmiseks ja nende turulelaskmiseks, kõnealuste lubade vastastikuseks tunnustamiseks ELis ning ELi tasandil nimekirja koostamiseks nendest heakskiidetud toimeainetest, mida võib biotsiidides kasutada.

Lisaks hõlmab praegu biotsiidide valdkonnas kehtiv reguleeriv raamistik mitut komisjoni rakendusmäärust, eelkõige komisjoni määrust (EÜ) nr 1451/2007¹ direktiivi artikli 16 lõikes 2

¹ ELT L 325, 11.12.2007, lk. 3.

osutatud kümneaastase tööprogrammi teise etapi kohta.

Kõnealuse ettepaneku alus on komisjoni esitatud aruanne direktiivi rakendamise kohta (KOM(2008)620, edaspidi „lábivaatamine”). Lábivaatamise käigus leiti, et direktiivi muutmine, kaasa arvatud toodetele lubade andmise korra lihtsustamine, direktiivi kohaldamisala lihtsustamine ja kohandamine, astmeline lähenemine andmetele esitatavatele nõuetele, andmekaitse-eeskirjade lihtsustamine, lihtsustatud menetluste täiendamine ning meetmed innovatsiooni soodustamiseks, võib aidata vähendada nii ettevõtete kui ka ametiasutuste kulusid ja halduskoormust biotsiidide turuletoomisega seoses.

Seletuskirja kohaselt on ettepaneku eesmärk „kaotada reguleeriva raamistiku nõrgad kohad, mis on kindlaks tehtud direktiivi rakendamise kaheksa esimese aasta jooksul, tõhustada ja ajakohastada süsteemi teatavaid osi ning vältida võimalikke probleeme tulevikus”. Üldeesmärgi kohta on ettepaneku preambuli lõikes 3 öeldud: „Käesoleva määruse eesmärk on suurendada biotsiidide vaba liikumist ühenduses [,] et maksimaalselt kõrvaldada biotsiididega kauplemisel esinevad takistused, mis tulenevad liikmesriikide erinevast kaitstuse tasemest”.

II. Väljapakutud õiguslikud alused

Määruse ettepaneku õiguslikeks alusteks pakutakse järgmisi sätteid:

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 114

- 1. Kui aluslepingutes ei ole ette nähtud teisiti, kohaldatakse artiklis 26 seatud eesmärkide saavutamiseks järgmisi sätteid. Seadusandliku tavamenetluse kohaselt ning pärast konsulteerimist majandus- ja sotsiaalkomiteega võtavad Euroopa Parlament ja nõukogu liikmesriikides nii õigus- kui ka haldusnormide ühtlustamiseks meetmed, mille eesmärk on siseturu rajamine ja selle toimimine.*
- 2. Lõiget 1 ei kohaldata maksusätete, isikute vaba liikumist käsitlevate sätete ega nende sätete suhtes, mis käsitlevad töötajate õigusi ja huviseid.*
- 3. Lõikes 1 ettenähtud tervishoidu, ohutust, keskkonnakaitset ja tarbijakaitset käsitlevates ettepanekutes võtab komisjon aluseks kaitstuse kõrge taseme, eriti võttes arvesse kõiki uusi teaduslikel faktidel põhinevaid suundumusi. Oma vastavate volituste piires püüavad ka Euroopa Parlament ja nõukogu saavutada sama eesmärgi.*
- 4. Kui pärast seda, kui Euroopa Parlament ja nõukogu või nõukogu või komisjon on ühtlustamiseetme vastu võtnud, peab liikmesriik artiklis 36 märgitud oluliste vajaduste tõttu või seoses keskkonna või töökeskkonna kaitsega vajalikuks säilitada siseriiklikke norme, teatab ta nendest normidest ja nende säilitamise põhjustest komisjonile.*
- 5. Lisaks sellele ja ilma et see piiraks lõike 4 kohaldamist, kui pärast seda, kui Euroopa Parlament ja nõukogu või nõukogu või komisjon on ühtlustamiseetme vastu võtnud, peab liikmesriik vajalikuks ühtlustamiseetme võtmise järel ainuomaselt selles liikmesriigis ilmneva probleemi tõttu kehtestada keskkonna ja töökeskkonna*

kaitsega seotud uutel teaduslikel tõenditel põhinevaid siseriiklikke norme, teatab ta kavandatavatest normidest ja nende kehtestamise põhjustest komisjonile.

6. Komisjon kinnitab kõnealused siseriiklikud normid või lükkab need tagasi kuue kuu jooksul pärast lõigetes 4 ja 5 osutatud teatamist, olles eelnevalt kindlaks teinud, kas need on või ei ole suvalise diskrimineerimise vahendid või liikmesriikidevahelise kaubanduse varjatud piirangud, ja kas need kujutavad või ei kujuta endast takistust siseturu toimimisele.

Kui komisjon selles ajavahemikus otsust ei tee, loetakse lõigetes 4 ja 5 osutatud siseriiklikud normid kinnitatuks.

Kui seda õigustab küsimuse keerukus ja kui puudub oht inimeste tervisele, võib komisjon asjaomasele liikmesriigile teatada, et käesolevas lõikes osutatud ajavahemikku võidakse pikendada veel kuni kuus kuud.

7. Kui liikmesriik on vastavalt lõikele 6 volitatud säilitama või kehtestama siseriiklikke norme, mis erinevad ühtlustamismeetmest, uurib komisjon kohe, kas teha ettepanek selle meetme kohandamiseks.

8. Kui liikmesriik tõstatab rahvaterviseiga seotud konkreetse küsimuse valdkonnas, kus varem on võetud ühtlustusmeetmeid, juhib ta sellele komisjoni tähelepanu, kes siis viivitamata uurib, kas teha nõukogule ettepanek sobivate meetmete kohta.

9. Erandina artiklites 258 ja 259 osutatud menetlusest võib komisjon või liikmesriik anda asja otse Euroopa Liidu Kohtusse, kui ta arvab, et mõni teine liikmesriik kasutab käesolevas artiklis ettenähtud volitusi väärilt.

10. Asjakohastel juhtudel on eespool märgitud ühtlustamismeetmetes kaitseklausel, mis volitab liikmesriike ühel või mitmel artiklis 36 osutatud majandusvälisel põhjusel võtma liidu kontrollimenetlusele alluvaid ajutisi meetmeid.

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 192

1. Toimides seadusandliku tavamenetluse kohaselt ning pärast konsulteerimist majandus- ja sotsiaalkomitee ning regioonide komiteega, otsustavad Euroopa Parlament ja nõukogu, missuguseid meetmeid tuleb liidul võtta, et saavutada artiklis 191¹ seatud eesmärgid.

¹ Artikkel 191

1. Liidu keskkonnapoliitika aitab kaasa järgmiste eesmärkide taotlemisele:

— keskkonna säilitamine, kaitsmine ja selle kvaliteedi parandamine;

— inimese tervise kaitsmine;

— loodusressursside kaalutletud ja mõistlik kasutamine;

— meetmete edendamine rahvusvahelisel tasandil, selleks et tegelda piirkondlike ja ülemaailmsete keskkonnaprobleemidega ja eelkõige võidelda kliimamuutuste vastu.

2. Liidu keskkonnapoliitika, võttes arvesse liidu eri piirkondade olukorra mitmekesisust, seab eesmärgiks kaitstuse kõrge taseme. See rajaneb ettevaatusprintsibil ja põhimõtetel, mille järgi tuleb võtta ennetusmeetmeid ja keskkonnakahjustus heastada eeskätt kahjustuse kohas, saastaja peab aga maksma.

2. Erandina lõikes 1 sätestatud otsustamismenetlusest ja ilma et see piiraks artikli 114 kohaldamist, võtab nõukogu pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendi, majandus- ja sotsiaalkomitee ning regioonide komiteega seadusandliku erimenetluse kohaselt vastu:

- a) peamiselt maksusätteid;
- b) meetmeid, mis käsitlevad:
 - asulaplaneerimist;
 - veeressursside kvantitatiivset majandamist või mis otseselt või kaudselt mõjutavad nende ressursside kättesaadavust;
 - maa kasutamist, välja arvatud jäätmemajandus;
- c) meetmeid, mis mõjutavad oluliselt liikmesriigi valikut erinevate energiaallikate vahel ning tema energiavarustuse üldstruktuuri.

Nõukogu võib komisjoni ettepaneku põhjal ning pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendi, majandus- ja sotsiaalkomitee ning regioonide komiteega ühehäälselt teha otsuse kohaldada seadusandlikku tavamenetlust esimeses lõigus märgitud valdkondade suhtes.

3. Euroopa Parlament ja nõukogu võtavad seadusandliku tavamenetluse kohaselt ning pärast konsulteerimist majandus- ja sotsiaalkomitee ning regioonide komiteega vastu üldised tegevusprogrammid, milles määratakse kindlaks esmatähtsad eesmärgid.

Nende programmide elluviimiseks vajalikud meetmed võetakse vastu olenevalt juhtumist kas lõike 1 või 2 tingimuste kohaselt.

4. Ilma et see piiraks teatavaid liidu poolt vastuvõetavaid meetmeid, rahastavad ja rakendavad keskkonnapoliitikat liikmesriigid.

5. Kui lõike 1 sätetel rajanev meede tekitab liikmesriigi ametiasutustele ebaproportsionaalseks peetavaid kulusid, siis sätestatakse kõnealuses meetmes, ilma et see piiraks võimalust kohaldada põhimõtet, et saastajal tuleb maksta, asjakohased sätted:

- ajutiste eranditena ja/või
- rahaliste toetustena artikli 177 kohaselt loodud Ühtekuuluvusfondist.

Sellega seoses sisaldavad keskkonnakaitse nõuetele vastavad ühtlustamismeetmed vajaduse korral kaitseklauslit, mis lubab liikmesriikidel majandusvälistel keskkonnakaitsealistel põhjustel võtta liidu kontrollimenetlusele alluvaid ajutisi meetmeid. (ELT C 83/123, 30.3.2010)

3. Oma keskkonnapoliitikat ette valmistades võtab liit arvesse:

- kättesaadavaid teaduslikke ja tehnilisi andmeid;
 - liidu eri piirkondade keskkonnatingimusi;
 - meetme võtmise või võtmata jätmise potentsiaalseid tulusid ja kulusid;
 - liidu kui terviku majanduslikku ja sotsiaalset arengut ning tema piirkondade tasakaalustatud arengut.
4. Oma pädevuse piires teevad liit ja liikmesriigid koostööd kolmandate riikide ja pädevate rahvusvaheliste organisatsioonidega. Liidu koostöö korralduse võib kokku leppida liidu ja asjaomaste kolmandate isikute vaheliste lepingutega.

Eelmine lõik ei piira liikmesriikide pädevust pidada läbirääkimisi rahvusvahelistes organites ja sõlmida rahvusvahelisi lepinguid.

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 168

1. Kogu liidu poliitika ja meetmete määratlemisel ja rakendamisel tagatakse inimeste tervise kõrgetasemeline kaitse.

Liidu meetmed, mis täiendavad liikmesriikide poliitikat, on suunatud rahvatervise parandamisele, inimeste haiguste ennetamisele ja füüsilist ja vaimset tervist ohustavate tegurite kõrvaldamisele. Sellised meetmed hõlmavad võitlust olulisemate tervisehäirete vastu, edendades nende põhjuste, leviku ja vältimise uurimist, samuti tervishoiualast selgitus- ja kasvatustööd, ning tõsiste piiriüleste terviseohtude seiret, nende eest varajast hoiatamist ja nende vastu võitlemist.

Liit täiendab uimastitest tulenevate tervisekahjustuste vähendamiseks liikmesriikide meetmeid, kaasa arvatud teavitamine ja tõkestamine.

2. Liit soodustab liikmesriikidevahelist koostööd käesoleva artikliga hõlmatud valdkondades ja toetab vajaduse korral nende meetmeid. Eriti soodustab ta liikmesriikidevahelist koostööd, et parandada nende tervisehoiuteenuste vastastikust täiendavust piirialadel.

Koostöös komisjoniga kooskõlastavad liikmesriigid oma poliitikat ja programme lõikega 1 hõlmatud valdkondades. Komisjon võib tihedas kontaktis liikmesriikidega teha kõiki kasulikke algatusi, et sellist kooskõlastamist edendada, eelkõige algatusi, mille eesmärk on kehtestada suuniseid ja näitajaid, korraldada kogemuste vahetamist ning valmistada ette korrapäraseks järelevalveks ja hindamiseks vajalikke tegureid. Nendest teavitatakse täielikult Euroopa Parlamenti.

3. Liit ja liikmesriigid edendavad rahvatervise alal koostööd kolmandate riikide ja pädevate rahvusvaheliste organisatsioonidega.

4. Erandina artikli 2 lõikest 5 ja artikli 6 punktist a ning kooskõlas artikli 4 lõike 2 punktiga k aitavad Euroopa Parlament ja nõukogu, toimides seadusandliku tavamenetluse kohaselt ning pärast konsulteerimist majandus- ja sotsiaalkomitee ning regioonide komiteega, kaasa käesolevas artiklis viidatud eesmärkide saavutamisele, võttes ühistest ohutusprobleemidest jagusaamiseks:

- a) meetmeid, millega kehtestatakse inimpäritoluga organitele ja ainetele, verele ja veresaadustele kõrged kvaliteedi- ja ohutusnõuded; need meetmed ei takista ühtki liikmesriiki säilitamast või kehtestamast karmimaid kaitsemeetmeid;*
- b) veterinaaria- ja fütosanitaaralal meetmeid, mille otsene eesmärk on rahvatervise kaitse;*
- c) meetmeid, millega kehtestatakse ravimitele ja meditsiiniseadmetele kõrged kvaliteedi- ja ohutusnõuded.*

5. Samuti võivad Euroopa Parlament ja nõukogu seadusandliku tavamenetluse

kohaselt ning pärast konsulteerimist majandus- ja sotsiaalkomiteega ning regioonide komiteega võtta vastu stimuleerivaid meetmeid inimeste tervise kaitseks ja parandamiseks ning eelkõige peamiste piiriüleste tervist kahjustavate tegurite vastu võitlemiseks, meetmeid, mis puudutavad tõsiste piiriüleste terviseohtude seiret, nende eest varajast hoiatamist ja nende vastu võitlemist, ning samuti meetmeid, mille otsene eesmärk on rahvatervise kaitse seoses tubakaga ja alkoholi kuritarvitamisega, ilma et see kohustaks liikmesriike oma õigus- ja haldusnorme ühtlustama.

6. Komisjoni ettepaneku põhjal võib nõukogu võtta vastu ka soovitusi käesolevas artiklis loetletud eesmärkidel.

7. Liidu meetmed võtavad arvesse liikmesriikide vastutust oma tervishoiupoliitika määramisel ning tervishoiuteenuste ja arstiabi korraldamisel ja kättesaadavaks muutmisel. Liikmesriikide vastutus hõlmab tervishoiu juhtimist ning tervishoiule määratud vahendite jaotamist. Lõike 4 punktis a osutatud meetmed ei mõjuta organite ja vere annetamist või meditsiinilist kasutamist käsitlevaid siseriiklikke sätteid.

III. Kohaldatav õigus

Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt peab ühenduse õigusakti õigusliku aluse valik põhinema objektiivsetel asjaoludel, mis on kohtulikult kontrollitavad ja mille hulka kuuluvad eriti õigusakti eesmärk ja sisu¹.

Põhimõtteliselt peab õigusakt põhinema ainult ühel õiguslikul alusel. Kui ühenduse meetme eesmärgi ja sisu läbivaatamisel selgub, et meetmel on kaks eesmärki või see koosneb kahest komponendist, mis kuuluvad erinevate õiguslike aluste kohaldamisalasse, ja kui üht võib pidada peamiseks või ülekaalukaks, teine on aga vaid juhuslik, siis peab õigusakt toetuma üheleainsale õiguslikule alusele – nimelt sellele, mida nõuab peamine või ülekaalus olev eesmärk või komponent².

Ainult erandina peab meede juhul, kui sellel on mitu lahutamatu seotud eesmärki või komponenti, ilma et mõni neist oleks teisega võrreldes teisejärguline või kaudne, põhinema vastavatel erinevatel õiguslikel alustel, niivõrd kui nende menetlused on ühildatavad³.

Kahekordse õigusliku aluse kasutamine on välistatud juhul, kui ühe ja teise õigusliku aluse jaoks ette nähtud menetlused on ühildamatud⁴.

IV. Direktiivi 98/8/EÜ analüüs ja ettepanek

Direktiivis nähakse ette toodetele loa andmist reguleeriv süsteem, lubade vastastikune tunnustamine ja lõpliku nimekirja koostamine toimeainetest selleks, et ületada siseturul biotsiididega seoses tekkida võivad barjäärid, kusjuures samal ajal „seatakse tingimuseks inimeste, loomade ja keskkonna kaitstuse kõrge tase”⁵.

¹ Kohtuasi C-440/05, komisjon vs nõukogu, EKL 2007, I-9097.

² Kohtuasi C-91/05, komisjon vs nõukogu, EKL 2008, I-3651.

³ Kohtuasi C-338/01, komisjon vs nõukogu, EKL 2004, I-4829.

⁴ Kohtuasi C-178/03, komisjon vs parlament ja nõukogu, EKL 2006, I-107.

⁵ Direktiivi 98/8/EÜ põhjendus 4.

Ettepanek kujutab endast sisuliselt ühtlustamismeedet, mis on välja töötatud direktiivis sätestatud biotsiididele loa andmise süsteemi lihtsustamiseks kogu liidus selleks, et aidata kaasa kaupade vabale liikumisele ja siseturu toimimisele. Selle eesmärk on kaotada direktiivis sätestatud reguleeriva raamistiku nõrgad kohad ja uuendada toodetele loa andmise korda. Lisaks laiendab ettepanek direktiivi kohaldamisala nii, et see hõlmaks toiduga kokku puutuda võivaid materjale ning tooteid või materjale, mida on biotsiididega töödeldud. Ettepanekus nähakse ette direktiivi muutmine määruseks. Selle abil loodetakse saavutada reguleeriva raamistiku ühtlasem rakendamine, kuna sellisel juhul ei ole üleminekuperiood ega riiklikud ülevõtmismeetmed vajalikud.

V. Väljapakutud õiguslike aluste analüüs

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 114 sätestatakse seadusandliku tavamenetluse kohaselt ühenduse meetmed, „mille eesmärk on siseturu rajamine ja selle toimimine”. Seda artiklit tuleks mõista koos sama lepingu artikliga 26, milles kinnitatakse, et siseturu rajamine sõltub olulisel määral kaupade vabast liikumisest. Lisaks nähakse artikli 114 lõikes 3 ette „kaitstuse kõrge [tase]” tervishoidu, ohutust, keskkonnakaitset ja tarbijakaitset käsitlevate meetmete puhul. Lõigetes 4 kuni 9 lubatakse liikmesriikidel võtta siseriiklikke meetmeid selleks, et pärast ühtlustamismeetme vastuvõtmist kehtestada ekspordi, impordi või transiitkaupade suhtes õigustatud keelde või piiranguid vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 36. Seega piiravad lõiked 4 kuni 9 olulisel määral kogu artikli üldeesmärki, milleks on siseturu rajamisele ja toimimisele kaasa aitamine.

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 168 kuulub rahvatervist käsitleva XIV jaotise alla. Artikli põhieesmärk on „inimeste tervise [kõrgetasemelise] kaitse” tagamine tervishoiuteenuste ja inimeste tervist puudutavate piiriüleste ohtude ennetamise abil. Samas on artikli 168 lõike 4 punktis b erandina sätestatud, et seadusandliku tavamenetluse kohaselt võetakse „veterinaaria- ja fütosanitaaralal meetmeid, mille otsene eesmärk on rahvatervise kaitse”. Kuigi võib väita, et ettepaneku eesmärk – edendada loomade ja taimede elu kaitsta ja hoida võivate biotsiidide siseturgu – on kooskõlas selle sättega, ei ole rahvatervise kaitse ettepaneku „otsene eesmärk”. Preambuli põhjenduse 3 kohaselt on ettepaneku otsene eesmärk suurendada biotsiidide vaba liikumist ühenduses. Allpool põhjendatakse üksikasjalikumalt, miks tuleks rahvatervise kaitset käsitleda ettepaneku ühe, kuid mitte peamise või ülekaalus oleva eesmärgina.

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 192 lõikes 1 lubatakse seadusandliku tavamenetluse kohaselt võtta meetmeid, et teostada artiklis 191 sätestatud liidu poliitikat muu hulgas keskkonna säilitamise, kaitsmise ja selle kvaliteedi parandamise ning inimeste tervise kaitsmise vallas. Artikli 192 lõikes 2 lubatakse seadusandliku erimenetluse kohaselt võtta meetmeid, mis käsitlevad näiteks veeressursside kvantitatiivset majandamist ja maa kasutamist. Sellega seoses võib tõdeda, et ettepaneku suhtes on olulisem artikli 192 lõige 1. Ettepanek kuulub eelkõige selle lõike kohaldamisalasse, sest seal on konkreetselt ette nähtud keskkonna kvaliteedi säilitamine ja kaitsmine ning inimeste tervise kaitsmine.

Kohtupraktika põhjal on selgeks saanud, et kui ühenduse meetmel on rohkem kui üks õiguslik alus, on üldreeglik see, et tuleks kasutada meetme peamisele või ülekaalus olevale eesmärgile vastavat alust, *välja arvatud* erandolukordades, kus meetme eesmärgid on

omavahel lahutamatu seotud, ilma et mõni neist oleks teisega võrreldes teisejärguline, ning kus vastavate õiguslike aluste jaoks ette nähtud menetlused on ühildatavad.

On selge, et keskkonna-, rahvatervise ja toiduohutuse komisjoni väljapakutud õiguslikud alused on menetluse poolest ühildatavad: need eespool toodud artiklite osad, kus nõutakse seadusandliku erimenetluse kasutamist, ei vasta ettepaneku kohaldamisalale ja eesmärgile, samas kui ettepaneku kohaldamisalale ja eesmärgile vastavate väljapakutud õiguslike aluste võtmetähtsusega osades nähakse ette seadusandliku tavamenetluse rakendamine. Seega tuleb kaaluda, kas ettepaneku eesmäärke võib pidada lahutamatu seotuks, ilma et mõni neist oleks teisega võrreldes teisejärguline – kui see on nii, võib mitme õigusliku aluse kasutamine olla võimalik.

Eespool väidetakse, et ettepaneku ülekaalus olev või peamine eesmärk on aidata kaasa siseturu toimimisele liikmesriikide vahelise biotsiidikaubanduse edendamise kaudu ning et teisejärguline eesmärk on keskkonna ning inimeste ja loomade elu kaitse. Siin on õpetlik võrrelda ettepanekut samas valdkonnas hiljuti vastu võetud sarnaste õigusaktidega, näiteks kemikaalimäärusega REACH (määrus (EÜ) nr 1907/2006), mida ettepaneku seletuskirja kohaselt võeti ettepaneku väljatöötamisel arvesse. Samamoodi Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklil 114 põhineva REACHi artiklis 1 on selgelt sätestatud, et selle eesmärk on tagada inimeste tervise ja keskkonna kaitstuse kõrge tase ning samuti ainete vaba ringlus siseturul. Seevastu ettepanekus tunnustatakse, et biotsiidid „võivad [...] ohustada” inimesi, loomi ja keskkonda, ning samal ajal kinnitatakse, et selle selgesõnaline eesmärk on parandada biotsiidide vaba liikumist siseturul. Mis puutub aga ettepanekus esinevatele konkreetsetele viidetele kaitstuse taseme kohta, siis on REACHi artiklis 3 lähtutud ettevaatusprintsipist, mille kohaselt põhjendatud kahtluste korral selle suhtes, et meede võib avaldada kahjulikku mõju keskkonnale või inimeste, taimede või loomade tervisele, mis ei ole kooskõlas ELis järgitava kõrge kaitstuse tasemega, on ühiskonda ähvardava liiga suure ohu korral lubatud teatud sammude astumine olukorra lahendamiseks. Samas on ettepaneku preambuli põhjenduses 10 sätestatud, et „[keskkonna] ja inimeste tervise kaitstuse kõrge taseme saavutamiseks” ei anta luba kõige ohtlikumate ainete kasutamiseks. Ettevaatusprintsipile ettepaneku preambulis ega jõustamistingimustes ei viidata.

Direktiivi kohaldamisala laiendamine nii, et tulevane määrus hõlmaks biotsiidide tekitamise vahendeid, biotsiide sisaldavaid materjale, mis võivad toiduga kokku puutuda, ja biotsiididega töödeldud tooteid, näiteks mööblit, ning ohtlikke kantserogeenseid aineid sisaldavate toodete järkjärguline kasutuselt kõrvaldamine osutavad sellele, et ettepaneku eesmärk on ka optimaalse tasakaalu leidmine Euroopa Liidus biotsiidikaubandusega kaasnevate eeliste ja ohtude vahel. Ettepaneku preambuli põhjendus 1 on järgmine:

„Biotsiidid on vajalikud inimeste ja loomade tervisele kahjulike ning looduslike või valmistatud tooteid kahjustavate organismide tõrjeks. Biotsiidid võivad aga oma omaduste ja nendega seotud kasutusviiside tõttu ohustada inimesi, loomi ja keskkonda.”

Siin tuleb selgelt esile teadlikkus biotsiidikaubanduse edendamise eeliste ning biotsiidide laiema kättesaadavuse ohtlikkuse (ning seeläbi inimeste, loomade ja keskkonnaga kokkupuute võimaluste suurendamise) vahelisest vastuolust. Samas aga võib tõdeda, et ettepaneku preambulis esitatud kinnitused selle kohta, et ettepaneku eesmärk on edendada kaupade vaba

liikumist ja siseturgu, osutavad biotsiidide kättesaadavuse laiendamisega seotud ohtude käsitlemisele ettepaneku eesmärgi saavutamiseks võetavate meetmete lahutamatu osana. Seega on kaitse küll üks ettepaneku võtmetähtsusega eesmärk, kuid mitte selle üleskaalus olev või peamine eesmärk.

Seda väidet toetavad veel muud ettepaneku olulised osad. Preambuli põhjenduses 10 on kehtestatud otsene keeld lubada „eriti ohtlike omadustega toimeainete kasutamist”, mis osutab kindla kohustuse võtmisele kaitsta inimeste, loomade ja taimede elu. Samas vähendavad selle kohustuse mõju suhteliselt ebamäärased erandid, näiteks:

- i. eriti kohtlike omadustega toimeainete kasutamise lubamine „olukordades, kus inimeste kokkupuude ainega on minimaalne või ainet on vaja kasutada rahva tervise kaitsmise huvides” (põhjendus 11);
- ii. I lisast väljajätmise kriteeriume sisaldav artikkel 5 näeb ette artikli 16 lõikes 1 sätestatud tingimusi (kaasa arvatud tingimus, et biotsiid ei avalda „[vastuvõetamatut] mõju” inimeste, loomade ja taimede elule) mittetäitvate toimeainete kasutamise lubamise, kui on tõendatud, et toimeaine I lisasse kandmata jätmise avaldaks „liiga suurt negatiivset mõju võrreldes aine kasutamisest tuleneva ohuga inimeste tervisele või keskkonnale” (artikli 5 lõike 1 punkt c);
- iii. nõue toimeaine loa uuendamise taotluse täielikuks ja põhjalikuks hindamiseks kehtib vaid juhul, kui pädev asutus, kes toimeainet esimesel korral hindas, ise otsustab taotlust sel viisil hinnata. See tähendab, et loa uuendamisel on kaitstuse tase palju madalam kui esimese loa andmisel.

Ettepaneku võtmetähtsusega komponendid on seevastu suunatud biotsiidide vaba liikumise edendamisele ühenduses. Ettepaneku keskmes on järgmised meetmed:

- toimeainete, eelkõige madala riskitasemega toodete hindamiseks kasutatavate lihtsustatud menetluste kaotamine;
- biotsiididele lubade andmise menetluste lihtsustamine, kaasa arvatud tsentraliseeritud lubade andmise süsteemi kehtestamine, millega seotud tehnilisi ja teaduslikke ülesandeid hakkab täitma Euroopa Kemikaaliamet, ning lubade vastastikuse tunnustamise korra ühtlustamine;
- paralleelse kaubanduse eeskirjade kehtestamine selleks, et kergendada piiriülese biotsiidikaubandusega seotud halduskoormust.

Kõigi nende meetmete eesmärk on lihtsustada ja ühtlustada lubade andmisega seotud halduskorda selleks, et edendada piiriülest biotsiidikaubandust.

Lisaks on seletuskirja subsidiaarsuse põhimõtet käsitlevas punktis 3.3 põhjendatud, miks EL peab antud valdkonnas tegutsema – selleks, et ühtlustada liikmesriikide erinevast kaitstuse tasemest tulenevad tegurid, mis „võivad takistada biotsiidikaubandust”. Kaitstuse tasemete käsitlemine teguritena, mis „võivad takistada [...] kaubandust”, isegi juhul, kui kaitstuse tase

mõnes liikmesriigis võib olla praegu direktiivis sätestatust kõrgem, osutab sellele, et kaubanduse edendamine on ettepaneku ülekaalus olev eesmärk.

Olles kindlaks teinud ettepaneku ühe ülekaalus oleva eesmärgi ja kuna kohtupraktika kohaselt eelistatakse ühte õiguslikku alust mitmele alusele, tuleb nüüd kindlaks määrata, milline kolmest väljapakutud õiguslikust alusest on sobiv. Ettepaneku veelkordsel võrdlusel määrusega REACH selgub, et see põhineb Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklil 114, kuid et selles peetakse inimeste, loomade ja taimede elu kaitset olulisemaks kui ettepanekus. REACHi õigusliku alusena ei kasutata artiklit 192 ega artiklit 168, mis mõlemad käsitlevad enamjaolt inimeste, loomade ja taimede elu kaitset. Seega oleks loogiline, et ettepanek, mis palju väiksemal määral rõhutab kaitset ja suuremal määral kaupade vaba liikumist liidus, lähtuks õigusliku aluse poolest artiklist 114.

Artikkel 168 saaks pakkuda vaid nõrka õiguslikku alust, kuna ettepanek ei vasta artikli 168 lõike 4 punktis b esitatud nõudele, et selle „otsene eesmärk” on rahvatervise kaitse.

Artiklit 192 võib pidada paremini sobivaks, kuid artikli 192 ja ettepaneku ühildamatus tuleb selgelt esile nende eesmärkide võrdlusel – ettepaneku ülekaalus olev eesmärk on siseturu edendamine ja artikli 192 üldeesmärk on kaitse. Lisaks sätestatakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 191, et liidu poliitika peab selles valdkonnas põhinema ettevaatusprintsibil, aga ettepanekus seda printsiipi ei mainita. See-eest on artiklis 114 sätestatud sama kaitstuse tase kui ettepanekus – artikli 114 lõikes 3 toodud „kaitstuse kõrge [tase]” on kooskõlas preambuli põhjenduses 10 ja seletuskirjas mainitud „kaitstuse kõrge [tasemega]”. „Ettepanekuga soovitakse tõhustada kehtivat reguleerivat raamistikku, vähendamata sealjuures keskkonna ning inimeste ja loomade tervise kaitstuse kõrget taset.” Seega kaitse seisukohast vaadates on artikkel 114 sobivam õiguslik alus.

Arvestades tõsiasjaga, et ettepaneku ülekaalus olev eesmärk on siseturg ning et ettepaneku kaitset käsitlev osa täidab juhuslikku või teisejärgulist eesmärki, selle asemel et tegu oleks kahe „lahutamatu” ja võrdse staatusega eesmärgiga, ei oleks selle valdkonna kohtupraktikast lähtuvalt kohane heaks kiita kahekordse õigusliku aluse kasutamist¹. Seega on kohane lõppjärelus, et ettepaneku eesmärgile kõige paremini vastav õiguslik alus – artikkel 114 – peaks jääma ettepaneku ainsaks õiguslikuks aluseks².

VI. Ettepanekud ja soovitused

Õiguskomisjon otsustas 17. mai 2010. aasta koosolekul ühehäälselt³ soovitada, et kõnealuse määruse ettepaneku ainus õiguslik alus oleks Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 114.

¹ Kohtuasi C-338/01, komisjon vs nõukogu, 2004.

² Kohtuasi C-91/05, komisjon vs nõukogu, 2008.

³ Lõpphääletuse ajal olid kohal: Luigi Berlinguer (tegevesimees), Raffaele Baldassarre (aseesimees), Evelyn Regner (aseesimees), Sebastian Valentin Bodu (aseesimees), Kurt Lechner (arvamuse koostaja), Françoise Castex, Christian Engström, Marielle Gallo, Eva Lichtenberger, Antonio Masip Hidalgo, Bernhard Rapkay, Francesco Enrico Speroni, Cecilia Wikström ja Tadeusz Zwiefka.

Lugupidamisega

Klaus-Heiner Lehne