



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEEK
MICHAL BOBEK
esitatud 30. märtsil 2017¹

Kohtuasi C-111/16

Giorgio Fidenato jt

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Tribunale di Udine (Udine esimese astme kohus, Itaalia))

Eelotsusetaotlus – Põllumajandus – Geneetiliselt muundatud toit ja sööt – Geneetiliselt muundatud maisi MON 810 kasvatamise keeld – Liikmesriikide võetud erakorralised meetmed – Põhitingimused – Ettevaatuspõhimõte

I. Sissejuhatus

1. G. Fidenatole ja teistele (edaspidi „kaebajad“) esitati süüdistus geneetiliselt muundatud maisi MON 810 kasvatamise eest, mis on vastuolus seda tegevust Itaalia territooriumil keelava dekreediga. See dekreet võeti vastu erakorralise meetmena määruse nr 1829/2003 geneetiliselt muundatud toidu ja sööda kohta² artikli 34 alusel.

2. Tribunale di Udine (Udine esimese astme kohus, Itaalia) on kaebajate vastu algatatud kriminaalmenetlusega seoses esitanud Euroopa Kohtule mitu küsimust. Üks eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimustest on määruse nr 1829/2003 artikli 34 ja ettevaatuspõhimõtte vahelise seose kohta. Kas artiklis 34 sisalduv erakorraliste meetmete võtmise tingimuste loetelu on ammendav? Või on seda artiklit võimalik täiendada või paralleeli tõmmates või isegi sõltumatult ettevaatuspõhimõtet kohaldades laiendada?

3. Euroopa Kohus on määruse nr 1829/2003 artikli 34 tõlgendamise kohta andnud juba juhiseid oma otsuses kohtuasjas Monsanto.³ Ettevaatuspõhimõtte ja selle artikli seos, mida Euroopa Kohus kohtuotsuses Monsanto ei käsitlenud, ongi käesoleva ettepaneku põhiteema.

¹ Algeel: inglise.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. septembri 2003. aasta määrus (EÜ) nr 1829/2003 geneetiliselt muundatud toidu ja sööda kohta (ELT 2003, L 268, lk 1; ELT eriväljaanne 13/32, lk 432).

³ Kohtuotsus, 8.9.2011, Monsanto jt (C-58/10–C-68/10, EU:C:2011:553).

II. Õigusraamistik

A. *ELi õigus*

1. *Määrus nr 1829/2003*

4. 22. septembri 2003. aasta määruse (EÜ) nr 1829/2003 geneetiliselt muundatud toidu ja sööda kohta põhjenduses 3 on märgitud: „Et kaitsta inimeste ja loomade tervist, peaks geneetiliselt muundatud organismidest koosnev, neid sisaldav või neist toodetud toit ja sööt enne ühenduses turule viimist läbima ühenduse menetluse kohase ühtse ohutushindamise“.

5. Artiklis 1 on sätestatud määruse eesmärk:

„Käesoleva määruse eesmärk on kooskõlas määruses (EÜ) nr 178/2002 sätestatud üldpõhimõtetega:

- a) luua baas inimeste ja loomade elu, tervise ja heaolu, keskkonna ja tarbijate huvide kõrge kaitstuseastme tagamiseks seoses geneetiliselt muundatud toidu ja sööda kasutamisega, tagades samal ajal ka siseturu tõhusa toimimise;
- b) sätestada geneetiliselt muundatud toidu ja sööda lubamise ja järelevalve ühenduse kord;

[...]“.

6. Artikkel 34 „Erakorralised meetmed“ sätestab:

„Kui on ilmne, et käesoleva määrusega või selle kohaselt lubatud tooted võivad endast kujutada tõsist ohtu inimeste või loomade tervisele või keskkonnale, või kui vastavalt artiklitele 10 või 22 antud ameti arvamuse kohaselt tekib vajadus mõnd antud luba peatada või muuta, võetakse meetmed määruse (EÜ) nr 178/2002 artiklites 53 ja 54 sätestatud korras.“

2. *Määrus nr 178/2002*

7. 28. jaanuari 2002. aasta määruse (EÜ) nr 178/2002, millega sätestatakse toidualaste õigusnormide üldised põhimõtted ja nõuded, asutatakse Euroopa Toiduohutusamet ja kehtestatakse toidu ohutusega seotud menetlused,⁴ põhjenduses 20 on märgitud: „Tervisekaitse tagamisel ühenduses on tuginetud ettevaatuspõhimõttele, kutsudes sellega esile toidu ja sööda vaba liikumise tõkestamist. Seetõttu on ühenduse kõigis osades vaja luua ühtne alus kõnealuse põhimõtte kasutamiseks.“

8. Põhjenduses 21 on märgitud: „Eriliste asjaolude korral, kui on olemas elu ja tervist ohustav risk, kuid see on teaduslikult tõestamata, pakub ettevaatuspõhimõtte riskijuhtimismeetmete ja muude abinõude kindlaksmääramise mehhanismi, et kindlustada tervisekaitse kõrge tase ühenduses.“

9. Artikli 4 lõige 2 sätestab: „Artiklites 5–10 sätestatud põhimõtted moodustavad üldise horisontaalset laadi raamistiku, mida tuleb meetmete võtmisel järgida“. Määruse II peatüki 1. jagu järgneb kohe artiklitega 6 ja 7 ning kannab pealkirja „Toidualaste õigusnormide üldised alused“.

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2002. aasta määrus (EÜ) nr 178/2002, millega sätestatakse toidualaste õigusnormide üldised põhimõtted ja nõuded, asutatakse Euroopa Toiduohutusamet ja kehtestatakse toidu ohutusega seotud menetlused (EÜT 2002, L 31, lk 1; ELT eriväljaanne 15/06, lk 463).

10. Artikkel 6 käsitleb riskianalüüsi:

„1. Inimeste tervise ja elu kaitse kõrge tasemega seotud üldise eesmärgi saavutamiseks peavad toidualased õigusnormid põhinema riskianalüüsil, välja arvatud juhul, kui see ei vasta asjaoludele või meetme laadile.

2. Riski hindamine põhineb kättesaadavatel teaduslikel tõenditel ning see tehakse sõltumatul, erapooletul ja läbipaistval viisil.

3. Riski juhtimisel võetakse arvesse riski hindamise tulemusi ning eelkõige artiklis 22 nimetatud ameti [EFSA] arvamusi, muid käsitletava küsimuse puhul põhjendatud tegureid ning ettevaatuspõhimõtet, kui kohaldatakse artikli 7 lõikes 1 ette nähtud tingimusi, et saavutada artiklis 5 ette nähtud toidualaste õigusnormide üldised eesmärgid.“

11. Artikkel 7 kannab pealkirja „Ettevaatuspõhimõte“. See sätestab:

„1. Konkreetsetes olukordades, kui olemasolevat teavet hinnates tehakse kindlaks tervistkahjustava mõju võimalus, kuid see ei ole teaduslikult tõestatud, siis võib võtta ajutised riskijuhtimismeetmed, mis on vajalikud ühenduses ettenähtud tervisekaitse kõrge taseme tagamiseks, kuni saadakse teaduslikku lisainfot riski igakülgselt hindamiseks.

2. Lõike 1 põhjal võetavad meetmed peavad olema proportsionaalsed ega tohi piirata kaubandust rohkem, kui on vaja ühenduses ettenähtud tervisekaitse kõrge taseme saavutamiseks, silmas pidades tehnilist ja majanduslikku teostatavust ning muid käsitletavate küsimuste puhul põhjendatuks peetavaid tegureid. Meetmed vaadatakse läbi mõistliku ajavahemiku jooksul olenevalt elu ja tervisega seotud riski laadist ning teaduslikuks tõestamiseks ja riski igakülgselt hindamiseks vajaliku teadusinfo liigist.“

12. Artiklid 53 ja 54 käsitlevad kiireloomulisi meetmeid seoses ühendusest pärit või kolmandast riigist imporditud toidu ja söödaga.

13. Artikli 53 lõige 1 sätestab:

„Kui selgub, et ühendusest pärit või kolmandast riigist imporditud toit või sööt võib tõsiselt ohustada inimeste või loomade tervist või keskkonda ning riski ei saa rahuldavalt juhtida asjaomase liikmesriigi või asjaomaste liikmesriikide võetavate meetmete abil, siis kohaldab komisjon artikli 58 lõikes 2 ettenähtud korras viivitamata kas omal algatusel või liikmesriigi taotlusel [...] ühte või mitut järgmistest meetmetest [...]“.

14. Artikkel 54 sätestab:

„1. Kui liikmesriik teatab ametlikult komisjonile kiireloomuliste meetmete võtmise vajadusest ja kui komisjon ei ole teinud otsust vastavalt lõikele 53, võib liikmesriik võtta ajutisi kaitsemeetmeid. Sellisel juhul teatab liikmesriik sellest viivitamata teistele liikmesriikidele ja komisjonile.

2. Komisjon esitab küsimuse 10 tööpäeva jooksul artikli 58 lõikes 2 ettenähtud korras artikli 58 lõike 1 kohaselt moodustatud komiteele arutamiseks riigisiseste ajutiste kaitsemeetmete laiendamise, muutmise või tühistamise üle otsustamiseks.

3. Liikmesriik võib säilitada riigisiseseid ajutisi kaitsemeetmeid ühenduse meetmete vastuvõtmiseni.“

15. Artikli 58 lõige 1 sätestab:

„Komisjoni abistab alaline toiduahela ja loomatervishoiu komitee, edaspidi „komitee“, mis koosneb liikmesriikide esindajatest ja mille eesistuja on komisjoni esindaja. Kõigi asjakohaste küsimustega tegelemiseks on komitee jaotatud sektiioonideks.“

B. Itaalia õigus

16. Tervishoiuministri 12. juuli 2013. aasta dekreediga⁵ on keelatud geneetiliselt muundatud seemnetest aretatud maisisordi MON 810 kasvatamine Itaalia territooriumil seni, kuni eespool nimetatud määruse artikli 54 lõike 3 alusel on vastu võetud ühenduse meetmed, ja igal juhul 18 kuu möödudes käesoleva meetme vastuvõtmise kuupäevast. Seda keeldu pikendati 22. jaanuari 2015. aasta dekreediga.⁶

17. 24. juuni 2014. aasta dekreetseaduse⁷ artikli 4 lõige 8 sätestab:

„Kui toimepandud teo näol ei ole tegemist raskema kuriteoga, karistatakse iga isikut, kes rikub Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2002. aasta määruse (EÜ) nr 178/2002 artiklite 53 ja 54 alusel võetud meetmetega, sealhulgas ettevaatuspõhimõtte alusel kehtestatud kultiveerimiskeeldu, rahatrahviga summas 25 000–50 000 eurot. Lisaks peavad käesoleva lõikega hõlmatud kuriteos süüdi mõistetud isikud oma kulul ja vastavalt pädeva järelevalveasutuse poolt oma kriminaaluurimisülesannete täitmisel kehtestatud nõuetele kõrvaldama kõik keelatud seemned ning võtma asjaomase territooriumi suhtes pädevas piirkonnas kehtivate tähtaegade jooksul ja korras esmased ja heastavad parandusmeetmed“.

III. Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

18. 22. aprillil 1998 võttis Euroopa Komisjon vastu otsuse,⁸ millega andis nõusoleku geneetiliselt muundatud maisi MON 810 turuleviimiseks. Selles otsuses viitas komisjon teaduskomitee 10. veebruari 1998. aasta arvamusele, milles viimane jõudis järeldusele, et ei ole alust arvata, et toote turuleviimine mõjaks kahjulikult inimeste tervisele või keskkonnale.

19. Itaalia valitsus saatis 11. aprillil 2013 komisjonile kirja, paludes võtta määruse nr 178/2002 artiklis 53 sätestatud kiireloomulisi meetmeid geneetiliselt muundatud maisi MON 810 kasvatamise keelustamiseks. Sellele taotlusele lisas Itaalia valitsus teadusuuringud, mille olid läbi viinud Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura (põllumajandusuuringute ja -katsete nõukogu, edaspidi „CRA“) ning Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (keskkonnakaitse ja -uuringute instituut, edaspidi „ISPRA“).

⁵ Decreto del 12 luglio 2013. Adozione delle misure d'urgenza ai sensi dell'art. 54 del regolamento (CE) n° 178/2002 concernente la coltivazione di varietà di mais geneticamente modificato MON 810, (*GU Serie Generale* n° 187 del 10 agosto 2013). (12. juuli 2013. aasta dekreet erakorraliste meetmete võtmise kohta määruse (EÜ) nr 178/2002 artikli 54 tähenduses, mis puudutavad geneetiliselt muundatud maisisorti MON 810), (*GU üldseeria* nr 187, 10.8.2013).

⁶ Decreto del 22 gennaio 2015 (*GU Serie Generale* n° 33 del 10 febbraio 2015) (22. jaanuari 2015. aasta dekreet) (*GU üldseeria* nr 33, 10.2.2015).

⁷ Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea. Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla Legge 11 Agosto 2014, n° 116 (S.O. n° 72, relativo alla *G.U.* 20 Luglio 2014, n° 192). (Kiireloomulised meetmed põllumajandussektorile, keskkonnakaitseks ning kooli- ja ülikoolihoonete energiatõhususeks, ettevõtlike taaselustamiseks ja arendamiseks, elektri hinnaga seotud suurte kulude kokkuhoiuks ning liidu õiguse täitmiseks kohestate meetmete võtmiseks. Dekreetseadus, mis on muudetud kujul seadusena kinnitatud 11. augusti 2014. aasta seadusega nr 116). (*GU üldseeria* nr 192, 20.8.2014, *regulaarne lisa* nr 72).

⁸ Komisjoni 22. aprilli 1998. aasta otsus geneetiliselt muundatud maisi (*Zea mays* L. liin MON 810) turuleviimise kohta vastavalt nõukogu direktiivile 90/220/EMÜ (EÜT 1998, L 131, lk 32; ELT eriväljaanne 03/23, lk 77).

20. 17. mail 2013 vastas komisjon Itaalia valitsusele, et tema esialgsel hinnangul ei ole vaja määruse nr 178/2002 artiklite 53 ja 54 alusel kiireloomulisi meetmeid võtta.

21. Sellegipoolest märkis komisjon, et Itaalia esitatud teaduslike andmete süvaanalüüsi tegemiseks palub ta Euroopa Toiduohutusametil (EFSA) neid hinnata. 29. mail 2013 pöörduski komisjon EFSA poole palvega neid andmeid hinnata.

22. 24. septembril 2013 esitas EFSA oma teadusliku arvamuse nr 3371 järeldusega, et „EFSA GMOdega tegelev töörühm ei leidnud Itaalia poolt esitatud dokumentidest, millega põhjendatakse kiireloomulisi meetmeid seoses maisiga MON 810, ühtki uut teaduspõhist tõendit, mis põhjendaks teatatud erakorraliste meetmete võtmist ja mis lükkaks ümber tema varasemad järeldused maisi MON 810 ohutuse küsimuses (EFSA, 2009, 2011 a, b 2012 a, b, c, d). Seepärast leiab EFSA GMOdega tegelev töörühm, et tema varasemad hinnangud maisiga MON 810 seotud riski kohta, samuti tema varasemad soovitusel riski vähendamise ja seire kohta jäävad püsima ja kuuluvad kohaldamisele“.

23. Kuigi komisjon oli juba andnud hinnangu, et erakorralisi meetmeid ei ole kiireloomuliselt vaja võtta, oli Itaalia valitsus vahepeal määruse nr 1829/2003 artikli 34 alusel koostoimes määruse nr 178/2002 artikliga 54 vastu võtnud ministri 12. juuli 2013. aasta dekreediga, mis keelustab geneetiliselt muundatud maisisortide MON 810 kasvatamist.

24. Kuigi Itaalia võttis kõnealuse meetme vastu, ei kutsunud komisjon kokku alalist toiduahela ja loomatervishoiu komiteed, nagu on ette nähtud määruse nr 178/2002 artikli 54 lõikes 2 ja artikli 58 lõikes 1. Komisjon jättis MON 810 loa muutmata.

25. G. Fidenatole ja teistele esitati Tribunale di Udine (Udine esimese astme kohus, Itaalia) süüdistus selle eest, et see kasvatas eespool nimetatud ministri määrust rikkudes geneetiliselt muundatud maisi MON 810. Kohus tegi karistuse määruse, millega mõistis kaebajad süüdi dekreetseaduse nr 91/2014 artikli 4 lõike 8 rikkumise eest.

26. G. Fidenato ja teised esitasid selle karistuse määruse peale kaebuse. Nad väitsid, et kõnealune ministri dekreet on ebaseaduslik, kuna see on vastu võetud vastuolus määruse nr 1829/2003 artikliga 34 ning määruse nr 178/2002 artiklitega 53 ja 54.

27. 10. detsembril 2015 tegi Tribunale di Udine (Udine esimese astme kohus, Itaalia) määruse, millega esitas Euroopa Kohtule järgmised küsimused:

- „a) Kas komisjon on määruse nr 178/2002 artikli 54 lõike 1 alusel kohustatud võtma kiireloomulisi meetmeid vastavalt määruse nr 178/2002 artiklile 53, kui liikmesriik temalt seda taotleb, kuigi ta ise leiab, et teatud toiduainete või sööda puhul inimeste või loomade tervise ja keskkonnaga seotud suurt ja ilmset riski ei esine?
- b) Kas siis, kui komisjon teeb liikmesriigile, kes on palunud temalt hinnangut, teatavaks hinnangu, mis on liikmesriigi taotlustele vastukäiv ja teoreetiliselt välistab vajaduse võtta kiireloomulisi meetmeid, ja kui komisjon sel põhjusel ei võta kiireloomulisi meetmeid määruse nr 1829/2003 artikli 34 tähenduses, mida see liikmesriik taotleb, võib liikmesriik võtta kiireloomulisi ajutisi meetmeid vastavalt määruse nr 178/2002 artiklile 53?
- c) Kas ettevaatuspõhimõttega seotud kaalutluste tõttu, millel ei ole midagi ühist toiduaine või sööda kasutamisel inimeste või loomade tervise või keskkonnaga seotud suure ja ilmse riskiga, võib olla põhjendatud kiireloomuliste ajutiste meetmete võtmine liikmesriigi poolt vastavalt määruse nr 1829/2003 artiklile 34?

- d) Kas juhul, kui on selge ja ilmne, et Euroopa Komisjoni hinnangul ei ole täidetud sisulised tingimused, et võtta toiduainete või sööda suhtes kiireloomulisi meetmeid, kui seda otsust kinnitab seejärel EFSA teaduslik arvamus ja kui hinnang on taotlejast liikmesriigile kirjalikult teatavaks tehtud, võib see liikmesriik jätta endiselt kehtima kiireloomulised ajutised meetmed, mida ta on võtnud, ja/või neid kiireloomulisi ajutisi meetmeid pikendada, kui on möödunud nende võtmiseks ette nähtud ajutine kehtivusaeg?“

28. Kirjalikud seisukohad on esitanud Kreeka ja Itaalia valitsus ning Euroopa Komisjon. G. Fidenato, Itaalia valitsus ja komisjon esitasid oma suulised seisukohad 9. veebruaril 2017 toimunud kohtuistungil.

IV. Hinnang

29. Euroopa Kohtu palvel keskendun käesolevas ettepanekus eelotsusetaotluse esitanud kohtu kolmandale küsimusele. Sellega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas erakorralisi meetmeid võib ettevaatuspõhimõttel võtta riskide korral, mida määruse nr 1829/2003 artiklis 34 sõnaselgelt ette nähtud ei ole. Teisisõnu küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus ettevaatuspõhimõtte ja artiklis 34 ette nähtud erakorraliste meetmete seose kohta: kas ettevaatuspõhimõtte võib muuta või laiendada tingimusi, mis on artiklis 34 osutatud tõsise ja ilmse riskiga?

30. Minu lühike vastus sellele küsimusele on „ei“. Põhjalikuma vastuse sellele küsimusele olen käesolevas ettepanekus üles ehitanud järgmiselt. Esiteks kirjeldan ettevaatuspõhimõtet üldiselt ja nii, nagu see on sätestatud määruse nr 178/2002 artiklis 7 (1. osa). Teiseks analüüsin määruse nr 1829/2003 artiklit 34 (2. osa). Kolmandaks analüüsin artikli 34 ja ettevaatuspõhimõtte seost ning selgitan, miks nimetatud põhimõtte saab minu arvates selle artikli tõlgendamist ainult suunata, aga mitte selle kohaldamisala laiendada (3. osa). Lõpetuseks analüüsin direktiivi 2015/412⁹ võimalikku mõju (4. osa).

1. Ettevaatuspõhimõte

31. Ettevaatuspõhimõtte on ettevaatlikkusvooruse väljendus ühiskonnas, mida üha enam kirjeldatakse „riskiühiskonnana“.¹⁰ Sellist ühiskonda iseloomustavad ebaselged riskid, mis tulenevad tehnika ja laiemalt võttes teaduse kiirest arengust. Sellise ühiskonna institutsioonid soovivad arvatavasti eelistada „ebaselgete riskide olukorras meetmete võtmise reeglit“,¹¹ mida võib samuti tõlgendada vastutatavate ettevõtjate kohustusena tegevusest hoiduda. Paistab, et ettevaatuspõhimõtte on selle reegli aktiveerija.

32. Ettevaatuspõhimõtte õigustab ennetavate meetmete võtmist selleks, et ära hoida riske, mis ei ole teadusliku ebakindluse tõttu veel täielikult kindlaks määratud või mida veel täielikult ei mõisteta. Sellist laia määratlust aluseks võttes võib seda põhimõtet tõlgendada kätkevana suurt hulka riske mitmesugustele huvidele, näiteks keskkond, tervishoid, avalik julgeolek, sotsiaalne õiglus või isegi moraalsus. Kui aga selline lai määratlus jääks üldkehtivaks, tekivad raskused selle kindlaksmääramisel, kuhu tõmmata piir, et ettevaatuspõhimõttest ei saaks innovatsiooni tõkestav üleüldine mantra. Innovatsioon tähendab oma olemuselt midagi uut võrreldes olemasolevate teadmistega.

⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 2015. aasta direktiiv (EL) 2015/412, millega muudetakse direktiivi 2001/18/EÜ seoses liikmesriikide võimalusega piirata või keelata oma territooriumil geneetiliselt muundatud organismide (GMOd) kasvatamist (ELT 2015, L 68, lk 1).

¹⁰ Vt Beck, U., *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Suhrkamp, 1986.

¹¹ Kohtujuristi ettepanek, Alber, kohtuasi Monsanto Agricoltura Italia jt (C-236/01, EU:C:2003:155, punkt 108).

33. Paistab aga, et ELi õiguses tõlgendatakse ettevaatuspõhimõtet kitsamalt.¹²

34. Esmases õiguses on ettevaatuspõhimõte väljendatud ELTL artikli 191 lõikes 2. See säte aga on kohaldatav ainult liidu keskkonnapoliitika kontekstis. Teiseses õiguses on siiski arvesse võetud ka teisi poliitikavaldkondi, näiteks eelkõige tervishoid. Mis puudutab konkreetset geneetiliselt muundatud organisme (GMO), siis moodustavad direktiiv 2001/18¹³ ja määrus nr 1829/2003 igakülgse õigusraamistiku, mis reguleerib GMOde lubasid. Määruses nr 1829/2003 ettevaatuspõhimõtet nimetatud ei ole. Direktiivis 2001/18 aga on see mitmes kohas ära märgitud, isegi kui sõnaselgelt seda määratletud ei ole.¹⁴

35. Toidualastest õigusnormidest on ettevaatuspõhimõte (seadusandlikult) määratletud määruse nr 178/2002 artiklis 7. Võib öelda, et see määratlus hõlmab nelja aspekti: kaitstava huvi tüüp (i), olemasoleva (eba)kindluse suurus (ii), meetme proportsionaalsus (iii) ja riskihindamise tulemusel võetud meetme ajutisus.

36. Esiteks on määruse nr 178/2002 artiklis 7 nimetatud ainult üks huvi, mille tõttu võib ettevaatuspõhimõte kohaldatavaks muutuda: tervis. Seega ei tohi artikli 7 alusel meetmeid võtta ühelgi muul huvil. Seda piirangut võib tõlgendada sellisena, mis ühendab loogiliselt määruse nr 178/2002 üldise eesmärgi, milleks on tagada inimeste elu ja tervise kaitse kõrge tase.¹⁵

37. Teiseks: mis puudutab küsimust, kui suur peab ebakindlus olema selleks, et ettevaatuspõhimõttel võiks meetmeid võtta, ei saa riski õiguspäraselt põhjendada puhthüpoteetilise lähenemisega, mis rajaneb pelgalt teaduslikult veel kontrollimata oletustel.¹⁶ Nagu Euroopa Kohus sedastas: „Ettevaatuspõhimõtte õige kohaldamine eeldab esiteks nende võimalike negatiivsete tagajärgede kindlakstegemist, mis abianete kasutamisel väidetavalt tervisele on ja teiseks tervisele avaldatava ohu põhjalikku hindamist, tuginedes kõige usaldusväärsematele kättesaadavatele teaduslikele andmetele ja kõige uuemate rahvusvaheliste uuringute tulemustele“.¹⁷

38. Lisaks: „juhul, kui väidetava ohu olemasolu või selle ohu ulatuse üle ei ole võimalik kindlalt otsustada, kuna teostatud uuringute tulemused ei ole piisavad, lõplikud või täpsed, kuid tegeliku kahju tõenäolisus rahvatervisele jääb püsima oletusel, et see oht realiseerub, õigustab ettevaatuspõhimõte piiravate meetmete võtmist“.¹⁸

39. Seega on määruse nr 178/2002 artikli 7 alusel meetmete võtmise tingimus, et hinnatakse kogu hetkel olemasolevat teavet, nagu ette nähtud määruse artiklis 6.¹⁹ Selle hindamise tulemus peab olema, et toidu kahjuliku mõju üle tervisele ei ole võimalik teaduslikult kindlalt otsustada.²⁰

12 Üldiseks ülevaateks vt komisjoni teatis ettevaatuspõhimõtte kohta (KOM(2000) 1 (lõplik)). Ülevaate selle kohta, kuidas kohtud on seda põhimõtet tõlgendanud, annab José Luis da Cruz Vilaça, „The Precautionary Principle in EC Law“ – *EU Law and Integration: Twenty Years of Judicial Application of EU Law*, Hart Publishing, 2014, lk 321–354.

13 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. märtsi 2001. aasta direktiiv 2001/18/EÜ geneetiliselt muundatud organismide tahtliku keskkonda viimise kohta ja nõukogu direktiivi 90/220/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta (EÜT 2001, L 106, lk 1; ELT eriväljaanne 15/06, lk 77).

14 Näiteks direktiivi 2001/18 põhjendus 8 täpsustab, et „direktiivi eelnõu koostamisel on arvesse võetud ettevaatuspõhimõtet ning seda tuleb arvesse võtta ka direktiivi rakendamisel“. Artikkel 1 sätestab: „Ettevaatuspõhimõtte kohaselt on käesoleva direktiivi eesmärk ühtlustada liikmesriikide õigus- ja haldusnormid ning tagada inimeste tervise ja keskkonna kaitse [...]“. Lisaks sätestab artikli 4 lõige 1: „Liikmesriigid tagavad ettevaatuspõhimõtte kohaselt kõigi vajalike meetmete võtmise selleks, et vältida [...] ebasoovitavat mõju inimeste tervisele ja keskkonnale“.

15 Vt määruse nr 178/2002 põhjendus 2.

16 Kohtuotsus, 8.9.2011, Monsanto jt (C-58/10–C-68/10, EU:C:2011:553, punkt 77).

17 Vt kohtuotsused, 9.9.2003, Monsanto Agricoltura Italia jt (C-236/01, EU:C:2003:431, punkt 113); 28.1.2010, komisjon vs. Prantsusmaa (C-333/08, EU:C:2010:44, punkt 92), ja 19.1.2017, Queisser Pharma (C-282/15, EU:C:2017:26, punkt 56).

18 Vt kohtuotsused, 28.1.2010, komisjon vs. Prantsusmaa (C-333/08, EU:C:2010:44, punkt 93); 17.12.2015, Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, punktid 81 ja 82); 9.6.2016, Pesce jt (C-78/16 ja C-79/16, EU:C:2016:428, punkt 47), ja 19.1.2017, Queisser Pharma (C-282/15, EU:C:2017:26, punkt 57).

19 Määruse nr 178/2002 artiklite 7 ja 6 paratamatu seose kohta vt minu ettepanek, kohtuasi Queisser Pharma (C-282/15, EU:C:2016:589, punktid 48–51).

20 Vt kohtuotsus, 19.1.2017, Queisser Pharma (C-282/15, EU:C:2017:26, punkt 57). Vt ka minu ettepanek samas kohtuasjas (C-282/15, EU:C:2016:589, punkt 50).

40. Kolmandaks peab artiklis 7 sätestatud ettevaatuspõhimõttel võetud meede olema proportsionaalne.²¹ Nagu Euroopa Kohus on sedastanud, ei tohi sellised meetmed „piirata kaubandust rohkem, kui on vaja liidus ette nähtud tervisekaitse kõrge taseme saavutamiseks, pidades silmas tehnilist ja majanduslikku teostatavust ning muid käsitletavate küsimuste puhul põhjendatuks peetavaid tegureid“.²² Saavutada tuleb tasakaal tervisekaitse kõrge taseme ja siseturu tõhusa toimimise vahel.

41. Viimaseks peab riskijuhtimismeede olema ajutine. See tunnus on ettevaatuspõhimõttele omane, kuna ebakindlust ei saa lahutada ettevaatuse mõistest.²³ Kui teaduslik ebakindlus kaob, võib juhtuda, et ennetavaid meetmeid ei saa enam ettevaatuspõhimõttega õigustada, kui just ei selgu uut teavet riski olemasolu kohta.

42. Neist neljast aspektist johtub, et kui riskihindamisega, mis on olnud võimalikult põhjalik, ei ole olnud võimalik terviseriski olemasolu välistada, võib võtta proportsionaalse ja ajutise riskijuhtimismeetme olenemata sellest, et teaduse olemasoleva taseme juures ei ole võimalik teha kindlaid järeldusi kahjuliku mõju tõenäosuse kohta.

2. Määruse nr 1829/2003 artikkel 34

43. Artikkel 34 sätestab: „Kui on ilmne, et käesoleva määrusega või selle kohaselt lubatud tooted võivad endast kujutada tõsist ohtu inimeste või loomade tervisele või keskkonnale [...] võetakse meetmed määruse [...] nr 178/2002 artiklites 53 ja 54 sätestatud korras“.

44. Erakorraliste meetmete võtmine artikli 34 alusel on seotud mitme sisulise ja menetlusliku tingimusega.

45. Esiteks ei ole huvid, mille kaitseks meetmeid määruse nr 1829/2003 artikli 34 alusel võib võtta, seotud ainult (inimeste) tervisega. Need hõlmavad ka loomade tervist ja keskkonda. Ka loomade tervise ja keskkonna kaitsmise hõlmamine vastab loogiliselt määruse üldisele eesmärgile.²⁴

46. Teiseks on väidetava riski realiseerumise kindlus suhteliselt suur: peab olema „ilmne“, et asjaomased tooted „võivad endast kujutada tõsist ohtu“. Kohtuotsuses Monsanto otsustas Euroopa Kohus, et „väljendeid „on ilmne“ ja „tõsine oht“ tuleb mõista selliselt, et need viitavad *olulisele riskile, mis seab ilmselgelt ohtu* inimeste ja loomade tervise ja keskkonna. Sellise riski olemasolu tuleb teha kindlaks uute tõendite alusel, mis tuginevad usaldusväärsetele teaduslikele andmetele“.²⁵ Sellega seoses järeldas Euroopa Kohus, et „erakorraliste meetmete võtmiseks paneb määruse nr 1829/2003 artikkel 34 liikmesriikidele kohustuse tõendada lisaks erakorralisusele, et esineb olukord, mis kujutab *olulist ohtu, mis kahjustab ilmselgelt* inimeste ja loomade tervist või keskkonda“.²⁶

47. Kolmandaks: kuna määruse nr 1829/2003 artikkel 34 viitab määruse nr 178/2002 artiklitele 53 ja 54, näeb ta enda kohaldamiseks ette ka mitu menetlustingimust. Need aga ei ole olulised, selleks et vastata eelotsusetaotluse esitanud kohtu kolmandale küsimusele, mis on kohaldamiseks vajaliku (eba)kindluse suuruse ja kaitstavate huvide kohta. On aga selge, et meetmed, mida kas liikmesriigid või komisjon võivad võtta, on juba oma olemuselt ajutised ja ajaliselt piiratud.

21 Vt kohtuotsused, 17.10.2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, punkt 29), ja 9.6.2016, Pesce jt (C-78/16 ja C-79/16, EU:C:2016:428, punkt 48).

22 Kohtuotsus, 9.1.2017, Queisser Pharma (C-282/15, EU:C:2017:26, punkt 59).

23 Nagu Euroopa Kohus on otsustanud kohtuotsustes, 28.1.2010, komisjon vs. Prantsusmaa, C-333/08, EU:C:2010:44, punkt 91), ja 19.1.2017, Queisser Pharma (C-282/15, EU:C:2017:26, punkt 60).

24 Vt määruse nr 1829/2003 artikli 1 punkt a.

25 Kohtuotsus, 8.9.2011, Monsanto jt (C-58/10–C-68/10, EU:C:2011:553, punkt 76). Kohtujuristi kursiiv.

26 *Ibidem*, punkt 81. Kohtujuristi kursiiv.

48. Seega johtub määruse nr 1829/2003 artiklist 34 koostoimes määruse nr 178/2002 artiklitega 53 ja 54, et liikmesriigid võivad võtta ajutisi kaitsemeetmeid, kui uue teadusliku teabe põhjal on ilmne, et toode, millele on juba luba antud, kätkeb suurt riski, mis ilmselgelt ohustab inimeste või loomade tervist või keskkonda.

3. Määruse nr 1829/2003 artikli 34 ja ettevaatuspõhimõtte seos

49. Kolmanda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada sisuliselt seda, kas erakorralisi meetmeid võib võtta ka riskide tõttu, mida artiklis 34 sõnaselgelt ette nähtud ei ole. See küsimus on suunatud kahele esimesele tingimusele, mille määrasin kindlaks eelmistes osades, see tähendab kaitstavate huvide laad ja selliste meetmete võtmiseks vajaliku (eba)kindluse suurus. Nagu kahest eelmisest osast näha, on määruse nr 1829/2003 artikkel 34 ja ettevaatuspõhimõte, nii nagu see on väljendatud määruse nr 178/2002 artiklis 7, erinevad.

50. Komisjon väljendab Euroopa Kohtule esitatud seisukohtades arvamust, et ettevaatuspõhimõte ei saa artikli 34 kohaldamisala laiendada. Ta väidab, et vastavalt määruse nr 1829/2003 artiklile 34 peab ajutiste meetmete võtmiseks olemas olema tõsine ja ilmne oht tervisele ja keskkonnale. Sellised ajutised meetmed on seaduslikud, kui neid õigustab erakorraline olukord ja ka riskihindamine, mis on võimalikult täielik ning tõendab tõsise ja ilmse ohu olemasolu, mis võib ilmselgelt ohustada tervist ja keskkonda. See oht tuleb kindlaks määrata usaldusväärsete teaduslike andmete põhjal, mis tõendavad, et meede on ELi tasandi õigusnormide puudumisel määruse nr 178/2002 artikli 53 tähenduses vajalik.

51. Itaalia valitsus nõustub seisukohaga, et määruse nr 1829/2003 artikli 34 alusel võetavad ajutised meetmed peavad põhinema inimeste ja loomade tervist või keskkonda ohustavate ohtude olemasolul. See aga ei keela liikmesriikidel võtta erakorralisi meetmeid vastavalt määruse nr 178/2002 artiklile 54 ettevaatuspõhimõttel isegi siis, kui komisjon ei ole selliseid ohte kindlaks määranud.

52. Kreeka valitsus väidab, et määruse nr 1829/2003 artikkel 34 lubab liikmesriikidel võtta erakorralisi meetmeid põhjustel, mis on seotud ettevaatuspõhimõttega, kuid ei vasta tingimata tervist või keskkonda ohustava tõsise ja ilmse ohu tingimusele. Riskianalüüsis võib arvesse võtta ka toodete laadi, teaduslikku ebakindlust küsimuses, milline on nende toodete mõju inimeste ja loomade tervisele või keskkonnale, liikmesriikides kasutusel olevaid spetsiifilisi tootmis- või taimekasvatuse meetodeid, geograafilisi, loodus- ja kliimatingimusi – ning kõiki muid parameetreid, mis võivad mõjutada toote ohtlikkust.

53. Minu arvates tohivad liikmesriigid ajutisi erakorralisi meetmeid võtta siis ja ainult siis, kui artiklis 34 sätestatud tingimused on täidetud. Kuigi määruse nr 178/2002 artiklis 7 väljendatud ettevaatuspõhimõtet võib kasutada tõlgendamise abivahendina seoses määruse nr 1829/2003 kohaldamisalasse jääva tootega, ei saa seda põhimõtet minu arvates kasutada selleks, et artiklit 34 laiendada (või pigem seda sisuliselt ümber kirjutada).

54. Järgmistes osades selgitangi, miks määruse nr 178/2002 artiklis 7 sätestatud ettevaatuspõhimõte on artikli 34 tõlgendamisel oluline (a), ja näitan seejärel, et käesolevas asjas on sellel põhimõttel tõepoolest ainult tõlgendav roll (b).

a) Ettevaatuspõhimõte kui toidualaste õigusnormide üldpõhimõte

55. Üldiselt võib määruse nr 178/2002 artiklis 7 sätestatud ettevaatuspõhimõte anda juhiseid määruse nr 1829/2003 artikli 34 tõlgendamiseks. Sellele põhimõttele võib tugineda ka määruse nr 1829/2003 teiste sätete tõlgendamisel valitseva ebakindluse korral. See johtub mõlema määruse süsteemsest seosest, mida sõnaselgelt kinnitab ka määruse nr 1829/2003 artikkel 1.

56. Süsteemsel tasandil rääkides: nagu juba määruste pealkirjadest näha, sätestab määrus nr 178/2002 toidualaste õigusnormide *üldised* põhimõtted. Määrus nr 1829/2003 reguleerib *konkreetselt* geneetiliselt muundatud toidu ja sööda valdkonda. Seega hõlmab esimene juhul, kui sellest ei ole sõnaselgelt erandit tehtud, kõiki toiduga seotud sektoreid, see tähendab „töödeldud, osaliselt töödeldud või töötlemata ainet või toodet, mis on mõeldud inimestele tarvitamiseks või mille puhul põhjendatult eeldatakse, et seda tarvitavad inimesed”.²⁷ See määratlus hõlmab loogiliselt ka toitu, mis sisaldab GMOsid või koosneb või on toodetud neist, ehk geneetiliselt muundatud toitu, mis on üldkategooria „toit” üks alamkategooria.²⁸

57. Selles süsteemis, kus üks määrus oma „toidualaste õigusnormide üldiste alustega” (määruse nr 178/2002 II peatüki 1. jagu) reguleerib tervet toidualase õiguse valdkonda, on ettevaatuspõhimõtte üldine kohaldamine nagu „üldine kohaldamine ruudus”. Lisaks on selle põhimõtte kohta sätestatud, et see on horisontaalne ja hõlmab kogu valdkonda.

58. Toetades üldist süsteemset argumenti, kinnitab „toidualaste õigusnormide üldiste aluste” kohaldatavust sõnaselgelt ka määruse nr 1829/2003 artikkel 1. See sätestab sõnaselgelt, et määruse nr 1829/2003 eesmärk on kooskõlas määruses nr 178/2002 sätestatud üldpõhimõtetega. On asjakohane eeldada, et „toidualaste õigusnormide üldised alused” võib lugeda määruse nr 178/2002 üldpõhimõtete alla.

59. Seega on määruse nr 178/2002 II peatüki 1. jaos loetletud toidualaste õigusnormide üldised alused, mille hulka kuulub ka ettevaatuspõhimõtte, kohaldatavad ka geneetiliselt muundatud toidu suhtes.

b) Ettevaatuspõhimõtte tõlgendamisväärtus

60. Tõsiasi, et määruse nr 178/2002 artiklis 7 sätestatud ettevaatuspõhimõtte on horisontaalselt ja läbivalt kohaldatav kõigi toidualaste õigusnormide suhtes, ei tähenda siiski kindlasti seda, et liikmesriikidel on õigus meetmeid võtta vahetult selle alusel, arvestamata tingimusi või korda, mis on sõnaselgelt sätestatud asjakohastes teistes õigusnormides.

61. Määruse nr 1829/2003 artiklit 34 võib käsitada ettevaatuspõhimõtte konkreetse väljendusena geneetiliselt muundatud toidu ja sööda spetsiifilises kontekstis seoses kiireloomulise olukorraga.

62. Euroopa Kohus on uuendtoite ja toitude uuendkoostisosi käsitleva määruse nr 258/97²⁹ artiklis 12 sisalduva kaitseklausli kohta juba sedastanud, et „kaitseklauslit tuleb mõista kui ettevaatuspõhimõtte erilist väljendust [...], [seega] peab selle klausli kohaldamise tingimusi tõlgendama seda põhimõtet kohaselt silmas pidades”.³⁰

63. Määruse nr 1829/2003 artikkel 34 täidab selles määruses sarnast ülesannet kui määruse nr 258/97 artikkel 12. Lisaks on artikkel 34 võrreldav ühe teise GMOde valdkonnas kehtiva kaitseklausliga, nimelt sellega, mis sisaldub direktiivis 2001/18.³¹ Vaatamata väikestele sõnastuserinevustele on direktiivi 2001/18 artikkel 23 ja määruse nr 1829/2003 artikkel 34 võrreldavad, kuna kumbki lubab liikmesriikidel võtta piiravaid meetmeid, kui uued või täiendavad teaduslikud andmed viitavad sellele, et GMO ohustab inimeste tervist või keskkonda.³²

27 Määruse nr 178/2002 artikkel 2.

28 Terviklikkuse huvides lisan, et on selge, et sama põhjendus ei laiene määrusega nr 1829/2003 reguleeritavale teisele valdkonnale, s.o geneetiliselt muundatud *söödale*. Sõöt aga on ka sõnaselgelt määruse nr 178/2002 sisulisest kohaldamisalast välja jäetud.

29 Määrus (EÜ) nr 258/97 uuendtoidu ja toidu uuendkoostisosade kohta (EÜT 1997, L 43, lk 1; ELT eriväljaanne 13/18, lk 244).

30 Vt kohtuotsus, 9.9.2003, Monsanto Agricoltura Italia jt (C-236/01, EU:C:2003:431, punkt 110).

31 Vt kohtujuristi ettepanek, Mengozzi, kohtuasi Monsanto jt (C-58/10–C-68/10, EU:C:2011:170, punktid 59–66).

32 See järeldus tuleneb loogiliselt Euroopa Kohtu poolt kolmandale küsimusele antud vastusest kohtuotsuses, 8.9.2011, Monsanto jt (C-58/10–C-68/10, EU:C:2011:553, punktid 75–81).

64. Tõsiasi, et määruse nr 1829/2003 artikkel 34 on ettevaatuspõhimõtte konkreetne väljendus spetsiifilises kontekstis, mida ta reguleerib, ei tähenda, et määruse nr 178/2002 artikkel 7 kaotab oma tõlgendamisväärtuse. Nagu Euroopa Kohus kohtuotsuses Monsanto sedastaski, tuleb „[k]aitsemeetmete tõlgendamisel [...] võtta arvesse nii selle sätte sõnastust kui ka määruse nr 1829/2003 eesmärgi *ning ettevaatuspõhimõtet*, eesmärgiga tagada inimeste elu ja tervise kaitse kõrge tase, jälgides samas, et oleks tagatud ohutu ja tervisliku toidu ja sööda vaba liikumine, mis on siseturu tähtis osa“.³³

65. Seega on ettevaatuspõhimõtte oluline artikli 34 *tõlgendamisel*. Minu arvates aga piirdub see roll tõlgendamisel tekkivate võimalike ebamäärasuste lahendamiselega. Tõlgendamisega ei saa minna niivõrd kaugele, et tulemuseks on sisuliselt selgelt määratletud tingimuste ümberkirjutamine.

66. Seepärast ei nõustu ma Itaalia valitsuse seisukohaga, mis seisneb sisuliselt selles, et määruse nr 178/2002 artikliga 7 kui ettevaatuspõhimõtte väljendusega toidualaste õigusnormide valdkonnas saab *leevendada* määruse nr 1829/2003 artiklis 34 sätestatud tingimusi.

67. Olgu kohe rõhutatud, et tingimuste leevendamine tunduks mõneti selektiivne. Mis puudutab kaitstavaid huvisid, siis juhin tähelepanu sellele, et määruse nr 1829/2003 artiklis 34 on väärtustena, mille kaitseks erakorralisi meetmeid võib võtta, nimetatud nii loomade tervist kui ka keskkonda. Määruse nr 178/2002 artikkel 7 viitab ainult rahvatervisele (see tähendab inimeste tervisele). Seega on artikli 34 kohaldamisala kaitstavate huvide laadi poolest isegi laiem. Seega, kui uskuda Itaalia valitsuse argumenti, võivad need eesmärgid, mida erakorraliste meetmetega väidetavalt taotletakse ja mis on seotud loomade tervisega ning keskkonnakaitsega, muutuda õigusvastaseks.

68. Ma ei usu, et Itaalia valitsus seda teed valiks. Saan aru, et Itaalia valitsuse põhiline argument seisneb hoopis erakorraliste meetmete võtmiseks vajaliku (eba)kindluse suuruses. Tõepoolest, artikliga 7 seatud künnis (see tähendab, et tehakse kindlaks tervistkahjustava mõju *võimalus*, kuid see *ei ole teaduslikult tõestatud*) on selgelt madalam kui artiklis 34 sätestatu (on *ilmne*, et tooted võivad endast kujutada *tõsist* ohtu). Määruse nr 178/2002 artikliga 7 saaks seega sisuliselt vähendada erakorraliste meetmete võtmiseks vajalikku ebakindlust.

69. Minu arvates ei ole see võimalik lisaks eespool juba kirjeldatud süsteemsetele põhjustele veel vähemalt kolmel põhjusel. Need on õiguspärasus, ühetaolisus ja erinevad menetluslikud kontekstid, milles kumbki säte toimib.

70. Esiteks on määruse nr 1829/2003 artikliga 34 kehtestatud tingimused, mis peavad erakorraliste meetmete võtmiseks olema täidetud. Seaduslikkuse põhimõttest tuleneb, et ametivõimud peavad nii liidu kui ka liikmesriikide tasandil ELi õigust rakendades püsima kindlaksmääratud tingimuste piires ja neil ei ole lubatud neid tingimusi muuta. See põhimõtte muutub veelgi asjakohasemaks siis, kui liikmesriigid hakkavad ELi õigusnormide väidetavalt laia tõlgendamise tulemusel kehtestama kriminaalkaristusi.

71. Teiseks on artikkel 34 määruse säte. Seega tuleb seda tõlgendada ühetaoliselt ja olenemata sellest, kes on erakorralise meetme võtnud, mis olukorras või mis liikmesriigis. Ühetaolisuse nõue ei tulene ainult määruse kui õigusakti liigi enda laadist, vaid ka määruse nr 1829/2003 konkreetsest eesmärgist.

72. Üldiselt võttes ei ole määrusega antav kaalutlusruum laiem kui see, mis tuleneb mõne tema sätte vastuvõetavast tõlgendusest määruse enda sõnastuse piires. Käesolevas olukorras on ilmse ja tõise ohu tingimused selgelt kindlaks määratud. Kahtlemata võib olla kahtlusi nende kohaldatavuses konkreetset juhul, nagu iga selgelt määratlemata õigusmõiste puhul. See aga on hoopis midagi muud, kui ise neid mõisteid muuta.

³³ Kohtuotsus, 8.9.2011, Monsanto jt (C-58/10–C-68/10, EU:C:2011:553). Kohtujuristi kursiiv.

73. Konkreetset on määruse nr 1829/2003 puhul selge, et selle määruse ühetaoline kohaldamine on väga tähtis tema eesmärgi saavutamiseks: luua baas inimeste ja loomade elu, tervise ja heaolu, keskkonna ja tarbijate huvide kõrge kaitstuseastme tagamiseks seoses geneetiliselt muundatud toidu ja sööda kasutamisega.³⁴

74. Viimaseks: asjaolu, et ühelt poolt määruse nr 1829/2003 artikli 34 ja teiselt poolt määruse nr 178/2002 artikli 7 kohaldamiseks vajaliku (eba)kindluse suurus on neis sätetes erinevalt sõnastatud, on täielikult põhjendatav mõlema sätte menetlusliku ja süsteemse toimimise erinevusega.

75. Nagu ma eespool käesoleva ettepaneku punktides 55–59 juba märkisin, on artikkel 7 kohaldatav üldiselt, see tähendab terves toidualaste õigusnormide valdkonnas ja ka selliste toodete suhtes, mis loamenetlust kunagi läbinud ei ole. See tõsiasi tähendab, et ajutiste meetmete võtmise põhjendamiseks on vajalik keskmisel tasemel (eba)kindlus: kõik olemasolevad teaduslikud andmed on läbi vaadatud, kuid sellegipoolest ebakindlus jääb.

76. Tooted aga, mille suhtes on kohaldatav artikkel 34, on juba „käesoleva määrusega või selle kohaselt lubatud tooted“. Kõnealune loamenetlus moodustabki määruse nr 1829/2003 tuuma.³⁵ Nagu Euroopa Kohus on sedastanud: „sellises otsustusprotsessis [lähtutakse] ettevaatuspõhimõttest“.³⁶ Luba ei anta ühelegi toiduna või söödana kasutatavale GMO-le ega GMOsid sisaldavale, neist koosnevale või neist valmistatud toidule või söödale, kui sellise loa taotleja ei ole veenvalt tõendanud, et sellisel toidul või söödal ei ole kahjulikku mõju inimeste ja loomade tervisele või keskkonnale.³⁷ Seega on tooted, millele artikkel 34 osutab, juba läbinud turuleviimise-eelse täieliku teadusliku hindamise EFSA kaasosalusel.³⁸

77. Niisiis tuleb artiklit 34 ja sellega vajaliku (eba)kindluse kohta ette nähtud kõrgemat künnist tõlgendada kontekstis ja GMode puhul kehtivat kohustuslikku loamenetlust arvestades. Kuna kõik olemasolevad teaduslikud andmed on läbi vaadatud, saab artikkel 34 kohaldatav olla ainult juhul, kui on ilmne, et tegemist on tõsise ohuga. Seega tuleb erakorraliste meetmete võtmiseks artikli 34 alusel koguda loamenetluse raames kõrgema tasemega tõendid, mis reeglina hõlmavad uusi ohte, mida seni ei ole testitud või hinnatud. Samuti on üpris selge, et artiklit 34 ei tohi kasutada selleks, et loamenetlusest kõrvale hoiduda või eirata selle raames tehtud teaduslikku hindamist.

78. Kokkuvõttes on määruse nr 1829/2003 artikkel 34 ettevaatuspõhimõtte konkreetne väljendus konkreetset GMode ning nendega seoses võetavate kiireloomuliste meetmete kontekstis. See kahekordne konkreetsus põhjendab selle sätte sõnastuserinevusi, eriti mis puudutab asjaomase teadusliku (eba)kindluse suurust. Kuigi määruse nr 178/2002 artiklis 7 sätestatud ettevaatuspõhimõtte jääb toidualaste õigusnormide üldpõhimõtteks, mis on kohaldatav ka nende normide alla kuulavas geneetiliselt muundatud toidu valdkonnas, ei muuda see põhimõtte määruse nr 1829/2003 artiklis 34 selgesti sätestatud tingimusi.

4. Järeldus direktiivi 2015/412 osas

79. Itaalia valitsus meenutab oma kirjalikes seisukohtades, et liikmesriigid võivad vastavalt direktiivile 2015/412, millega muudeti direktiivi 2001/18, keelata või piirata GMode kasvatamist muudel põhjustel kui seoses tervise ja keskkonnaga. Ta lisab, et komisjon on selle direktiivi alusel ja liikmesriikide palvel oma 3. märtsi 2016. aasta otsusega keelustanud geneetiliselt muundatud maisi MON 810 kasvatamise 19 liikmesriigis, nende hulgas Itaalia.

³⁴ Vt määruse nr 1829/2003 artikkel 1.

³⁵ Vt määruse nr 1829/2003 artikli 1 punkt b.

³⁶ Vt kohtuotsus, 26.5.2005, Codacons (C-132/03; EU:C:2005:310, punkt 63).

³⁷ Määruse nr 1829/2003 artikli 4 lõige 1 ja artikli 16 lõige 1.

³⁸ Vt määruse nr 1829/2003 põhjendus 9 ning artiklid 6 ja 18. Vt ka direktiiviga 2001/18 ette nähtud keskkonnoahutude hindamine, mis tuleb seoses loamenetlusega läbi viia (vrd direktiivi artikli 4 lõige 2, artikkel 6 ja II lisa).

80. Itaalia valitsus rõhutab, et kuigi komisjoni otsusega kehtestatud keelu ja Itaalia 12. juuli 2013. aasta dekreediga kehtestatud keelu tulemus on praktikas täpselt sama (MON 810 kasvatamise keeld), on nende õiguslikud alused täiesti erinevad.

81. Olen sellega nõus.

82. On selge, et direktiiv 2015/412 muutis oluliselt tervet liidus kehtivat GMOde õigusraamistikku. See aga ei tähenda, et see direktiiv muudab ka määruse nr 1829/2003 artikli 34 kohaldamisala käesoleva kohtuasja puhul, ja seda eelkõige kahel põhjusel.

83. Esiteks on selge, et direktiiv 2015/412 ei ole käesolevas asjas ajaliselt kohaldatav. See jõustus 2015. aasta aprillis. Itaalia keeld kehtestati 2013. aasta juulis. Tegu, mille eest G. Fidenato ja teised süüdi mõisteti, see tähendab MON 810 kasvatamine, toimus 2014. aastal.

84. Teiseks on tõsi, et direktiivis 2015/412 on ette nähtud mitmesugused põhjused, mil liikmesriigid võivad piiravaid meetmeid võtta, nagu näiteks asulaplaneerimine, maakasutus, põllumajanduspoliitika eesmärgid või sotsiaal-majanduslik mõju. On aga selge, et need põhjused kehtivad ainult selle direktiivi menetluslikus raamistikus. Neid ei saa kasutada ei selle direktiivi alusel ega ettevaatuspõhimõtte kõikehõlmava määratluse nimel selleks, et põhjendada määruse nr 1829/2003 artikli 34 sõnastuse sisulist eiramist. See oleks vastuolus selle sätte selge sõnastusega ja eespool kirjeldatud seaduslikkuse põhimõttega.

85. Seepärast ei ole direktiiv 2015/412 määruse nr 1829/2003 artikli 34 tõlgendamisel käesolevas asjas oluline.

V. Ettepanek

86. Eespool esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Tribunale di Udine (Udine esimese astme kohus, Itaalia) esitatud kolmandale eelotsuse küsimusele järgmiselt:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. septembri 2003. aasta määruse (EÜ) nr 1829/2003 geneetiliselt muundatud toidu ja sööda kohta artiklit 34 tuleb ettevaatuspõhimõtet arvesse võttes tõlgendada nii, et see paneb liikmesriikidele kohustuse tõendada lisaks erakorralisusele, et esineb olukord, mis kujutab ilmset ja tõsist ohtu inimeste ja loomade tervisele või keskkonnale. Ettevaatuspõhimõtte ei muuda aga nimetatud määruse artiklis 34 loetletud tingimusi.