

## Vec T-257/07

### Francúzska republika

#### proti

### Európskej komisii

„Politika hygieny — Nariadenie (ES) č. 999/2001 — Ochrana proti prenosným spongiformným encefalopatiám — Ovce a kozy — Nariadenie (ES) č. 746/2008 — Prijatie menej prísnych eradikačných opatrení, než boli opatrenia stanovené skôr — Zásada obozretnosti“

Rozsudok Všeobecného súdu (tretia rozšírená komora) z 9. septembra 2011 . . . II - 5837

#### Abstrakt rozsudku

1. *Polnohospodárstvo — Spoločná poľnohospodárska politika — Vykonávanie — Opatrenia na ochranu zdravia ľudí — Uplatňovanie zásady obozretnosti*  
[Článok 3 písm. p) ES, článok 6 ES, článok 152 ods. 1 ES, článok 153 ods. 1 a 2 ES a článok 174 ods. 1 a 2 ES; nariadenie Európskeho parlamentu a Rady č. 178/2002, článok 7 ods. 1]
2. *Polnohospodárstvo — Spoločná poľnohospodárska politika — Vykonávanie — Vedecké vyhodnotenie rizika*  
(Článok 152 ods. 1 ES; nariadenie Európskeho parlamentu a Rady č. 178/2002, článok 6 ods. 2)

3. *Poľnohospodárstvo — Spoločná poľnohospodárska politika — Vykonávanie — Vyhodnotenie rizika — Určenie miery rizika*  
(Článok 152 ods. 1 ES)
4. *Poľnohospodárstvo — Spoločná poľnohospodárska politika — Vykonávanie — Zohľadnenie požiadaviek v oblasti ochrany verejného zdravia, bezpečnosti a životného prostredia — Uplatňovanie zásady obozretnosti*  
(Článok 152 ods. 1 ES; nariadenie Európskeho parlamentu a Rady č. 178/2002, článok 7 ods. 2)
5. *Poľnohospodárstvo — Spoločná poľnohospodárska politika — Voľná úvaha inštitúcií Únie — Rozsah — Súdne preskúmanie — Hranice*
6. *Námietka nezákonnosti — Predmet — Posúdenie zákonnosti — Kritériá*  
(Článok 263 ZFEÚ)
7. *Poľnohospodárstvo — Spoločná poľnohospodárska politika — Uplatňovanie zásady obozretnosti — Rozsah — Hranice — Dodržanie záruk priznaných právnym poriadkom Spoločenstva počas správnych konaní*  
(Článok 152 ods. 1 ES)
8. *Poľnohospodárstvo — Aproximácia právnych predpisov v oblasti politiky hygieny — Opatrenia na ochranu proti prenosným spongiformným encefalopatiám — Určenie rizikových zvierat v priebehu šetrenia*  
[Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady č. 999/2001, článok 13 ods. 1 písm. b) a c), článok 23 a článok 24 ods. 2]

1. Zásada obozretnosti je všeobecnou zásadou práva Únie vyplývajúcou z článku 3 písm. p) ES, článku 6 ES, článku 152 ods. 1 ES, článku 153 ods. 1 a 2 ES a článku 174 ods. 1 a 2 ES, ktorá dotknutým orgánom ukladá povinnosť prijať

v konkrétnom rámci výkonu právomocí, ktoré sú im priznané relevantnou právnou úpravou, vhodné opatrenia, aby tak predišli niektorým potenciálnym rizikám pre verejné zdravie, bezpečnosť a životné prostredie, a to uprednostnením

požiadaviek spojených s ochranou týchto záujmov pred hospodárskymi záujmami.

Okrem toho z článku 7 ods. 1 nariadenia č. 178/2002, ktorým sa ustanovujú všeobecné zásady a požiadavky potravinového práva, zriaďuje Európsky úrad pre bezpečnosť potravín a stanovujú postupy v záležitostiach bezpečnosti potravín, výslovne vyplýva, že v kontexte právnej úpravy v oblasti potravín umožňuje zásada obozretnosti prijať predbežné opatrenia v rámci riadenia rizika potrebné na zabezpečenie vysokej úrovne ochrany zdravia, ak je po zhodnotení dostupných informácií zistená možnosť škodlivých účinkov na zdravie, ale pretrváva vedecká neistota.

predísť niektorým potenciálnym rizikám pre verejné zdravie, bezpečnosť a životné prostredie, možno rozlíšiť tri po sebe nasledujúce etapy: po prvej identifikáciu potenciálnych negatívnych účinkov vyplývajúcich z daného javu, po druhé zhodnotenie rizík pre verejné zdravie, bezpečnosť a životné prostredie, ktoré sú spojené s týmto javom, a po tretie riadenie rizika prijatím vhodných ochranných opatrení, ak tieto potenciálne identifikované riziká presahujú mieru toho, čo je pre spoločnosť prijateľné.

(pozri body 66 – 69)

Ak teda pretrváva vedecká neistota týkajúca sa existencie alebo rozsahu rizík pre ľudské zdravie, zásada obozretnosti umožňuje inštitúciám prijať ochranné opatrenia bez toho, aby čakali, až sa existencia a závažnosť týchto rizík potvrdia v plnom rozsahu alebo až sa prejavia negatívne účinky na zdravie.

V rámci postupu, ktorý vedie k tomu, že orgán prijme v súlade so zásadou obozretnosti vhodné opatrenia s cieľom

2. Hodnotenie rizík pre verejné zdravie, bezpečnosť a životné prostredie inštitúciou, ktorá musí čeliť potenciálne negatívnym účinkom vyplývajúcim z daného javu, spočíva v tom, že uvedené riziká sa vedecky zhodnotia a určí sa, či presahujú úroveň rizika považovanú za prijateľnú pre spoločnosť. Aby teda inštitúcie Únie mohli pristúpiť k hodnoteniu rizík, je pre ne dôležité jednak mať k dispozícii vedecké hodnotenie rizík a jednak určiť úroveň rizika, ktorá sa považuje za neprijateľnú pre spoločnosť.

Vedecké hodnotenie rizík je predovšetkým vedeckým postupom spočívajúcim v tom, že sa v najvyššej možnej miere identifikuje nebezpečenstvo a určia sa jeho charakteristické črty, zhodnotí sa miera vystavenia tomuto nebezpečenstvu a určia sa charakteristické črty rizika. Vzhľadom na to, že ide o vedecký postup, inštitúcia musí zveriť vedecké hodnotenie rizika vedeckým odborníkom.

existencii rizika a závažnosti potenciálnych nežiaducich účinkov v prípade, že dôjde k uskutočneniu tohto rizika. Kontext uplatnenia zásady obozretnosti totiž z povahy veci zodpovedá kontextu vedeckej neistoty. V každom prípade preventívne opatrenie nemôže byť platne odôvodnené čisto hypotetickým prístupom k riziku, založeným na jednoduchých predpokladoch, ktoré ešte nie sú overené vedecky.

Okrem toho v súlade s článkom 6 ods. 2 nariadenia č. 178/2002, ktorým sa ustanovujú všeobecné zásady a požiadavky potravinového práva, zriaďuje Európsky úrad pre bezpečnosť potravín a stanovujú postupy v záležitostiach bezpečnosti potravín, vedecké hodnotenie rizika bude vychádzať z dostupných vedeckých dôkazov a bude sa vykonávať nezávisle, objektívne a transparentne. V tejto súvislosti z povinnosti inštitúcií zaručiť vysokú úroveň ochrany verejného zdravia, bezpečnosti a životného prostredia vyplýva, že ich rozhodnutia sa prijímajú pri úplnom zohľadnení najlepších dostupných vedeckých údajov a sú založené na najnovších výsledkoch medzinárodného výskumu.

Vedecké hodnotenie rizík nemusí nevyhnutne poskytnúť inštitúciám presvedčivé vedecké dôkazy o skutočnej

Ďalej prijatie preventívneho opatrenia, alebo naopak jeho zrušenie či zmierňovanie, nemôže závisieť od dôkazu o neexistencii akéhokoľvek rizika, pretože vo všeobecnosti sa takýto dôkaz z vedeckého hľadiska nedá predložiť vzhľadom na to, že nulová úroveň rizika v skutočnosti neexistuje. Z toho vyplýva, že preventívne opatrenie je možné prijať len vtedy, ak sa riziko, hoci jeho existencia a rozsah neboli preukázané „v plnom rozsahu“ relevantnými vedeckými údajmi, javí dostatočne podložené vedeckými údajmi, ktoré sú dostupné v okamihu prijatia uvedeného opatrenia. V takom kontexte teda pojem „riziko“ zodpovedá miere pravdepodobnosti nepriaznivých účinkov na objekt chránený právnym poriadkom z dôvodu prijatia určitých opatrení alebo určitých postupov.

Napokon vedecké hodnotenie rizík sa môže ukázať ako celkom neuskutočniteľné z dôvodu neexistencie dostupných vedeckých údajov. To však príslušnému orgánu verejnej moci nemôže zabrániť v tom, aby prijal preventívne opatrenia v rámci uplatnenia zásady obozretnosti. V takom prípade je potrebné, aby vedec-kí odborníci vykonali vedecké hodnotenie rizík napriek pretrvávajúcej vedeckej neistote tak, aby mal príslušný orgán verejnej moci k dispozícii dostatočne spoľahlivú a vierohodnú informáciu, ktorá mu umožní celkom pochopiť rozsah položennej vedeckej otázky a stanoviť si politiku na základe oboznámenia sa s problematikou.

Z toho vyplýva, že otázka nevyhnutnosti niektorých hodnotení vykonaných vedcami, ktorí sa zúčastnili na vedeckom hodnotení rizík pre ľudské zdravie, ktoré vyplývajú z prijatia ustanovení na zmiernenie predbežných opatrení prijatých na základe zásady obozretnosti, sa posudzuje najmä na základe dostupných údajov.

(pozri body 70, 71, 73 – 77,  
178, 179)

3. Pri hodnotení rizík určenie miery rizika považovaného za neprijateľné pre spoločnosť prislúcha pri dodržaní

uplatniteľných noriem inštitúciám povereným politickou voľbou, ktorá predstavuje určenie vhodnej úrovne ochrany pre spoločnosť. Týmto inštitúciám prináleží určenie kritického prahu pravdepodobnosti nepriaznivých dôsledkov na verejné zdravie, bezpečnosť a životné prostredie a závažnosti týchto dôsledkov, ktoré sa im pre túto spoločnosť už nezdarujú prijateľné a ktoré po ich prekročení vyžadujú v záujme ochrany ľudského zdravia, bezpečnosti a životného prostredia uplatnenie preventívnych opatrení napriek pretrvávajúcej vedeckej neistote.

Pri určení neprijateľnej miery rizika pre spoločnosť sú inštitúcie viazané povinnosťou zabezpečiť vysokú úroveň ochrany verejného zdravia, bezpečnosti a životného prostredia. Na to, aby bola táto vysoká úroveň ochrany v súlade s týmto ustanovením, nemusí byť technicky najvyššou možnou úrovňou. Tieto inštitúcie navyše nemôžu prijať čisto hypotetický prístup k riziku a smerovať svoje rozhodnutia k „nulovej miere rizika“.

Určenie neprijateľnej miery rizika pre spoločnosť závisí od posúdenia osobitných okolností každého prípadu príslušným orgánom verejnej moci. V tejto súvislosti môže tento orgán zohľadniť

najmä závažnosť dosahu tohto rizika na verejné zdravie, bezpečnosť a životné prostredie, vrátane rozsahu možných nepriaznivých účinkov, trvania, opätovného výskytu alebo možných oneskorených účinkov týchto škôd, ako aj viac-menej konkrétne vnímanie rizika na základe stavu dostupných vedeckých poznatkov.

bezpečnosť potravín a stanovujú postupy v záležitostiach bezpečnosti potravín, musia byť predmetné predbežné opatrenia primerané, nediskriminačné, transparentné a súdržné s obdobnými už prijatými opatreniami.

(pozri body 78 – 80)

4. Pri uplatňovaní zásady obozretnosti riadenie rizika zodpovedá súboru činností vykonávaných inštitúciou, ktorá musí čeliť riziku, s cieľom znížiť ho na úroveň prijateľnú pre spoločnosť s ohľadom na povinnosť tejto inštitúcie zabezpečiť vysokú úroveň ochrany verejného zdravia, bezpečnosti a životného prostredia. Ak totiž dané riziko prekročí neprijateľnú mieru rizika pre spoločnosť, inštitúcia je povinná na základe zásady obozretnosti v rámci riadenia rizika prijať predbežné opatrenia riadenia rizika potrebné na zabezpečenie vysokej úrovne ochrany.

Podľa článku 7 ods. 2 nariadenia č. 178/2002, ktorým sa ustanovujú všeobecné zásady a požiadavky potravinového práva, zriaďuje Európsky úrad pre

Napokon príslušnému orgánu prináleží opätovne preskúmať predmetné predbežné opatrenia v primeranej lehote. Ak totiž nové skutočnosti zmenia vnímanie rizika, prípadne preukážu, že toto riziko možno eliminovať prostredníctvom miernejších opatrení než tých, ktoré existujú, je úlohou inštitúcií, a najmä Komisie, ktorá má právo na iniciatívu, zabezpečiť prispôbenie právnej úpravy novým údajom. Zmiernenie skôr prijatých preventívnych opatrení musí byť v každom prípade odôvodnené novými skutočnosťami, ktoré menia posúdenie predmetného rizika.

Ak také nové skutočnosti, akými sú poznatky alebo nové vedecké objavy, odôvodňujú zmiernenie preventívneho opatrenia, menia konkrétny obsah povinnosti orgánov verejnej moci naďalej udržiavať vysokú úroveň ochrany ľudského zdravia. Tieto nové skutočnosti totiž môžu zmeniť vnímanie rizika, ako aj úroveň rizika, ktorú spoločnosť považuje za prijateľnú. Zákonnosť prijatia menej prísneho

preventívneho opatrenia sa neposudzuje na základe miery rizika považovanej za prijateľnú, ktorá bola zohľadnená pri prijatí pôvodných preventívnych opatrení. Prijatie pôvodných preventívnych opatrení na účely zníženia rizika na úrovni považovaných za prijateľnú sa totiž vykonáva na základe hodnotenia rizík, a najmä určenia miery rizika považovanej za prijateľnú pre spoločnosť. Ak nové skutočnosti zmenia toto hodnotenie rizík, zákonnosť prijatia menej prísnych preventívnych opatrení je potrebné posudzovať vzhľadom na tieto nové skutočnosti, a nie na skutočnosti, ktoré boli rozhodujúce pri hodnotení rizík v rámci prijatia pôvodných preventívnych opatrení. Súd teda musí konštatovať porušenie zásady obozretnosti len vtedy, ak táto nová miera rizika presahuje mieru rizika považovanú za prijateľnú pre spoločnosť.

a vedecké informácie, ktoré im poskytujú odborníci v rámci vedeckého hodnotenia rizík, na účely posúdenia, či riziká pre verejné zdravie, bezpečnosť a životné prostredie presahujú prijateľnú mieru rizika pre spoločnosť.

Z tejto širokej miery voľnej úvahy a z predmetného komplexného hodnotenia vyplýva, že súd Európskej únie môže vykonať iba obmedzené preskúmanie. Uvedená voľná úvaha a hodnotenia majú totiž za následok, že preskúmanie veci samej súdom sa obmedzuje na preskúmanie toho, či sa výkon právomocí inštitúcií nevyznačuje zjavným pochybením a či nedošlo k zneužitiu právomoci, alebo či tieto inštitúcie navyše zjavne neprekročili hranice svojej voľnej úvahy.

(pozri body 81 – 83, 212, 213)

5. Inštitúcie Únie majú v oblasti spoločnej poľnohospodárskej politiky širokú mieru voľnej úvahy, pokiaľ ide o definíciu sledovaných cieľov a výber vhodných nástrojov činnosti. Okrem toho pri hodnotení rizík musia inštitúcie vykonať komplexné hodnotenie s ohľadom na technické

Pokiaľ ide o preskúmanie existencie zjavne nesprávneho posúdenia, ktorým sa vyznačuje akt inštitúcie, súdom Únie, na preukázanie zjavného pochybenia tejto inštitúcie pri posúdení komplexného skutkového stavu, ktoré by odôvodnilo zrušenie uvedeného aktu, musia byť dôkazy, ktoré podal žalobca, dostačujúce na to, aby sa posúdenie skutkového stavu v tomto akte stalo neprijateľným. Okrem tohto preskúmania prijateľnosti Všeobecnému súdu neprináleží, aby svojím posúdením komplexného skutkového

stavu nahradil posúdenie autora tohto rozhodnutia.

zabezpečiť vedeckú objektívnosť opatrení a vylúčiť prijatie svojvoľných opatrení.

(pozri body 84 – 89, 214)

V každom prípade obmedzenie preskúmania súdom Únie nemá vplyv na jeho povinnosť preveriť vecnú správnosť predložených dôkazov a ich hodnovernosť a koherenciu, ako aj preskúmať, či tieto dôkazy predstavujú súhrn relevantných údajov, ktoré musia byť zohľadnené pri posúdení komplexnej situácie, a či sú spôsobilé odôvodniť závery, ktoré z nich boli vyvodené.

6. Zákonnosť aktu Únie sa posudzuje na základe skutkových a právnych okolností existujúcich v čase prijatia aktu. Z toho vyplýva, že pri posudzovaní zákonnosti tohto aktu je vylúčené zohľadnenie skutočností, ku ktorým došlo po dni prijatia aktu Únie.

Navyše ak inštitúcia disponuje širokou mierou voľnej úvahy, kontrola dodržiavania záruk, ktoré právny poriadok Únie stanovuje pre správne konania, má zásadný význam. K týmto zárukám patrí predovšetkým povinnosť príslušnej inštitúcie starostlivo a nezaujato preskúmať všetky relevantné aspekty konkrétneho prípadu a dostatočne odôvodniť svoje rozhodnutie.

(pozri bod 172)

Vykonanie takého vyčerpávajúceho vedeckého posúdenia rizík, ako je to možné na základe vedeckých stanovísk založených na zásadách odbornosti, transparentnosti a nezávislosti, teda predstavuje dôležitú procesnú záruku s cieľom

7. Inštitúcie Únie disponujú v oblasti spoločnej poľnohospodárskej politiky širokou mierou voľnej úvahy, pokiaľ ide o voľbu vhodných nástrojov činnosti. Okrem toho, ak majú uvedené inštitúcie povinnosť zaručiť vysokú úroveň ochrany ľudského zdravia, majú širokú mieru voľnej úvahy, aj pokiaľ ide o voľbu vhodných nástrojov činnosti na účely dodržania tejto povinnosti. Z tejto širokej miery voľnej úvahy inštitúcií vyplýva, že kontrola dodržiavania záruk zverených právnym poriadkom Únie má v správnych konaniach zásadný význam.



Jedna z týchto záruk spočíva v požiadavke, aby orgány v prípade, že na zabezpečenie vysokej úrovne ochrany ľudského zdravia prijímajú predbežné opatrenia v zmysle zásady obozretnosti, mali na tento účel k dispozícii všetky relevantné informácie. Je pre ne preto dôležité, aby disponovali vedeckým hodnotením rizík, ktoré je založené na zásadách špičkovej kvality, transparentnosti a nezávislosti. Táto požiadavka predstavuje významnú záruku, ktorej cieľom je zabezpečiť vedeckú objektivitu opatrení a vyhnúť sa prijatiu svojvoľných opatrení.

Jednou z ďalších týchto záruk je požiadavka, aby orgány v prípade, že prijímajú ustanovenia na zmiernenie predbežných opatrení prijatých v zmysle zásady obozretnosti na účely zabezpečenia vysokej úrovne ochrany ľudského zdravia, mali k dispozícii vedecké hodnotenie rizík pre ľudské zdravie, ktoré vyvolá prijatie takýchto ustanovení. Takéto vedecké hodnotenie rizík pre ľudské zdravie pozostáva v zásade z úplného hodnotenia pravdepodobnosti vystavenia človeka škodlivým účinkom uvedených opatrení na jeho zdravie, ktoré vykonávajú vedecí odborníci. Preto v zásade obsahuje kvantitatívne hodnotenie predmetných rizík.

(pozri body 174 – 177)

8. Podľa článku 13 ods. 1 písm. b) nariadenia č. 999/2001, ktorým sa stanovujú pravidlá prevencie, kontroly a eradikácie niektorých prenosných spongiformných encefalopatií, sa vykonáva šetrenie na určenie všetkých rizikových zvierat v súlade s prílohou VII bodom 1. Okrem toho podľa článku 13 ods. 1 písm. c) uvedeného nariadenia všetky rizikové zvieratá a ich produkty, ako je uvedené v prílohe VII bode 2 tohto nariadenia, identifikované vyšetrovaním uvedeným v písmene b) článku 13 ods. 1, sa musia utraťiť a zlikvidovať v súlade s nariadením (ES) č. 1774/2002. Podľa tohto ustanovenia teda zvieratá, ktoré musia ísť na porážku a byť zničené, sú tie, ktoré sa identifikujú v rámci vyšetrovania uskutočneného v súlade s bodom 1 prílohy VII nariadenia č. 999/2001 a ktoré okrem toho spĺňajú kritériá bodu 2 uvedenej prílohy.

Podľa článku 23 nariadenia č. 999/2001 môže Komisia zmeniť prílohy tohto nariadenia v rámci postupu komitológie uvedeného v článku 24 ods. 2 uvedeného nariadenia po konzultácii s príslušným vedeckým koordinačným výborom, pokiaľ ide o akúkoľvek otázku, ktorá by mohla mať dosah na verejné zdravie. Zákonodarca teda na Komisiu delegoval právomoc meniť a dopĺňať prílohy nariadenia č. 999/2001.

Vzhľadom na pôsobnosť článku 13 ods. 1 písm. c) a článku 23 nariadenia č. 999/2001 má Komisia právomoc nariadením prijatým v rámci postupu komitológie uvedeného v článku 24 ods. 2 nariadenia č. 999/2001 obmedziť zvieratá identifikované pri vyšetrovaní na tie, ktoré majú byť porazené a zničené. Keďže totiž článok 13 ods. 1 písm. c) uvedeného nariadenia definuje zvieratá, ktoré majú byť porazené a zničené, odkazom na kritériá bodu 2 prílohy VII, Komisia má na

základe článku 23 tohto nariadenia právomoc prijímať ustanovenia obmedzujúce zvieratá, ktoré majú byť porazené a zničené, identifikované pri vyšetrovaní uvedenom vyššie.

(pozri body 206 – 208)