

ÜLDKOHTU OTSUS (neljas koda laiendatud koosseisus)

25. oktoober 2011*

Kohtuasjas T-262/10,

Microban International Ltd, asukoht Huntersville, Põhja-Carolina (Ameerika Ühendriigid),

Microban (Europe) Ltd, asukoht Cannock (Suurbritannia),

esindaja: advokaat M. Sánchez Rydelski,

hagejad,

versus

Euroopa Komisjon, esindajad: L. Pignataro ja T. Scharf,

kostja,

* Kohtumenetluse keel: inglise.

mille ese on nõue tühistada komisjoni 19. märtsi 2010. aasta otsus 2010/169/EL 2,4,4'-trikloro-2'-hüdrosüdifenüüleetri kandmata jätmise kohta Euroopa Liidu loetelusse, mis sisaldab toiduga kokkupuutumiseks ettenähtud plastmaterjalide ja -esemete valmistamiseks lubatud lisaaineid vastavalt direktiivile 2002/72/EÜ (ELT L 75, lk 25),

ÜLDKOHUS (neljas koda laiendatud koosseisus),

koosseisus: koja esimees I. Pelikánová, kohtunikud V. Vadapalas, K. Jürimäe (ettekandja), K. O'Higgins ja M. van der Woude,

kohtusekretär: ametnik N. Rosner,

arvestades kirjalikus menetluses ja 28. septembri 2011. aasta kohtuistungil esitatut,

on teinud järgmise

otsuse

Vaidluse taust

- ¹ Hagejad Microban International Ltd ja Microban (Europe) Ltd toodavad ja müüvad mikroobivastaseid ja antibakteriaalseid lisaaineid, mille eesmärk on anda reale

toodetele mikroobivastane ja antibakteriaalne kaitse. Microban International toodab ja turustab neid lisaaineid terves maailmas. Microban (Europe) vastutab Microban Internationali toodetud lisaainete turustamise eest Euroopa Liidus.

- 2 RCC Registration and Consulting Company Ltd esitas 23. märtsil 1998 Ciba Inc. nimel Euroopa Komisjonile taotluse kanda 2,4,4'-trikloro-2'-hüdrosüdifenüüleeter (edaspidi „trikloosan”) komisjoni 23. veebruari 1990. aasta direktiiviga 90/128/EMÜ toiduainetega kokkupuutumiseks ettenähtud plastmaterjalide ja -toodete kohta (EÜT L 75, lk 19) lubatud lisaainete loetelusse.

- 3 Toidu teaduskomitee – kellega komisjon pidi nõukogu 21. detsembri 1988. aasta direktiivi 89/109/EMÜ toiduainetega kokkupuutumiseks ettenähtud materjale ja tooteid käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta (EÜT 1989, L 40, lk 38; ELT eriväljaanne 13/09, lk 322) artikli 3 lõike 3 alusel nõu pidama – andis 22. juunil 2000 arvamuse toiduainetega kokkupuuteks ettenähtud materjalide tarvis mõeldud mitme monomeeri ja lisaaine kohta. Selle arvamusega otsustas nimetatud komitee eelkõige, et ehkki trikloosan on aine, mille puhul ei olnud võimalik kindlaks määrata mingit lubatud või talutavat päevast kogust, võib selle kasutamist siiski lubada.

- 4 Pärast seda, kui toidu teaduskomitee ajakohastas oma suuniseid, esitas Ciba 15. novembril 2002 taotluse trikloosani küsimus uuesti üle vaadata.

- 5 Euroopa Toiduohutusamet (EFSA) – mis oli astunud toidu teaduskomitee asemele vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2002. aasta määruse nr 178/2002 (EÜ), millega sätestatakse toidualaste õigusnormide üldised põhimõtted

ja nõuded, asutatakse Euroopa Toiduohutusamet ja kehtestatakse toidu ohutusega seotud menetlused (EÜT L 31, lk 1; ELT eriväljaanne 15/06, lk 463), artiklile 62 – andis pärast triklosaani ülevaatamist 15. märtsil 2004 arvamuse, milles ta kinnitas toidu teaduskomitee 22. juuni 2000. aasta arvamuses esitatud seisukohta.

- 6 Triklosaan kanti 10. aprillil 2008 lisaainetes esialgsesse loetelusse (edaspidi „esialgne loetelu”), mida mainitakse komisjoni 6. augusti 2002. aasta direktiivi 2002/72/EÜ toiduga kokkupuutumiseks ettenähtud plastmaterjalide ja -toodete kohta (EÜT L 220, lk 18; ELT eriväljaanne 13/29, lk 535), muudetud redaktsioonis, artikli 4a lõikes 3. Selle direktiivi artikli 4a lõike 4 kohaselt võib liidu tasandil lubatud lisaainetes loetelusse (edaspidi „positiivne loetelu”, vastavalt sama direktiivi artikli 4 lõike 1 kolmandas lõigus kasutatud nimetusele) kandmata jäetud lisaaineid edasi kasutada vastavalt siseriiklikele õigusaktidele seni, kuni need ained kuuluvad esialgsesse loetelusse.

- 7 Ciba teatas komisjonile 21. aprillil 2009 oma otsusest võtta tagasi taotlus triklosaani kasutamise lubamise kohta lisaaინena toiduga kokkupuutumiseks ettenähtud plastmaterjalide ja -esemete valmistamisel.

- 8 Komisjon võttis 19. märtsil 2010 vastu otsuse triklosaani kandmata jätmise kohta Euroopa Liidu loetelusse, mis sisaldab toiduga kokkupuutumiseks ettenähtud plastmaterjalide ja -esemete valmistamiseks lubatud lisaainetes vastavalt direktiivile 2002/72 (ELT L 75, lk 25; edaspidi „vaidlustatud otsus”). Komisjon viitas selle otsuse õigusliku alusena Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. oktoobri 2004. aasta määruse (EÜ) nr 1935/2004 toiduga kokkupuutumiseks ettenähtud materjalide ja esemete kohta,

millega tunnistatakse kehtetuks direktiivid 80/590/EMÜ ja 89/109 (ELT L 338, lk 4), muudetud redaktsioonis, artikli 11 lõikele 3.

- 9 Vaidlustatud otsuses märkis komisjon, et Ciba oli teatanud talle oma otsusest võtta tagasi taotlus triklosaani kasutamise lubamise kohta lisainena toiduga kokkupuutumiseks ettenähtud plastmaterjalide ja -esemete valmistamisel. Kuna enam ei kehtinud taotlus triklosaani kasutamise kohta lisainena toiduga kokkupuutumiseks ettenähtud plastmaterjalides, siis järeldas komisjon, et seda ainet ei olnud otstarbekas lisada direktiivi 2002/72 III lisa positiivsesse loetelusse. Seetõttu täpsustas komisjon, et kõnealune aine tuleb esialgsest loetelust välja jätta. Ta pidas siiski vajalikuks näha ette üleminekuag, mille jooksul liikmesriigid võivad lubada triklosaani sisaldavate plastmaterjalide ja -esemete turustamist.
- 10 Vaidlustatud otsuse resolutsioon on sõnastatud järgmiselt:

„Artikkel 1

[Triklosaani] (CAS nr 0003380-34-5, viitenumber 93930) ei lisata direktiivi 2002/72[...] III lisasse.

Artikkel 2

Plastmaterjale ja -esemeid, mille valmistamisel on kasutatud [triklosaani] ning mis on lastud turule enne 1. novembrit 2010, tohib siseriikliku õiguse kohaselt turustada kuni 1. novembrini 2011.

Artikkel 3

Käesolev otsus on adresseeritud liikmesriikidele.”

Menetlus ja poolte nõuded

- 11 Hagejad esitasid käesoleva menetluse algatamiseks hagiavalduse, mis saabus Üldkohtu kantseleisse 7. juunil 2010.
- 12 Hagejad esitasid 31. märtsil 2011 Üldkohtu kodukorra artikli 55 lõike 2 alusel taotluse menetleda kohtuasja eelisjärjekorras.
- 13 Ettekandja-kohtuniku ettekande põhjal otsustas Üldkohus avada suulise menetluse ning menetleda kohtuasja kodukorra artikli 55 lõike 2 alusel eelisjärjekorras.
- 14 Poolte kohtukõned ja vastused Üldkohtu suulistele küsimustele kuulati ära 28. septembri 2011. aasta kohtuistungil.
- 15 Hagejad paluvad Üldkohtul:
 - tühistada vaidlustatud otsus;
 - mõista kohtukulud välja komisjonilt.

16 Komisjon palub Üldkohtul:

- jätta hagi vastuvõetamatusesse tõttu läbi vaatamata;
- teise võimalusena jätta hagi põhjendamatusesse tõttu rahuldamata;
- mõista kohtukulud välja hagejatelt.

Vastuvõetavus

- 17 Vastuvõetamatusesse väidet vormikohaselt esitamata leiab komisjon, et hagi on vastuvõetamatu, kuna vaidlustatud akti ei saa pidada ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses üldkohaldatavaks aktiks, mis ei sisalda rakendusmeetmeid, ja kuna see ei puuduta hagejaid isiklikult.
- 18 ELTL artikli 263 neljandas lõigus on märgitud, et iga füüsiline või juriidiline isik võib esitada hagi temale adresseeritud või teda otseselt ja isiklikult puudutava akti vastu ning üldkohaldatava akti vastu, mis puudutab teda otseselt ja ei sisalda rakendusmeetmeid.
- 19 Käesolevas asjas ei ole vaidlust selles, et vaidlustatud otsus ei olnud suunatud hagejatele, seega ei ole nad selle akti adressaadid. Selles olukorras saavad hagejad ELTL

artikli 263 neljanda lõigu alusel esitada selle akti peale tühistamishagi üksnes siis, kui tegu on üldkohaldatava aktiga, mis neid otseselt puudutab ja mis ei sisalda rakendusmeetmeid, või kui see puudutab hagejaid otseselt ja isiklikult.

- 20 Esiteks tuleb analüüsida, kas vaidlustatud otsus on üldkohaldatav akt ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses.
- 21 Sellega seoses tuleb meenutada, et kohtupraktika kohaselt tuleb mõistet „üldkohaldatav akt” ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses mõista nii, et see tähendab kõiki üldakte peale seadusandlike aktide (Üldkohtu 6. septembri 2011. aasta määrus kohtuasjas T-18/10: Inuit Tapiriit Kanatami jt vs. parlament ja nõukogu, kohtulahendite kogumikus ei avaldata, punkt 56).
- 22 Käesolevas asjas on vaidlustatud otsuses õigusliku alusena viidatud määruse nr 1935/2004 artikli 11 lõikele 3. See artikkel näeb ette, et selle alusel komisjoni poolt vastu võetud erimeede antakse kooskõlas nõukogu 28. juuni 1999. aasta otsuse 1999/468/EÜ, millega kehtestatakse komisjoni rakendusvolituste kasutamise menetlused (ELT L 184, lk 23; ELT eriväljaanne 01/03, lk 124), muudetud redaktsioonis, artikli 5a lõigetes 1–4 ja lõike 5 punktis b sätestatud menetlusega. Seega on komisjon vaidlustatud otsuse vastu võtnud mitte oma seadusandlikku pädevust, vaid oma rakendusvolitusi kasutades.
- 23 Lisaks on vaidlustatud otsus üldakt, kuna seda kohaldatakse objektiivselt määratletud olukordadele ja see tekitab õiguslikke tagajärgi üldiselt ja abstraktselt määratletud isikute rühmadele.

- 24 Nagu ilmneb eespool punktist 9, on vaidlustatud otsuse ese jätta triklosaan positiivsesse loetelusse kandmata. Selle kandmata jätmise tõttu jäeti triklosaan direktiivi 2002/72 artikli 4a lõike 6 punkti b alusel välja ka esialgsest loetelust. Positiivsesse loetelusse kandmata jätmise ja esialgsest loetelust väljajätmise vahetu tagajärg on see, et triklosaani ei saa liidus pärast 1. novembrit 2011 enam turustada. Vaidlustatud otsust kohaldatakse seega kõigile füüsilistele või juriidilistele isikutele, kes toodavad ja/või turustavad triklosaani ning seda ainet sisaldavaid esemeid ja materjale.
- 25 Seetõttu tuleb märkida, et vaidlustatud otsus on üldkohaldatav akt ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses.
- 26 Teiseks tuleb otsese puutumusega seoses märkida, et väljend „mis puudutab teda otseselt” esineb ELTL artikli 263 neljandas lõigus kaks korda. Esiteks kordab see sätte EÜ artikli 230 neljanda lõigu sõnastust ja mainib „teda otseselt [...] puudutava[t] akti”. Teiseks toob ELTL artikli 263 neljas lõik sisse mõiste „üldkohaldatav[...] akt[...]”, mis puudutab teda otseselt ja ei sisalda rakendusmeetmeid”.
- 27 Mis puudutab esiteks otsese puutumuse tingimust, nagu see esines EÜ artikli 230 neljandas lõigus, siis on kohus juba leidnud, et see tingimus nõuab esiteks, et vaidlustatud meede avaldaks otsesest mõju isiku õiguslikule olukorrale ja et teiseks ei jätaks meedet rakendama kohustatud adreessaatidele mingit kaalutusõigust – akti rakendamine on puhtautomaatne ja tuleneb vaid vaidlustatud õigusnormidest, ilma et kohaldataks muid vahenorme (Euroopa Kohtu 5. mai 1998. aasta otsus kohtuasjas C-386/96 P: Dreyfus vs. komisjon, EKL 1998, lk I-2309, punkt 43, ja 10. septembri 2009. aasta otsus

liidetud kohtuasjades C-445/07 P ja C-455/07 P: komisjon vs. Ente per le Ville vesuviane ning Ente per le Ville vesuviane vs. komisjon, EKL 2009, lk I-7993, punkt 45).

- 28 Nagu eespool punktis 24 on märgitud, keelati vaidlustatud otsuse tagajärjel turustada toiduga kokkupuutumiseks ettenähtud materjale ja esemeid, mis sisaldavad triklosaani. Kuna vastavalt kohtuistungil esitatud täpsustustele ostavad hagejad triklosaani ja kasutavad seda, et valmistada antibakteriaalsete ja mikroobivastaste omadustega toodet, mis müüakse seejärel edasi, et valmistada toiduga kokkupuutumiseks ettenähtud plastmaterjale ja -esemeid, siis mõjutab vaidlustatud otsus otseselt nende õiguslikku olukorda.
- 29 Lisaks tuleb märkida, et vaidlustatud otsus ei jäta mingit kaalutusõigust liikmesriikidele, kes on selle otsuse adressaadid ja peavad seetõttu seda rakendama. Kõnealuse otsuse artiklist 2 ilmneb küll, et triklosaani sisaldavaid materjale ja esemeid tohib siseriikliku õiguse kohaselt turustada kuni 1. novembrini 2011, mis tähendab, et liikmesriikidel on võimalus keelata selliste materjalide ja esemete turustamine enne nimetatud kuupäeva. Ehkki liikmesriikidel on küll teatud kaalutusõigus seoses kuupäevaga, millest alates nad soovivad keelata triklosaani turustamise, on see keeld siiski alates 1. novembrist 2011 automaatne ja kohustuslik. Lisaks tuleb märkida, et vaidlustatud otsuse artiklis 2 sätestatud üleminekuperioodi eesmärk on kergendada triklosaani positiivsesse loetelusse kandmata jätmise meetme rakendamist, mistõttu on see laadilt viimati nimetatud meetme suhtes teisese tähtsusega.
- 30 Seetõttu tuleb järeldada, et vaidlustatud otsus puudutab hagejaid otseselt vastavalt otsese puutumuse mõistele, nagu see oli toodud EÜ artikli 230 neljandas lõigus.

- 31 Teiseks, mis puudutab ELTL artikli 263 neljandasse lõiku uuendusena sisse viidud otsese puutumuse mõistet, siis on õiguspärane küsida, kas seda mõistet tuleks tõlgendada erinevalt sellest tõlgendusest, mis on välja kujundatud eespool punktis 27 esitatud kohtupraktika raames.
- 32 Siiski tuleb märkida, et kohtupraktikast ilmneb, et lubades füüsilisel või juriidilisel isikul vaidlustada üldkohaldatavaid akte, mis puudutavad teda otseselt ja ei sisalda rakendusmeetmeid, taotleb ELTL artikli 263 neljas lõik eesmärki laiendada hagi esitamise tingimusi (vt selle kohta eespool punktis 21 viidatud kohtumäärus *Inuit Tapiriit Kanatami jt vs. parlament ja nõukogu*, punkt 50). Seetõttu ei saa sellesse sättesse uuendusena sisse viidud otsese puutumuse mõistet mingil juhul tõlgendada kitsamalt kui EÜ artikli 230 neljandas lõigus toodud otsese puutumuse mõistet. Kuna eespool punktis 30 on tuvastatud, et vaidlustatud otsus puudutas hagejaid otseselt vastavalt EÜ artikli 230 neljandas lõigus toodud otsese puutumuse mõistele, tuleb järeldada, et vaidlustatud otsus puudutab neid samamoodi ka ELTL artikli 263 neljandasse lõiku uuendusena sisse viidud otsese puutumuse mõiste tähenduses.
- 33 Mis puudutab kolmandaks küsimust, kas vaidlustatud otsus sisaldab rakendusmeetmeid ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses, siis tuleb korrata, nagu eespool punktides 24 ja 28 on juba esile toodud, et selle otsuse ese oli jätta triklosaan positiivsesse loetelusse kandmata. Seetõttu eemaldas vaidlustatud otsus direktiivi 2002/72 artikli 4a lõike 6 punkti b alusel selle aine ka esialgselt loetelust. Täiendavalt kehtestas vaidlustatud otsus – lihtsustamaks positiivsesse loetelusse kandmata jätmise ja sellega kaasneva esialgselt loetelust eemaldamise rakendamist – lisameetmena

üleminekuperioodi, mille käigus triklosaani sisaldavate materjalide ja esemete turustamist võidi lubada ja mille lõppkuupäevaks kehtestati 1. november 2011.

- 34 Sellega seoses tuleb esiteks märkida, et ei positiivsesse loetelusse kandmata jätmine ega ka esialgsest loetelust eemaldamine ei eeldanud liikmesriikidelt rakendusmeetmeid. Nimelt võib direktiivi 2002/72 artikli 4a lõike 4 alusel üksnes neid lisaaineid, mis on esitatud esialgses loetelus, edasi kasutada pärast 1. jaanuari 2010. Lisaks eemaldatakse lisaaine direktiivi 2002/72 artikli 4a lõike 6 punkti b kohaselt ajutisest loetelust siis, kui komisjon teeb otsuse jätta see positiivsesse loetelusse lisamata. Seetõttu oli lisamata jätmise otsuse vahetu tagajärg see, et triklosaan eemaldati esialgsest loetelust ja keelati selle turustamine, ilma et liikmesriigid oleks pidanud vastu võtma mis tahes rakendusmeetmeid.
- 35 Lisaks tuleb rõhutada, nagu tegid ka hagejad, et komisjoni 1. märtsi 2004. aasta direktiiv 2004/19/EÜ, millega muudetakse direktiivi 2002/72 (ELT L 71, lk 8; ELT eriväljaanne 13/34, lk 19), ja komisjoni 6. märtsi 2008. aasta direktiiv 2008/39/EÜ, millega muudetakse direktiivi 2002/72 (ELT L 63, lk 6), lisasid direktiivi 2002/72 vastavalt artikli 4a lõike 4 ja artikli 4a lõike 6 punkti b. Direktiivi 2004/19 artikli 2 ja direktiivi 2008/39 artikli 2 kohaldamisel ilmneb, et liikmesriigid on üle võtnud vastavalt direktiivi 2002/72 artikli 4a lõike 4 ja artikli 4a lõike 6 punkti b. Seetõttu ei saa järeldada, et triklosaani turustamise keelamiseks pärast selle positiivsesse loetelusse kandmata jätmist ja esialgsest loetelust väljajätmist oli vaja võtta rakendusmeetmeid.
- 36 Teiseks ei nõua üleminekumeede, mis lubab pikendada triklosaani turustamist kuni 1. novembrini 2011, liikmesriikidelt ühtegi rakendusmeedet, sest liikmesriikide võimalik sekkumine, et muuta 1. novembri 2011. aasta kuupäev varasemaks, on puhtalt vabatahtlik.

- 37 Kolmandaks, ehkki selles viimases olukorras võib üleminekumeede tuua kaasa selle, et liikmesriigid võtavad rakendusmeetmeid, tuleb korrata, et selle üleminekumeetme eesmärk on kergendada vaidlustatud otsuse rakendamist osas, millega keelatakse triklosaani turustamine, nii et füüsilised või juriidilised isikud, keda see keeld puudutab, saaksid võtta vajalikud meetmed. Tegu on niisiis lisameetmega vaidlustatud otsuse peamise eesmärgi suhtes, milleks on keeld turustada triklosaani, mis on kohaldatav alates 1. novembrist 2011 ilma mis tahes rakendusmeetmeta.
- 38 Eelnevat silmas pidades ei saa järeldada, et vaidlustatud otsus sisaldab rakendusmeetmeid.
- 39 Sellest tuleneb, et kõnealune otsus on üldkohaldatav akt, mis puudutab hagejaid otseselt ega sisalda rakendusmeetmeid, nii et komisjoni esitatud vastuvõetamatus väide tuleb tagasi lükata, ilma et oleks vaja analüüsida seda, kas otsus hagejaid isiklikult puudutab.

Sisulised küsimused

- 40 Käesoleva hagi põhjendamiseks esitavad hagejad neli väidet. Nad osutavad esimeses väites õigusnormi rikkumisele vaidlustatud otsuse õigusliku aluse valikul; teises väites määrusega nr 1935/2004 ja direktiiviga 2002/72 sätestatud menetlusnormide

rikkumisele; kolmandas väites õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte rikkumisele; ja neljandas väites hea halduse, läbipaistvuse ja õiguskindluse põhimõtete rikkumisele.

Esimene väide, mis käsitleb õigusnormi rikkumist õigusliku aluse valikul

- 41 Esimese väite raames väidavad hagejad sisuliselt, et komisjon on õigusnormi rikkunud, kuna ta võttis vaidlustatud otsuse aluseks määruse nr 1935/2004 artikli 11 lõike 3. Nimelt puudutas see säte toiduga kokkupuutumiseks ettenähtud plastmaterjalidesse ja -esemetesse lisatud ainete turustamislubasid Euroopa Liidu tasandil, samas kui vaidlustatud otsus ei hõlmanud sellist luba, vaid sätestas vastupidi, et teatud ainet ei tule kanda direktiivi 2002/72 III lisasse, ja on seetõttu meede, mis keelab triklosaani kasutamise lisaainena toiduga kokkupuutumiseks ettenähtud plastmaterjalides ja -esemetes.
- 42 Sellega seoses tuleb meenutada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt peab liidu õigusakti õigusliku aluse valik põhinema objektiivsetel asjaoludel, mis on kohtulikult kontrollitavad ja mille hulka kuuluvad eelkõige õigusakti eesmärk ja sisu (Euroopa Kohtu 23. oktoobri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-440/05: komisjon vs. nõukogu, EKL 2007, lk I-9097, punkt 61).
- 43 Lisaks, kui liidu akti kontrollimise käigus selgub, et see taotleb kahte eesmärki või et sellega reguleeritakse kahte valdkonda ning üks neist on määratletav peamisena, samas kui teine on kõrvalise tähtsusega, peab õigusaktil olema üksainus õiguslik alus, st peamise eesmärgi või valdkonna tõttu nõutav õiguslik alus (Euroopa Kohtu 20. mai 2008. aasta otsus kohtuasjas C-91/05: komisjon vs. nõukogu, EKL 2008, lk I-3651, punkt 73).

44 Käesolevas asjas on määruse nr 1935/2004 artikli 11 lõige 3 sõnastatud järgmiselt:

„Ühenduse loa lõikes 1 osutatud erimeetme kujul võtab vastu komisjon. Kõnealune meede, mille eesmärk on muuta käesoleva määruse vähem olulisi sätteid, täiendades seda, võetakse vastu vastavalt artikli 23 lõikes 4 osutatud kontrolliga regulatiivmenetlusele.”

45 Sama artikli lõikes 1 on sätestatud järgmist:

„Ainele või ainetele antakse ühenduse luba erimeetme vastuvõtmise teel. [...]”

46 Nende sätete sõnastust arvestades puudutab määruse nr 1935/2004 artikli 11 lõige 3 üksnes neid olukordi, kui komisjon kavatses lubada liidus kasutada ja turustada toiduga kokkupuutumiseks ettenähtud plastmaterjalidesse ja -esemetesse lisatud ainet.

47 Ent käesolevas asjas keelas komisjon vaidlustatud otsusega triklosaani turustamise lisaainena, mida kasutatakse toiduga kokkupuutumiseks ettenähtud plastmaterjalide ja -esemete valmistamiseks. Sellel eesmärgil jättis komisjon esiteks triklosaani kandmata positiivsesse loetelusse ja teiseks jättis selle aine välja esialgsest loetelust.

- 48 Sellest tuleneb, et kuna vaidlustatud meetme eesmärk on keelata triklosaani turustamine liidus, ei saa see tugineda määruse nr 1935/2004 artikli 11 lõikele 3, mis puudutab vastupidi turustamislubasid.
- 49 Seda järeldust ei saa kahtluse alla seada komisjoni argument, mille kohaselt tuleb vaidlustatud otsust analüüsida nii, et sellega lubatakse kuni 1. novembrini 2011 turustada triklosaani sisaldavaid materjale ja esemeid, mis on turule viidud enne 1. novembrit 2010.
- 50 Nimelt märgiti juba eespool punktis 29, et vaidlustatud otsuse artikliga 2 kehtestatud üleminekuperiood, mille vältel võib triklosaani siseriikliku õiguse kohaselt turustada, oli mõeldud üksnes selleks, et hõlbustada triklosaani turustamise keelumeeetme elluviimist, arvestades, et see keeld oli vaidlustatud otsuse peamise eesmärgi – st positiivsesse loetelusse kandmata jätmise – vahetu tagajärg. Seega tuleb üleminekuperioodi kehtestavat meedet lugeda eespool punktis 43 viidatud kohtupraktika tähenduses kõrvalise tähtsusega meetmeks, võrreldes vaidlustatud otsuse peamise eesmärgiga.
- 51 Seetõttu tuleb nõustuda esimese väitega ja tühistada vaidlustatud otsus, kuna see põhineb valel õiguslikul alusel.
- 52 Ehkki komisjoni poolt vale õigusliku aluse valik õigustab juba ise vaidlustatud otsuse tühistamist, peab Üldkohus siiski otstarbekaks hinnata lisaks teist väidet, kuna selle väitega esitatakse sisuliselt küsimus, kas esineb üldse õiguslik alus, millele tuginedes oleks komisjon saanud vaidlustatud otsuse kehtivana vastu võtta.

Teine väide, mis käsitleb määrusega nr 1935/2004 ja direktiiviga 2002/72 sätestatud menetlusnormide rikkumist

- 53 Teise väite raames märgivad hagejad sisuliselt, et kuna puudub määruse nr 1935/2004 põhjenduse 14 tähenduses riskijuhtimisotsus, siis rikkus komisjon selle määrusega ning direktiiviga 2002/72 sätestatud menetlusnorme, võttes vastu otsuse, millega lisaine jäetakse kandmata positiivsesse loetelusse. Viidates eelkõige nimetatud määruse ning direktiiviga ette nähtud menetluse mõttele, väidavad hagejad, et kui esialgne taotleja võtab tagasi oma taotluse kanda lisaine positiivsesse loetelusse, peab komisjon andma huvitatud pooltele võimaluse säilitada see taotlus, et oleks võimalik võtta vastu selline riskijuhtimisotsus.
- 54 Sellega seoses ei ole vaidlust selles, et ei määrus nr 1935/2004 ega direktiiv 2002/72 ei näe ette menetlust, mida komisjon peab järgima, kui esialgne taotleja otsustab võtta tagasi oma taotluse lisaine kandmiseks positiivsesse loetelusse. Neil tingimustel on vaja kontrollida, kas menetluse, mida komisjon peab sellises olukorras järgima, võib tuletada nende kahe akti eesmärgist ja ülesehitusest, ja ka teistes liidu aktides sätestatud menetlusest, mis küll käsitlevad erinevat liiki aineid, kuid taotlevad sarnast eesmärki, mida nad üritavad saavutada samuti sarnaste menetluste teel.
- 55 Kõigepealt tuleb meenutada, et määrus nr 1935/2004 on toiduga kokkupuutumiseks ettenähtud materjale ja -esemeid puudutav raammäärus, ja et direktiiv 2002/72 on eridirektiiv, mis puudutab täpsemalt toiduga kokkupuutumiseks ettenähtud plastmaterjale ja -esemeid.

56 Mis puudutab esiteks nende kahe akti eesmärki, siis tuleb viidata määruse nr 1935/2004 artiklile 1, mis on sõnastatud järgnevalt:

„Käesoleva määruse eesmärk on tagada siseturu tõhus toimimine toiduga otse või kaudselt kokkupuutumiseks ettenähtud materjalide ja esemete ühenduse turule toomise osas ja ühtlasi luua alus, et kindlustada inimeste tervise ja tarbijate huvide kaitse kõrge tase.”

57 Nimelt selle inimeste tervise kaitse eesmärgil on sätestatud menetlused direktiivis 2002/72, mis käsitleb konkreetselt toiduga kokkupuutumiseks ettenähtud plastmaterjale ja -esemeid. Nimelt võib selle direktiivi artikli 4 lõike 1 kolmanda lõigu alusel alates 1. jaanuarist 2010 plastmaterjalide ja -esemete valmistamisel kasutada üksnes neid lisaaineid, mis on esitatud positiivses loetelus. Sama direktiivi artikli 4a lõike 1 kohaselt saab uue lisaaine positiivsesse loetelusse kanda üksnes pärast seda, kui EFSA on selle ohutust hinnanud. Lõpuks ilmneb nimetatud direktiivi artikli 4a lõigetest 3 ja 4, et positiivsesse loetelusse kandmata aine, mida EFSA parajasti hindab, kantakse esialgsesse loetelusse, mis võimaldab jätkata selle kasutamist siseriikliku õiguse kohaselt. Teisisõnu, kui EFSA ei ole veel seisukohta võtnud mingi aine ohutuse kohta, peavad siseriiklikud asutused hindama, kas aine turustamine on kooskõlas inimeste tervise kaitsega.

58 Kuna komisjoni otsus jätta triklosaan positiivsesse loetelusse kandmata oli põhjustatud sellega, et Ciba võttis oma loataotluse tagasi, ei saa järeldada, et sellega taotleti inimeste tervise kaitse eesmärki. Seda järeldust kinnitab ka asjaolu, et enne vaidlustatud otsust oli antud kaks teaduslikku arvamust, millest esimese andis toidu

teaduskomitee 22. juunil 2000 ja teise andis EFSA 15. märtsil 2004, ja neis ei esitatud ühtegi vastuväidet trikloosaani turustamisele.

- 59 Mis puudutab teiseks määruse nr 1935/2004 ja direktiivi 2002/72 ülesehitust, siis tuleb esiteks märkida, et ehkki selle määruse artikli 8 alusel peab loa taotluse uuele ainele esitama isik, kes seda luba soovib saada, ei ole loa andmine, mis toimub positiivsesse loetelusse kandmise teel, üksnes loa taotleja kasuks, vaid on samuti kõigi isikute kasuks, kes kasutavad seda ainet, millele luba taotleti.
- 60 Nimelt ilmneb määruse nr 1935/2004 artikli 11 lõikest 4, et pärast aine kohta loa andmist peab lubatud ainet või seda sisaldavaid materjale või esemeid kasutav ettevõtja järgima kõiki selle loaga seotud tingimusi ja piiranguid. Samuti on selle määruse artikli 11 lõikes 5 sätestatud, et taotleja või iga ettevõtja, kes kasutab lubatud ainet või seda sisaldavat materjali või eset, peab komisjoni viivitamatult teavitama igasugusest uuest teaduslikust või tehnilisest teabest, mis võiks mõjutada lubatud aine ohutuse hindamist inimeste tervise seisukohalt. Lisaks näeb määruse nr 1935/2004 artikkel 12 ette, et taotleja või iga ettevõtja, kes kasutab lubatud ainet või seda sisaldavat materjali või eset, võib taotleda loa muutmist. Lõpuks viitab vastupidi määruse nr 1935/2004 artikli 5 lõike 1 punkt n erandlikult menetlusele, millega loataotlejale adresseeritud otsusega antakse eraldi luba aine, protsessi või materjali või eseme jaoks.
- 61 Teiseks, nagu juba eespool punktis 57 märgiti, ilmneb direktiivi 2002/72 artikli 4a lõigetest 3 ja 4, et positiivsesse loetelusse kandmata aine, mida EFSA parajasti hindab, kantakse esialgsesse loetelusse. Peale selle jäetakse lisaine sama direktiivi artikli 4a lõike 6 kohaselt esialgsesest loetelust välja, kui see lisatakse positiivsesse loetelusse või

kui komisjon võtab vastu otsuse seda positiivsesse loetelusse mitte lisada või olukorras, kui EFSA taotleb aine läbivaatamise käigus lisateavet ja seda teavet ei esitata. Lõpuks ilmneb määruse nr 1935/2004 põhjendusest 14, et ainete ohutushindamisele peaks järgnema riskijuhtimisotsus selle kohta, kas need ained tuleks võtta positiivsesse loetelusse.

- 62 Neist sätetest võib tuletada, et esialgsest loetelust väljajätmine järgneb kas komisjoni riskijuhtimisotsusele, mis seisneb aine positiivsesse loetelusse kandmata jätmises, või siis keeldumises teha EFSA-ga aine ohutushindamise menetluse käigus koostööd.
- 63 Käesolevas asjas järgnes asjaolule, et trikloosaan jäeti positiivsesse loetelusse kandmata, vahetult sama direktiivi artikli 4a lõike 6 punkti b alusel see, et nimetatud aine jäeti välja esialgsest loetelust, ehkki see väljajätmine ei tulenenud riskijuhtimisotsusest või esialgse taotleja keeldumisest teha EFSA-ga koostööd, sest EFSA oli juba oma teadusliku arvamuse andnud.
- 64 Kolmandaks tuleb märkida, et ehkki hagejatel oli võimalus esitada määruse nr 1935/2004 artikli 8 alusel uus loataotlus, nagu komisjon rõhutas, ei ilmne direktiivi 2002/72 sõnastusest selgelt, kas see taotlus oleks tähendanud trikloosaani

taaskandmist esialgsesse loetelusse. Nimelt on direktiivi 2002/72 artikli 4a lõike 5 punkt b sõnastatud järgmiselt:

„Lisaine kantakse esialgsesse loetelusse järgmistel tingimustel:

lisaine peab olema ühes või mitmes liikmesriigis lubatud hiljemalt 31. detsembril 2006;

lõikes 2 nimetatud andmed kõnealuse lisaine kohta peavad olema [EFSA] nõuete kohaselt esitatud hiljemalt 31. detsembril 2006.”

⁶⁵ Sama direktiivi artikli 4a lõike 2 kohaselt esitavad isikud, kes on huvitatud lisaine kandmisest positiivsesse loetelusse, hiljemalt 31. detsembriks 2006 kõnealuse aine ohutuse hindamiseks EFSA-le vajalikud andmed. Käesolevas asjas ei saanud hagejad esitada vajalikke andmeid EFSA-le hindamiseks enne 31. detsembrit 2006.

⁶⁶ Lisaks, ehkki määruse nr 1935/2004 artikli 11 lõige 5 ja artikkel 12 näevad ette võimaluse, et EFSA hindab kõnealust toimeainet uuesti, kui talle edastatakse uued andmed, tuleb rõhutada, et ei määrus nr 1935/2004 ega direktiiv 2002/72 ei näe ette võimalust selliseks uueks hindamiseks, kui puuduvad uued andmed, mis võivad mõjutada esialgset hindamist, ja kui mingit luba ei ole veel antud. Samuti ilmneb dokumendist pealkirjaga „EFSA’s note for guidance for petitioners presenting an application for the safety assessment of a substance to be used in food contact materials prior to its authorisation” (EFSA juhised taotlejatele, kes esitavad avalduse sellise toimeaine ohutuse hindamiseks, mis on ette nähtud toiduga kokkupuutumiseks), et juhul kui EFSA on toimeainet esmaselt hinnanud (sh kui EFSA on järeldanud pärast sellist hindamist,

et toimeainet ei tuleks lubada), võib uut hindamist taotleda alles siis, kui täiendavad andmed võivad viia selle hinnangu muutmiseni. Kuna käesolevas asjas oli EFSA juba andnud positiivse arvamuse Ciba esitatud andmete põhjal, ei ole hagejate võimaliku uue hindamistaotluse eesmärk sugugi saavutada esialgse hinnangu muutmist. Lisaks on tõenäoline, et hagejad esitavad ise loataotluse samade andmete põhjal, mille Ciba algselt esitas, nii et need andmed ei ole mingil juhul uued. Sellest tuleneb, et siin käsitletud olukorras ei näe õigusnormid ette võimalust, et hagejad saaksid esitada kõnealuse toimeaine hindamiseks uue taotluse, mis tõendab, et komisjon peab vastu võtma riskijuhtimisotsuse EFSA esialgse hinnangu põhjal.

⁶⁷ Määruse nr 1935/2004 ja direktiivi 2002/72 ülesehitust silmas pidades ei saa taotleja poolt oma taotluse tagasisivõtmist lugeda piisavaks põhjuseks mitte jätkata menetlust, mille eesmärk on võtta vastu toimeaine loetelusse kandmise või kandmata jätmise riskijuhtimisotsus, arvestades, et nende kahe akti sõnastusest ei ilmne esiteks, et taotlejatel oleks võimalik lasta triklosaan uuesti lisada esialgsesse loetelusse, ja teiseks, et EFSA seda toimeainet uuesti hindaks.

⁶⁸ Kolmandaks, mis puudutab liidu muid akte, mis võivad siinses juhtumis asjassepuutuvad olla, siis tuleb sarnaselt hagejatele viidata komisjoni 4. detsembri 2007. aasta määrusele (EÜ) nr 1451/2007 Euroopa Parlamendi ja nõukogu biotsiidide turuleviimist käsitleva direktiivi 98/8/EÜ artikli 16 lõikes 2 osutatud kümneaastase tööprogrammi teise etapi kohta (ELT L 325, lk 3). See määrus näeb artiklites 11 ja 12 konkreetselt ette, et kui taotleja võtab tagasi taotluse kanda aine lubatud biotsiidide loetelusse, võib uus taotleja tulla esialgse taotleja asemele.

- 69 Kõike eelnevat silmas pidades tuleb järeldada, et komisjon rikkus määrust nr 1935/2004 ja direktiivi 2002/72, võttes vastu otsuse lisaine loetelusse kandmata jätmise kohta üksnes selle põhjal, et oli tagasi võetud esialgne taotlus kanda trikloosaan positiivsesse loetelusse, sest sellise otsuse tegemiseks puudub õiguslik alus. Järelikult tuleb nõustuda ka teise väitega ja seetõttu tühistada vaidlustatud otsus, ilma et oleks vaja analüüsida kolmandat ja neljandat väidet.

Kohtukulud

- 70 Üldkohtu kodukorra artikli 87 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna komisjon on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud vastavalt hagejate nõuetele välja mõista komisjonilt.

Esitatud põhjendustest lähtudes

ÜLDKOHUS (neljas koda laiendatud koosseisus)

otsustab:

1. Tühistada komisjoni 19. märtsi 2010. aasta otsus 2010/169/EL 2,4,4'-trikloro-2'-hüdroksüdifenüüleetri kandmata jätmise kohta Euroopa Liidu loetelusse, mis sisaldab toiduga kokkupuutumiseks ettenähtud plastmaterjalide ja -esemete valmistamiseks lubatud lisaineid vastavalt direktiivile 2002/72/EÜ.

2. Jätta Euroopa Komisjoni kanda tema enda kohtukulud ja mõista temalt välja Microban International Ltd ja Microban (Europe) Ltd kohtukulud.

Pelikánová

Vadapalas

Jürimäe

O'Higgins

Van der Woude

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 25. oktoobril 2011 Luxembourgis.

Allkirjad