

Kohtuasi T-257/07

Prantsuse Vabariik

versus

Euroopa Komisjon

Loomatervishoiunõuded – Määrus (EÜ) nr 999/2001 – Transmissiivsete spongioosete entsefalopaatiate vastane kaitse – Lambad ja kitsed – Määrus (EÜ) nr 746/2008 – Varem sätestatust vähempiiravate likvideerimismeetmete võtmine – Ettevaatuspõhimõte

Üldkohtu otsus (kolmas laiendatud koda), 9. september 2011 II - 5837

Kohtuotsuse kokkuvõte

1. *Põllumajandus – Ühine põllumajanduspoliitika – Rakendamine – Inimeste tervise kaitseks võetud meetmed – Ettevaatuspõhimõtte kohaldamine*
(EÜ artikli 3 punkt p, EÜ artikkel 6, EÜ artikli 152 lõige 1, EÜ artikli 153 lõiked 1 ja 2 ning EÜ artikli 174 lõiked 1 ja 2; Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 178/2002, artikli 7, lõige 1)
2. *Põllumajandus – Ühine põllumajanduspoliitika – Rakendamine – Riskide teaduslik hinnang*
(EÜ artikli 152 lõige 1; Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 178/2002, artikli 6 lõige 2)

3. *Põllumajandus – Ühine põllumajanduspoliitika – Rakendamine – Riskide hindamine – Riski taseme kindlaksmääramine*
(EÜ artikli 152 lõige 1)
4. *Põllumajandus – Ühine põllumajanduspoliitika – Rakendamine – Rahvatervise, julgeoleku ja keskkonnakaitse nõuete arvestamine – Ettevaatuspõhimõtte kohaldamine*
(EÜ artikli 152 lõige 1; Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 178/2002, artikli 7 lõige 2)
5. *Põllumajandus – Ühine põllumajanduspoliitika – Liidu institutsioonide kaalutusõigus – Ullatus – Kohtulik kontroll – Piirid*
6. *Õigusvastasuse väide – Ese – Seaduslikkuse hindamine – Kriteeriumid*
(ELTL artikkel 263)
7. *Põllumajandus – Ühine põllumajanduspoliitika – Ettevaatuspõhimõtte kohaldamine – Ullatus – Piirid – Ühenduse õiguskorras kehtestatud menetluslike tagatiste järgmine haldusmenetluses*
(EÜ artikli 152 lõige 1)
8. *Põllumajandus – Õigusaktide ühtlustamine loomatervishoiunõuete valdkonnas – Transmissiivsete spongioossete entsefalopaatiate suhtes rakendatavad kaitsemeetmed – Riskirühma kuuluvate loomade tuvastamine uurimise käigus*
(Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 999/2001, artikli 13 lõike 1 punktid b ja c, artikkel 23 ning artikli 24 lõige 2)

1. Ettevaatuspõhimõtte on liidu õiguse üldpõhimõtte, mis tuleneb EÜ artikli 3 punktist p, artiklist 6, artikli 152 lõikest 1, artikli 153 lõigetest 1 ja 2 ning artikli 174 lõigetest 1 ja 2, pannes

puudutatud asutustele kohustuse võtta neile asjaomaste õigusnormidega antud pädevuse kasutamise konkreetses raamides sobivaid meetmeid, et ennetada teatud võimalikke riske rahvatervisele,

julgeolekule ja keskkonnale, tõstes nende huvide kaitsega seotud nõuded tähtsamale kohale majanduslikest huvidest.

Nagu on ka märgitud määruse nr 178/2002, millega sätestatakse toiduainete õigusnormide üldised põhimõtted ja nõuded, asutatakse Euroopa Toiduohutusamet ja kehtestatakse toidu ohutusega seotud menetlused, artikli 7 lõikes 1, võimaldab ettevaatuspõhimõtte toiduaineid reguleerivate õigusnormide valdkonnas võtta ajutisi riskijuhtimis-meetmeid, mis on vajalikud tervisekaitse kõrge taseme tagamiseks, kui olemasolevat teavet hinnates tehakse kindlaks ter-
vistkahjustava mõju võimalus, kuid see ei ole teaduslikult tõestatud.

võimalikke riske rahvatervisele, julgeolekule ja keskkonnale, võib eristada kolme järjestikust etappi: esiteks nähtusest tulenev potentsiaalselt negatiivne mõju; teiseks rahvatervisele, julgeolekule ja keskkonnale avalduvate ja selle nähtusega seotud riskide hindamine; kolmandaks, kui võimalikud riskid ületavad ühiskonna jaoks vastuvõetava taseme, riskide juhtimine, võttes vastu sobivad kaitsemeetmed.

(vt punktid 66–69)

Seega võimaldab ettevaatuspõhimõtte institutsioonidel olukorras, kui ei ole teaduslikult tõestatud inimeste tervisele kujutatavate ohtude olemasolu või ulatus, võtta kaitsemeetmeid, ilma et nad ootaksid ära, et täielikult oleks avaldunud nende ohtude tegelikkus ja tõsidus või et avalduks kahjulik mõju tervisele.

Selles menetluses, mille lõppedes institutsioon võtab ettevaatuspõhimõtte alusel vastu sobivad meetmed ennetamiseks

2. Rahvatervisele, julgeolekule ja keskkonnale avalduvate riskide hindamine institutsiooni poolt, kes on silmitsi teatud nähtusest tuleneva potentsiaalselt negatiivse mõjuga, seisneb selles, et neid riske hinnatakse teaduslikult ja määratakse kindlaks, kas need ületavad ühiskonnas vastuvõetava riskitaseme. Liidu institutsioonidel peab seega riskide hindamise läbiviimiseks olema esiteks riskide teaduslik hinnang ja teiseks peavad nad kindlaks määrama, mis on ühiskonna jaoks vastuvõetav riskitase.

Nimelt on riskide teaduslik hinnang teaduslik protsess, kus tuvastatakse nii palju kui võimalik oht ja kirjeldatakse seda ohtu, hinnatakse selle ohu avaldumist ja kirjeldatakse riski. Kuna tegu on teadusliku protsessiga, siis peab institutsioon usaldama riskide teadusliku hindamise teaduseksperthele.

Lisaks peab vastavalt määruse nr 178/2002, millega sätestatakse toidualaste õigusnormide üldised põhimõtted ja nõuded, asutatakse Euroopa Toiduohutusamet ja kehtestatakse toidu ohutusega seotud menetlused, artikli 6 lõikele 2 riski hindamine põhinema kättesaadavatel teaduslikel tõenditel ning see tehakse sõltumatul, erapooletul ja läbipaistval viisil. Sellega seoses tähendab institutsioonide kohustus tagada rahvatervise, julgeoleku ja keskkonnakaitse kõrge tase seda, et nende otsused tehakse parimaid kättesaadavaid teaduslikke andmeid arvestades ja need tuginevad rahvusvaheliste uuringute kõige värskematele tulemustele.

Riskide teaduslik hinnang ei pea tingimata andma ühenduse institutsioonidele veenvaid teaduslikke tõendeid tegeliku

riski kohta ja riski realiseerumise korral selle potentsiaalse kahjuliku mõju kohta. Nimelt vastab ettevaatuspõhimõtte kohaldamise kontekst oletuslikult teadusliku ebakindluse olukorrale. Siiski ei saa ennetavat meetet nõuetekohaselt põhjendada puhtalt hüpoteetilisest riskist lähtudes, tuginedes vaid oletustele, mida ei ole veel teaduslikult kontrollitud.

Lisaks ei saa ennetava meetme vastuvõtmist või hoopis selle tühistamist või leevendamist seada sõltuvusse sellest, et on tõendatud igasuguse riski puudumine, kuna sellist tõendit on üldiselt võimatu teaduslikust vaatepunktist esitada, kuna null-tasemega riski praktikas ei esine. Sellest tuleneb, et ennetavat meetet saab võtta üksnes siis, kui risk on meetme vastuvõtmise hetkel kättesaadavate teaduslike andmete põhjal piisavalt dokumenteeritud, ilma et selle olemasolu ja ulatust oleks siiski „täielikult” veenvate teaduslike tõenditega tõendatud. Sellises kontekstis vastab mõiste „risk” võimalikuse astmele, et õiguskorraga kaitstud hüve võidakse kahjustada, kui nõustutakse teatud meetmete või tegevusega.

Lõpuks võib osutada võimatuks viia riskide teaduslikku hinnangut täielikult läbi, kuna puuduvad kättesaadavad teaduslikud andmed. See ei saaks aga pädevat ametiasutust takistada võtmast ennetavaid meetmeid ettevaatuspõhimõtte alusel. Sellises olukorras on tähtis, et teadusekspertid viivad läbi riskide teadusliku hindamise vaatamata püsivale teaduslikule ebakindlusele, nii et pädeval ametiasutusel oleks piisavalt usaldusväärne ja kindel teave, et ta saaks mõista esitatud teadusliku küsimuse tervet ulatust ja määrata kindlaks oma tegevusviisi asjaolusid teades.

Sellest tuleneb, et küsimust, kas teadlaste kes annavad teadusliku hinnangu riskidele, mis tekivad ettevaatuspõhimõtte alusel võetud ajutisi meetmeid leevendavate sätete vastuvõtmisest inimeste tervisele –, teatud hinnangud on laadilt hädavajalikud või mitte, hinnatakse eelkõige kättesaadavate andmete põhjal.

(vt punktid 70, 71, 73–77, 178 ja 179)

3. Riskide hindamise raames peavad ühiskonna jaoks vastuvõetamatu riski taseme kehtivaid norme järgides kindlaks

määrama institutsioonid, kelle ülesanne on teha poliitiline valik selle ühiskonna jaoks sobiva kaitsetaseme kindlaksmääramises. Need institutsioonid peavad kindlaks määrama nende rahvatervisele, julgeolekule ja keskkonnale tekkivate kahjulike mõjude tõenäosuse kriitilise piiri ja nende võimalike mõjude raskuse piiri, mis nende arvates ei ole nimetatud ühiskonna jaoks enam vastuvõetavad ja mille ületamise korral peab rahvatervise, julgeoleku ja keskkonna kaitse huvides kasutama ennetavaid meetmeid, vaatamata püsivale teaduslikule ebakindlusele.

Ühiskonna jaoks vastuvõetamatu riski taseme kindlaksmääramisel on institutsioonidel kohustus tagada rahvatervise, julgeoleku ja keskkonna kaitse kõrge tase. See kaitse kõrge tase ei pea nimetatud sätte järgimiseks tingimata olema tehniliselt kõige kõrgem võimalik tase. Lisaks ei või need institutsioonid kasutada pelgalt hüpoteetilist lähenemist riskile ja suunata oma otsused „null-riski” tasemele.

Ühiskonna jaoks vastuvõetamatuks loetava riski taseme kindlaksmääramine sõltub pädeva ametiasutuse hinnangust igale juhtumile omastele asjaoludele. Sellega seoses võib see ametiasutus võtta arvesse

eelkõige selle riski esinemise mõju raskust rahvatervisele, julgeolekule ja keskkonnale, sh võimalike kahjulike tagajärgede ulatust, püsivust, ümberpööratavust või nende kahjude võimalikke hilinevad mõjusid ning riski rohkem või vähem konkreetset taju olemasolevate teaduslike andmete põhjal.

ja kehtestatakse toidu ohutusega seotud menetlused, artikli 7 lõikele 2 peavad kõnealused ajutised meetmed olema proportsionaalsed, mittediskrimineerivad, läbipaistvad ja ühtsed, võrreldes sarnaste meetmetega, mis on juba vastu võetud.

(vt punktid 78–80)

4. Ettevaatuspõhimõtte kohaldamise raames kujutab riski juhtimine endast kõiki toiminguid, mida riskiga silmitsi olev institutsioon teeb, et viia see ühiskonna jaoks vastuvõetavale tasemele, arvestades tema kohustust tagada rahvatervise, julgeoleku ja keskkonna kaitse kõrge tase. Kui see risk ületab ühiskonna jaoks vastuvõetava riski taseme, peab institutsioon ettevaatuspõhimõtte alusel võtma ajutisi riskijuhtimismeetmeid, mis on vajalikud tervisekaitse kõrge taseme tagamiseks.

Lõpuks peab pädev asutus ajutised meetmed mõistliku aja jooksul üle vaatama. Kui nimelt uued asjaolud muudavad riski tajumist või näitavad, et riski võib vältida olemasolevatest vähem piiravate meetmetega, peavad institutsioonid ja eelkõige algatusõigust omav komisjon hoolitsema õigusnormide uutele teaduslikele andmetele kohandamise eest. Igal juhul peavad eelnevalt vastu võetud ennetavate meetmete leevendamist õigustama uued asjaolud, mis muudavad kõnealuse riski hindamist.

Vastavalt määruse nr 178/2002, millega sätestatakse toidualaste õigusnormide üldised põhimõtted ja nõuded, asutatakse Euroopa Toiduohutusamet

Need uued asjaolud, nagu uued teaduslikud teadmised või avastused, kui need õigustavad ennetava meetme leevendamist, muudavad ametiasutuste kohustuse – säilitada pidevalt inimeste tervise kaitse kõrget taset – konkreetset sisu. Nimelt võivad need uued asjaolud muuta riski tajumist ning riski taset, mida ühiskonna jaoks vastuvõetavaks loetakse. Vähempiirava ennetava meetme vastuvõtmise õiguspärasust ei hinnata lähtuvalt

vastuvõetavast riskist, mida esialgsete ennetavate meetmete vastuvõtmiseks arvesse võeti. Nimelt toimub esialgsete ennetavate meetmete võtmine – et viia risk vastuvõetava tasemele – lähtuvalt riskide hindamisest ja eelkõige ühiskonna jaoks vastuvõetava riski taseme kindlaksmääramisest. Kui uued asjaolud muudavad seda riskide hinnangut, siis vähempiiravate ennetavate meetmete vastuvõtmise õiguspärasust tuleb hinnata nende uute asjaolude alusel, mitte aga nende asjaolude alusel, mis määrasid ära riskide hindamise esialgsete ennetavate meetmete võtmise raames. Alles siis, kui see uus riski tase ületab ühiskonna jaoks vastuvõetava taseme, peab kohus tuvas-tama ettevaatuspõhimõtte rikkumise.

(vt punktid 81–83, 212 ja 213)

5. Liidu institutsioonidel on ühise põlluma-janduspoliitika valdkonnas eesmärkide määratlemise ja sobivate tegevusmude-lite valiku osas ulatuslik kaalutusõigus. Lisaks peavad nad riskide hindamise raa-mes läbi viima keerulisi hinnanguid, et

kaaluda ekspertide poolt riskide teadus-liku hindamise raames neile edastatud tehnilise ja teadusliku teabe alusel seda, kas risk rahvatervisele, julgeolekule ja keskkonnale ületab ühiskonna jaoks vas-tuvõetavat taset.

See ulatuslik kaalutusõigus ja need keerulised hinnangud tähendavad, et liidu kohtu kontroll on piiratud. Selle kaalut-lusõiguse ja nende hinnangute tõttu peab kohtu sisuline kontroll piirduma hinnan-guga sellele, kas institutsioonide poolt nende pädevuste kasutamisel esinevad ilmsed kaalutusvead või võimu kuritar-vitamine või kas nad on oma kaalutusõi-gust ilmselgelt ületanud.

Mis puudutab liidu kohtu kontrolli ilm-se kaalutusvea olemasolu kohta insti-tutsiooni aktis, siis tuleb täpsustada, et tuvastamiseks selle institutsiooni ilmsel-t viga keeruliste asjaolude hindamisel, mis õigustaks sellise akti tühistamist, peavad hageja esitatud tõendid olema piisavad, et kõnealuses aktis asjaoludele antud hinnang muutuks ebausutavaks. Peale selle usutatavuse kontrolli ei saa Üldkohus asendada otsuse autori poolt

keerulistele asjaoludele antud hinnangut enda hinnanguga.

objektiivsust ja vältimaks omavoliliste meetmete võtmist.

Siiski ei mõjuta liidu kohtu kontrolli piiramine selle kohtu kohustust kontrollida esitatud tõendite sisulist õigsust, usaldusvärsust ja sidusust, ning ka kontrollida, kas kogutud tõendid sisaldavad kogu asjakohast teavet, mida keerulise olukorra hindamisel tuleb arvesse võtta, ja kas kõnealused tõendid võivad toetada järeldusi, mis nende pinnalt on tehtud.

(vt punktid 84–89 ja 214)

6. Liidu õigusakti seaduslikkust hinnatakse akti vastuvõtmise ajal olemas olevate faktiliste ja õiguslike asjaolude alusel. Sellest tulenevalt on liidu õigusakti seaduslikkuse hindamisel välistatud selle õigusakti vastuvõtmise kuupäevast hiljem ilmnenud asjaolude arvesse võtmine.

Lisaks, kui institutsioonil on ulatuslik kaalutusõigus, on teatavate liidu õiguskorras haldusmenetluses ettenähtud tagatiste järgimise kontrollimine põhjapärane tähtsusega. Nende tagatiste hulka kuuluvad eelkõige pädeva institutsiooni kohustus uurida hoolikalt ja erapooletult kõiki antud asjas tähtsust omavaid asjaolusid ja kohustus põhistada oma otsust piisavalt.

(vt punkt 172)

Seega, kui riskide osas viiakse läbi teaduslik uurimine, mis on võimalikult ulatuslik ja tugineb teaduslikele arvamustele, mis põhinevad kõrge kvaliteedi, läbipaistvuse ja sõltumatuse põhimõtetel, siis on see oluline menetluslik garantii tagamaks meetmete teaduslikku

7. Liidu institutsioonidel on ühise põllumajanduspoliitika valdkonnas sobivate tegevusmudelite valiku osas ulatuslik kaalutusõigus. Lisaks, ehkki neil institutsioonidel on kohustus tagada inimeste tervise kaitse kõrge tase, on neil ka ulatuslik kaalutusõigus sobivate tegevusmudelite valiku osas, et seda kohustust täita. See institutsioonide ulatuslik kaalutusõigus tähendab, et liidu õiguskorras antud tagatiste järgimise kontroll on keske tähtsusega.

Üks nendest tagatistest seisneb selles, et ametiasutustelt nõutakse siis, kui nad võtavad inimeste tervise kaitse kõrge taseme tagamiseks ettevaatuspõhimõtte alusel vastu ajutisi meetmeid, et neile oleks kättesaadavad kõik selleks asjassepuutuvad tegurid. Seega peab neile olema kättesaadav riskide teaduslik hinnang, mis põhineb kõrge kvaliteedi, läbipaistvuse ja sõltumatuse põhimõtetel. See nõue on oluline tagatis, mis peaks kinnitama meetmete teaduslikku objektiivsust ja vältima meelevaldsete meetmete võtmist.

Teine tagatis seisneb selles, et ametiasutustelt nõutakse siis, kui nad võtavad inimeste tervise kaitse kõrge taseme tagamiseks ettevaatuspõhimõtte alusel vastu ajutisi meetmeid, et neile oleks kättesaadav teaduslik hinnang nende meetmete vastuvõtmisest tingitud riskide kohta, mis esinevad inimeste tervisele. Selline inimeste tervisele esinevate riskide teaduslik hinnang tähendab põhimõtteliselt seda, et teaduseksperdid hindavad igakülgset tõenäosust, et tervisekaitsemeetmed avaldavad tervistkahjustavat mõju inimesele. Seetõttu hõlmab see põhimõtteliselt kõnealuste riskide kvantitatiivset hinnangut.

(vt punktid 174–177)

8. Vastavalt määruse nr 999/2001, millega sätestatakse teatavate transmissiivsete spongioossete entsefalopaatiate vältimise, kontrolli ja likvideerimise eeskirjad, artikli 13 lõike 1 punktile b viiakse uurimine läbi riskirühma kuuluvate loomade tuvastamiseks vastavalt VII lisa punktile 1. Lisaks selle määruse artikli 13 lõike 1 punktile c artikli 13 lõike 1 punktis b osutatud uurimise käigus kindlaksmääratud ja vastavalt selle määruse VII lisa punktile 2 ohustatud loomad ja nende saadused tapetakse ja hävitatakse vastavalt määrusele nr 1774/2002. Niisiis on selle sätte kohaselt tapmisele ja hävitamisele kuuluvad loomad need, kes on kindlaks määratud uurimise käigus, mis viiakse läbi vastavalt määruse nr 999/2001 VII lisa punktile 1, ja kes täidavad ka selle lisa punkti 2 nõuded.

Määruse nr 999/2001 artikli 23 kohaselt võib komisjon muuta nimetatud määruse lisasid vastavalt selle määruse artikli 24 lõikes 2 sätestatud komitoloogiamenetlusele, olles konsulteerinud sobiva teaduskomiteega kõigis küsimustes, mis võivad mõjutada rahvatervist. Seadusandja delegeris seega komisjonile pädevuse muuta määruse nr 999/2001 lisasid.

Arvestades määruse nr 999/2001 artikli 13 lõike 1 punkti c ja artikli 23 ulatust, on komisjonil pädevus piiritleda määruse nr 999/2001 artikli 24 lõikes 2 sätestatud komitoloogiamenetluse alusel vastu võetud määrusega need loomad, kes uurimise tagajärjel määratletakse kui tapmisele ja hävitamisele kuuluvad loomad. Nimelt, kuna selle määruse artikli 13 lõike 1 punkt c määratleb tapmisele ja hävitamisele kuuluvad loomad viitega VII lisa

punkti 2 nõuetele, siis on komisjonil selle määruse artikli 23 alusel pädevus võtta vastu sätteid, mis piiritlevad tapmisele ja hävitamisele kuuluvad loomad, kes olid tuvastatud viidatud uurimise tulemusel.

(vt punktid 206–208)