Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
EVGENI TANCHEV
esitatud 11. veebruaril 2021 [1]

Kohtuasi C-579/19

R (taotluse alusel, mille esitasid Association of Independent Meat Suppliers jt)
versus
Food Standards Agency

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Supreme Court of the United Kingdom (Ühendkuningriigi kõrgeim kohus))

Eelotsusetaotlus – Määrus (EÜ) nr 854/2004 – Määrus (EÜ) nr 882/2004 – Loomse toidu ametlik kontrollimine – Õigus riikliku veterinaararsti tehtud otsuse kohtulikule kontrollile – Võrdväärsuse ja tõhususe põhimõtted – Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 47

I. Sissejuhatus

1. See eelotsusetaotlus, mille on esitanud Supreme Court of the United Kingdom (Ühendkuningriigi kõrgeim kohus), käsitleb sisuliselt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määruse (EÜ) nr 854/2004 (millega kehtestatakse erieeskirjad inimtoiduks ettenähtud loomsete saaduste ametlikuks kontrollimiseks) [2] artikli 5 lõike 2 tõlgendamist koostoimes Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määruse (EÜ) nr 882/2004 (ametlike kontrollide kohta, mida tehakse sööda- ja toidualaste õigusnormide ning loomatervishoidu ja loomade heaolu käsitlevate eeskirjade täitmise kontrollimise tagamiseks) [3] artikli 54 lõikega 3. Määruse nr 854/2004 artikli 5 lõikes 2 käsitletakse riikliku veterinaararsti poolt tervisemärkide panemist lihale, mis tema arvates on inimtoiduks kõlblik, ning määruse nr 882/2004 artikli 54 lõikes 3 käsitletakse teabe andmist sedalaadi ametliku kontrollimise tulemusena liikmesriikide pädevate asutuste tehtud otsuste peale kaebuse esitamise õiguse kohta.

[1] Algkeel: inglise.

[2] ELT 2004, L 139, lk 206; ELT eriväljaanne 03/45, lk 75.

[3] ELT 2004, L 165, lk 1; ELT eriväljaanne 03/45, lk 200.

2. Määrused nr 854/2004 ja 882/2004 on osa EL-i toiduohutust hõlmavast õigusraamistikust.[4] Üldjoontes sätestatakse nimetatud määrustega ühtlustatud normid ametlike kontrollide kohta, mida liikmesriikide pädevad asutused teevad eesmärgiga tagada, et toidu käitlejad täidavad oma liidu õigusest tulenevaid kohustusi. Riiklikud veterinaararstid on selles valdkonnas spetsiaalse väljaõppega isikud, kes koos riikliku veterinaararsti abidega täidavad niisuguste asutuste nimel liha ametliku kontrollimisega seotud ülesandeid.

3. Käesolevas asjas palutakse Euroopa Kohtul otsustada, mis tuleneb määruse nr 882/2004 põhjenduses 43 sätestatud ja sama määruse artikli 54 lõikes 3 täpsustatud „õigusest pädeva asutuse poolt ametlike kontrollide tulemusel vastuvõetud otsuste edasikaebamiseks“.

4. Kõigepealt küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus Ühendkuningriigis enne määruste nr 854/2004 ja 882/2004 jõustumist kehtinud õiguskorra – täpsemalt 1990. aasta toiduohutusseaduse (Food Safety Act 1990; edaspidi „1990. aasta seadus“) artikli 9 – kooskõla kohta nimetatud määrustega.[5] Eelotsusetaotluse esitanud kohus esitas küsimuse põhikohtuasja kaebajate Cleveland Meat Company (edaspidi „CMC“) ja Association of Independent Meat Suppliers (sõltumatute lihatootjate liit) ning vastustaja Food Standards Agency (toidustandardiamet) vahel tekkinud vaidluses selle üle, milline riigisisese õigusega ettenähtud viis hinnata kohtulikult riikliku veterinaararsti tehtud otsust mitte panna tervisemärki inimtoiduks kõlbmatuks peetavale lihale on kooskõlas liidu õigusega. Kas 1990. aasta seaduse artiklis 9 sätestatud menetlus rahukohtuniku juures, mis hõlmab asja sisulist kontrolli, on ainus viis, mis vastab eespool kirjeldatud ja liidu õigusega ettenähtud kaebeõigusele, nagu väidavad kaebajad, või on Ühendkuningriigi õiguse kohane kohtuliku läbivaatamise nõue (*claim for judicial review*) ehk menetlus kohtus ilma asja sisuliselt kontrollimata tõhus ja kohane meede määrustest nr 854/2004 ja 882/2004 tulenevate toiduohutusnõuete ning konkreetsemalt riikliku veterinaararsti tervismärgi panemisest keeldumise jõustamiseks, nagu väidab toidustandardiamet? Sellele küsimusele vastamiseks tuleb kindlasti võtta arvesse Euroopa Kohtu praktikat, mis käsitleb liikmesriikide menetlusautonoomiat liidu aktidega sätestatud õiguste kaitseks meetmete kehtestamisel, pidades silmas nii võrdväärsuse ja tõhususe põhimõtteid kui ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikli 47 esimese lõiguga tagatud õigust tõhusale õiguskaitsevahendile.

5. Teiseks küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus, kas nimetatud määruste ja üldisemalt liidu õiguse täitmiseks nähakse määrusega nr 882/2004 ette riikliku veterinaararsti poolt määruse nr 854/2004 artikli 5 lõike 2 kohaselt tehtud tervisemärgi panemisest keeldumise otsuse vaidlustamiseks selline kaebemenetlus, mis hõlmab asja sisulist kohtulikku kontrolli. Ka sellele küsimusele saab vastata üksnes juhul, kui arvesse võetakse Euroopa Kohtu asjakohast kohtupraktikat, mis käsitleb harta artikli 47 esimest lõiku, kuna küsimus puudutab kohtuliku kontrolli ulatust.

[4] Sellesse kuuluvad veel 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), Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määrus (EÜ) nr 852/2004 toiduainete hügieeni kohta (ELT 2004, L 139, lk 1; ELT eriväljaanne 13/34, lk 319), Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määrus (EÜ) nr 853/2004, millega sätestatakse loomset päritolu toidu hügieeni erieeskirjad (ELT 2004, L 139, lk 55; ELT eriväljaanne 03/45, lk 14), ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. oktoobri 2009. aasta määrus (EÜ) nr 1069/2009, milles sätestatakse muuks otstarbeks kui inimtoiduks ettenähtud loomsete kõrvalsaaduste ja nendest saadud toodete tervise-eeskirjad ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1774/2002 (loomsete kõrvalsaaduste määrus) (ELT 2009, L 300, lk 1).Vt lisaks käesoleva ettepaneku punktid 39–43.

[5] UK Public General Acts 1990 c. 16.

6. Järelikult tekib käesolevas kohtuasjas uusi küsimusi seoses isikute tõhusa kohtuliku kaitsega liidu toidualastes õigusnormides ning määruste nr 854/2004 ja 882/2004 omavahelisest suhtest sellega seoses. Asjal võib olla ka ulatuslikum mõju Euroopa Kohtu edasisele kohtupraktikale, mis käsitleb haldusotsuste kohtulikku kontrolli riigisisestes kohtutes harta artikli 47 alusel.

II. Õiguslik raamistik

7. Määruse nr 854/2004 artikli 5 lõikes 2 on sätestatud:

„Koduloomadena peetavate kabiloomade, tehistingimustes peetavate ulukimetajate, v.a jäneselised, ning looduslike suurulukite rümbad ning poolrümbad, veerandrümbad ja jaotustükid, mis on saadud poolrümpade lõikamisel kolmeks tükiks, märgistatakse tervisemärkidega tapamajades ja ulukiliha töötlemisettevõtetes I lisa I jao III peatüki kohaselt. Tervisemärgid paneb riiklik veterinaararst või pannakse need tema vastutuse all siis, kui ametlikud kontrollid ei ole tuvastanud puudusi, mille tõttu liha ei kõlbaks inimtoiduks."

8. Määruse nr 882/2004 põhjenduses 43 on märgitud:

„Käitlejatel peaks olema õigus pädeva asutuse poolt ametlike kontrollide tulemusel vastuvõetud otsuste edasikaebamiseks ja neid tuleks kõnealusest õigusest teavitada."

9. Määruse nr 882/2004 artikli 54 lõikes 3 nähakse ette järgmist:

„Pädev asutus annab asjaomasele käitlejale või tema esindajale:

a) kirjaliku teatise tema otsuse kohta seoses lõike 1 kohaselt võetava meetmega koos põhjendusega ning

b) teavet kõnealuste otsuste kohta kaebuse esitamise õiguse ning kohaldatava korra ja tähtaegade kohta."

III. Asjaolud, põhikohtuasi ja esitatud küsimused

10. CMC ostis 11. septembril 2014 umbes 1400 naelsterlingi (ligikaudu 1700 eurot) eest eluspulli. CMC tapamajas tegutsev riiklik veterinaararst tunnistas pulli tapmiskõlblikuks. Rümba ja rupskite tapajärgse kontrolli tegi riikliku veterinaararsti abi, keda nimetatakse lihahügieeni inspektoriks ja kes avastas rupskites kolm mädakollet.[6] Hiljem samal päeval kontrollis riiklik veterinaararst rümpa ja tunnistas selle pärast kõnealuse inspektoriga vestlemist inimtoiduks kõlbmatuks, kuna mädakolded andsid alust kahtlustada pullil mädaveresust, mis on üks veremürgistuse vorm.[7] Seega ei pannud riiklik veterinaararst rümbale tervisemärki, mis oleks kinnitanud, et rümp on

[6] On ilmne, et eelotsusetaotluses kasutatakse mõistet „rümp" (inglise keeles *carcass*) määruse nr 853/2004 I lisa punktis 1.9 toodud tähenduses (rümp, inglise keeles *carcass*), mille kohaselt see on „looma kere pärast tapmist ja korrastamist", ning mõiste „rups" on sama määruse I lisa punkti 1.11 kohaselt „muu värske liha kui rümp, sealhulgas siseelundid ja veri".

[7] Mädaveresus on veremürgistus (sepsis), mille on tinginud mädakoldest eraldunud mädanikku põhjustavate bakterite jõudmine vereringesse.

inimtoiduks kõlblik. Seetõttu ei tohtinud CMC rümpa (Inglismaa) 2013. aasta toiduohutuse ja -hügieeni määruse (Food Safety and Hygiene (England) Regulations 2013) artikli 19 kohaselt müüa. [8]

11. CMC küsis nõu teiselt veterinaararstilt ja vaidlustas riikliku veterinaararsti seisukoha. Vaidlustuses väideti, et juhul, kui on tekkinud vaidlus ja rümba vabatahtlikust loovutamisest keeldutakse, peab riiklik veterinaararst vastavalt 1990. aasta seaduse artiklile 9 rümba kinni pidama ning pöörduma selle kõlbmatuks tunnistamise kohta otsuse tegemiseks rahukohtuniku poole. Toidustandardiamet, mis on liidu ja riigisiseste toiduohutusalaste õigusaktide kohaselt pädev asutus ning vastutab ametlike kontrollide eest tapamajades, leidis, et sellise menetluse kasutamine pole vajalik ning riikliku veterinaararsti poolt inimtoiduks kõlbmatuks tunnistatud rümp tuleks kõrvaldada loomse kõrvalsaadusena.

12. Riiklik veterinaararst esitas 23. septembril 2014 toidustandardiameti nimel CMC-le teate, milles nõuti rümba kõrvaldamist loomse kõrvalsaadusena vastavalt (Inglismaa) 2013. aasta loomsete kõrvalsaaduste määruse (Animal By-Products (Enforcement) (England) Regulations 2013) [9] artikli 25 lõike 2 punktile a ja määrusele nr 1069/2009. Teates öeldi järgmist: „Teil võib olla õigus esitada minu otsuse kohtulikuks läbivaatamiseks kaebus. Selline kaebus tuleb esitada viivitamata ja üldjuhul mitte hiljem kui kolm kuud pärast kaebuse esitamise aluse tekkimise kuupäeva“.

13. CMC ja sõltumatute lihatootjate liit (ühiselt nimetatud „kaebajad“) esitasid kohtuliku läbivaatamise nõude High Court of Justice Queen's Bench Divisionile (kõrge kohus (Inglismaa ja Wales), kuninglik osakond, Ühendkuningriik), milles vaidlustasid toidustandardiameti seisukoha, et 1990. aasta seaduse artiklis 9 sätestatud menetluse kasutamine pole vajalik ning väitsid alternatiivselt, et Ühendkuningriik on kohustatud nägema ette teatud võimalused vaidlustamaks riikliku veterinaararsti otsused, mis käsitlevad liha kõlblikkust inimtoiduks. Menetlus kõnealuses kohtus [10] ja Court of Appealis (England & Wales) (Civil Division) (apellatsioonikohus (Inglismaa ja Wales) (tsiviilosakond), Ühendkuningriik) [11] ei olnud edukas, mistõttu kaebajad esitasid kassatsioonkaebuse Supreme Court of the United Kingdomile (Ühendkuningriigi kõrgeim kohus).

14. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märkis muu hulgas, et 1990. aasta seaduse artiklis 9 sätestatud menetlus ei ole mõeldud riikliku veterinaararsti poolt liha inimtoiduks kõlblikkuse kohta tehtud otsuse edasikaebamiseks. Kõnealuse menetluse kohaselt võib toiduohutus- või täitevasutuse, näiteks toidustandardiameti volitatud ametnik juhul, kui ta leiab, et inimtoiduks ette nähtud toit ei vasta toiduohutusnõuetele, asjaomase toidu kinni pidada eesmärgiga esitada küsimus lahendamiseks kohalikule rahukohtunikule, kes võib olla juriidilise ettevalmistuseta magistraadikohtunik või juriidilise haridusega ringkonnakohtunik, kes peab olema igal ajal hõlpsasti kättesaadav. Kui rahukohtunik leiab tema arvates asjakohaste tõendite alusel, et toit ei vasta toiduohutusnõuetele, tunnistab ta selle kõlbmatuks ja annab korralduse selle hävitamiseks omaniku kulul, kuid kui ta seda kõlbmatuks ei tunnista, peab pädev asutus omanikule hüvitama selle väärtuse languse, mis on tekkinud ametiisiku tegevuse tagajärjel.

[8] UK Statutory Instruments 2013/2996. Nagu nähtub Euroopa Kohtule antud teabest, sätestatakse nendes määrustes määruste nr 178/2002, nr 852/2004, nr 853/2004 ja nr 854/2004 täitmine ning jõustamine Inglismaal.

[9] UK Statutory Instruments 2013/2952.

[10] R (taotluse alusel, mille esitasid Association of Independent Meat Suppliers, Cleveland Meat Company Ltd) *vs.* Food Standards Agency [2015] EWHC 1896 (Admin).

[11] R (taotluse alusel, mille esitasid Association of Independent Meat Suppliers jt) *vs.* Food Standards Agency [2017] EWCA Civ 431.

15. Sellega seoses juhtis eelotsusetaotluse esitanud kohus tähelepanu tõigale, et kaebajate arvates on 1990. aasta seaduse artiklis 9 ettenähtud menetlus (mis on olnud osa Ühendkuningriigi õiguskorrast alates 19. sajandist ning toimib jätkuvalt liidu toiduohutusrežiimi tingimustes) vahend, mis võimaldab nii jõustada riikliku veterinaararsti poolt liha inimtoiduks kõlblikkuse kohta tehtud otsust kui ka toidu käitlejatel taotleda selle otsuse kohtulikku kontrolli ning paluda rahukohtunikul teha otsus selle kohta, kas rümp vastas tegelikult toiduohutusnõuetele. Kaebajad möönavad, et rahukohtunik ei saa anda riiklikule veterinaararstile korraldust tervisemärgi panemiseks, kuid nende väitel võib eeldada, et riiklik veterinaararst austab kohtuniku otsust ja paneb tervisemärgi sellele vastavalt ning et võidakse välja mõista hüvitis. Toidustandardiamet seevastu ei nõustu väitega, et kõnealune menetlus on sobiv või lausa kohustuslik viis, kuidas lahendada vaidlust selle üle, kas rümp kõlbab inimtoiduks, kuna rahukohtunikul ei ole volitust anda riiklikule veterinaararstile korraldust tervisemärgi panemiseks või teha midagi muud peale selle, et määrata ilma niisuguse märgita rümp kõrvaldamisele kuuluvaks. Eelotsusetaotluse esitanud kohus palus Euroopa Kohtul eeldada, et kaebajate tõlgendus on õige ning rahukohtunikul on õigus teha otsus, mille tulemuseks võib olla hüvitise maksmine juhul, kui ta leiab, et rümbale oleks tulnud panna tervisemärk.

16. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märkis samuti, et tapamaja käitajal, näiteks CMC-l, oleks võimalik algatada High Courtis (kõrge kohus, Ühendkuningriik) kohtuliku läbivaatamise menetlus, et vaidlustada riikliku veterinaararsti otsus, mille kohaselt liha on inimtoiduks kõlbmatu ja mille alusel ei panda sellele tervisemärki, või et tühistada kõrvaldamisteade, sealhulgas käesoleva ettepaneku punktis 12 nimetatud kõrvaldamisteade, mis esitati CMC-le 23. septembril 2014. Selle menetluse raames võib kohus otsuse tühistada, kui see osutub mis tahes alusel õigusvastaseks, kaasa arvatud juhul, kui riiklik veterinaararst tegutseb ebaseaduslikul eesmärgil, ei kohalda õigeid õiguslikke kriteeriume või teeb otsuse alusetult või piisavate tõenditeta. Lisaks sellele kuulab asjaomane kohus aeg-ajalt ütlusi ja teeb kohustuslikke määrusi ning tal on õigus mõista välja hüvitis Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis (edaspidi „EÕIK“) sätestatud õiguste rikkumiste eest. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märkis aga, et kohtuliku läbivaatamise taotlus ei ole kaebus otsuse vastu sisuliselt.

17. Neil asjaoludel otsustas Supreme Court of the United Kingdom (Ühendkuningriigi kõrgeim kohus) põhikohtuasja menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas määrustega [nr 854/2004 ja 882/2004] on välistatud menetlus, milles rahukohtunik teeb 1990. aasta seaduse artikli 9 kohaselt sisuliselt ja kummagi poole kutsutud ekspertide esitatud tõendite alusel otsuse rümba toiduohutusnõuetele mittevastavuse kohta?

2. Kas määruses [nr 882/2004] nähakse ette õigus kaevata edasi määruse [nr 854/2004] artikli 5 lõike 2 kohaselt tehtud [riikliku veterinaararsti] otsus, millega rümba liha tunnistatakse inimtoiduks kõlbmatuks, ja kui nähakse, siis millist lähenemisviisi tuleks sellisel juhul kasutada [riikliku veterinaararsti] otsuse sisuliseks uuesti läbivaatamiseks?“

IV. Menetlus Euroopa Kohtus

18. Kaebajad, Ühendkuningriik ja Euroopa Komisjon esitasid Euroopa Kohtule kirjalikud seisukohad. Nimetatud menetlusosalised vastasid ka Euroopa Kohtu kirjalikele küsimustele.

19. Asja Euroopa Kohtus menetlemise ajal astus Ühendkuningriik 31. jaanuaril 2020 Euroopa Liidust välja. Kooskõlas Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi Euroopa Liidust ja Euroopa Aatomienergiaühendusest väljaastumise lepingu[12] artikli 86 lõikega 2 jääb Euroopa Kohtule pädevus lahendada eelotsusetaotlusi, mille on esitanud Ühendkuningriigi kohtud enne üleminekuperioodi lõppu ehk lepingu artikli 126 kohaselt põhimõtteliselt enne 31. detsembrit 2020. Lisaks sellele on kõnealuse lepingu artikli 89 lõike 1 kohaselt Euroopa Kohtu otsused, mis on tehtud enne üleminekuperioodi lõppu või hiljem, Ühendkuningriigi jaoks ja Ühendkuningriigis tervikuna siduvad.

20. Kuna käesolevas asjas on eelotsusetaotlus esitatud 31. juulil 2019, on Euroopa Kohus seega pädev seda taotlust lahendama ning otsus, mille Euroopa Kohus praeguse menetluse raames teeb, on Supreme Court of the United Kingdomile (Ühendkuningriigi kõrgeim kohus) siduv.

V. Menetlusosaliste seisukohtade kokkuvõte

21. Kaebajad väidavad, et esimesele küsimusele tuleks vastata eitavalt, kuna määrused nr 854/2004 ja nr 882/2004 ei välista niisuguseid menetlusi, nagu on sätestatud 1990. aasta seaduse artiklis 9. Nende arvates ei välista tõik, et määruse nr 854/2004 artikli 5 ja I lisa kohaselt teeb riiklik veterinaararst otsuseid liha tervisemärgiga märgistamise kohta, lähtudes oma väljaõppest ja kvalifikatsioonist, tõhusat ja kohtulikku järelevalvet nende otsuste sisu üle. Nimetatud õigusakti ühegi sättega ei välistata tõepoolest õigust vaidlustada vastavaid otsuseid riigisiseselt ettenähtud menetlustes.

22. Kaebajate väitel tuleks teisele küsimusele vastata, et määrusega nr 882/2004 nähakse ette õigus kaevata edasi määruse nr 854/2004 artikli 5 lõike 2 kohaselt tehtud riikliku veterinaararsti otsus, millega rümba liha tunnistatakse inimtoiduks kõlbmatuks, ning et asjaomase otsuse sisuliste põhjenduste läbivaatamise käigus peaks kohus täies ulatuses kontrollima kõiki vastava otsusega seotud asjakohaseid faktilisi ja õiguslikke küsimusi ning tegema sisuliselt ja tõendite, sealhulgas kummagi poole kutsutud ekspertide esitatud tõendite alusel otsuse rümba liha toiduohutusnõuetele mittevastavuse kohta. Nende arvates on määrus nr 854/2004 kohaldatav määruse nr 882/2004 kontekstis ning määruse nr 882/2004 artikli 54 lõige 3 koos põhjendusega 43 kehtestab kõnealuse otsuse suhtes üldise edasikaebeõiguse. Nad vaidlevad vastu sellele, et määruse nr 882/2004 artikkel 54 kehtib üksnes määruse nr 854/2004 artiklis 4 sätestatud riikliku veterinaararsti ülesannete, mitte artikli 5 suhtes, eriti võttes arvesse asjaolu, et see ei ole kooskõlas määruse nr 882/2004 artiklis 2 toodud mõistega „nõuete rikkumine“ ning määruse nr 882/2004 artikli 54 lõikes 2 ettenähtud erinevate õiguskaitsevahenditega.

23. Kaebajad väidavad, et kohtuliku läbivaatamise nõude puhul ei ole ette nähtud niisugust sisulist kontrolli, ning tuginevad harta artiklile 47 ja Euroopa Kohtu asjakohasele kohtupraktikale, mis puudutab õigust tõhusale õiguskaitsevahendile.[13] Nad leiavad, et tapamaja käitaja õigus vaidlustada riikliku veterinaararsti poolt määruse nr 854/2004 artikli 5 lõike 2 alusel tehtud otsuse sisulisi põhjendusi tuleneb harta artiklist 17 koostoimes artikliga 47. Nende väitel tähendab rümba kõrvaldamine loomse kõrvalsaadusena põhjendamatut sekkumist käitaja omandiõigusesse, mis on ette nähtud harta artikliga 17 ja mis, arvestades Euroopa Inimõiguste

[12] ELT 2020, L 29, lk 7. Selle lepingu artikli 86 lõike 3 kohaselt loetakse, et eelotsusetaotlus on esitatud hetkel, mil menetluse alustamise dokument on registreeritud Euroopa Kohtu kantseleis. Käesolevas asjas registreeriti eelotsusetaotlus Euroopa Kohtu kantseleis 31. juulil 2019.

[13] Kaebajad viitavad muu hulgas 6. novembri 2012. aasta kohtuotsusele Otis jt (C-199/11, EU:C:2012:684) ning 16. mai 2017. aasta kohtuotsusele Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373).

Kohtu (edaspidi „EIK“) praktikat EIÕK esimese protokolli artikli 1 kohta [14], paneb liikmesriikidele menetluslikõigusliku kohustuse tagada, et käitaja saab asjaomase meetme tõhusalt vaidlustada. Nad rõhutavad, et kuna vaidlus käsitleb liha inimtoiduks kõlblikkust, peab menetlus olema kiire ja kättesaadav, nagu on 1990. aasta seaduse artiklis 9 sätestatud menetlus, ning et kohtuliku läbivaatamise nõude esitamine on liiga kulukas. Nad lisavad, et Ühendkuningriigi seisukohtades mainitud võimalik haldusõiguslik lahendus on asjakohatu, kuna see lükkab põhikohtuasja sisuks oleva vaidluse edasi, ega ole ühelgi juhul tõhus õiguskaitsevahend, eriti seetõttu, et see ei ole õiguslikult siduv ega hõlma võistlevat menetlust.

24. Ühendkuningriik on seisukohal, et esimesele küsimusele tuleks vastata jaatavalt, kuna määrus nr 854/2004 välistab selle artikli 5 lõike 2 alusel tehtud riikliku veterinaararsti otsuse sisuliste põhjenduste vaidlustamise, näiteks 1990. aasta seaduse artiklis 9 sätestatud menetluses. Tema arvates usaldatakse määruse nr 854/2004 artiklis 5 (mis erinevalt kõnealuse määruse artiklist 4 ei puuduta nõuete rikkumise heastamise juhtumeid) ja I lisas kehtestatud korraga liha inimtoiduks kõlblikkuse kohta otsuse tegemine riiklikule veterinaararstile lähtuvalt viimase erialasest kogemusest ja väljaõppel põhinevast hinnangust ning selle kohaselt peab asjaomane otsus olema lõplik. 1990. aasta seaduse artikli 9 kohaldamine on nende õigusnormidega vastuolus, sest siis ei oleks otsus lõplik ja riiklikule veterinaararstile antud otsustuspädevus läheks üle rahukohtunikule, kellel ei ole spetsiaalset kvalifikatsiooni ja kes peaks tuginema ekspertide arvamustele. Ühendkuningriik väidab, et määrusega nr 882/2004 ei saa näha ette edasikaebeõigust, mis ei ole kooskõlas määrusega nr 854/2004, kuna viimane on *lex specialis*, millest määrus nr 882/2004 ei tohi kõrvale kalduda.

25. Ühendkuningriik märgib, et teisele küsimusele tuleks vastata eitavalt, kuna määrusega nr 882/2004 ei nähta ette õigust kaevata edasi määruse (EÜ) nr 854/2004 artikli 5 lõike 2 kohaselt tehtud riikliku veterinaararsti otsust ja ükski lähenemisviis, millega võimaldatakse esitada nimetatud otsuse sisuliste põhjenduste peale kaebus, ei ole kooskõlas määrusega nr 854/2004. Tema arvates ei ole määruse nr 882/2004 artikkel 54 kohaldatav riikliku veterinaararsti otsusele tervisemärgi panemise kohta, kuna see ei hõlma sunnimeetmeid käitlejate suhtes, kelle puhul on tuvastatud toidualastest õigusaktidest tulenevate nõuete rikkumine, ning kõnealuse määruse artikli 54 lõige 3 nõuab üksnes asjaomasele käitlejale teabe andmist kaebuse esitamise õiguse kohta. Ta väidab, et kohtuliku läbivaatamise nõue on tapamaja käitajale piisav õiguskaitsevahend, mis on kooskõlas määrusega nr 854/2004 ja põhiõigustega. Ta selgitab, et see nõue võimaldab riigi teatud kohtutel tunnistada õigusvastaseks ametiasutuse mis tahes otsuse, tühistada selle ja näha ette, millise otsuse või toimingu peaks selle asemel tegema, ning kui riiklik veterinaararst on teinud õigusalase vea, teinud alusetu otsuse või eiranud olulist tõendit, võib kohus otsuse tühistada ja kohustada tegema uut otsust.

26. Ühendkuningriik on seisukohal, et määruste nr 854/2004 ja nr 882/2004 tõlgendus, mille kohaselt riikliku veterinaararsti tervisemärgi panemisest keeldumise otsuse sisulisi põhjendusi ei saa edasi kaevata, on kooskõlas tapamaja käitaja harta artiklis 17 sätestatud õigusega omandile ja EIÕK esimese protokolli artikli 1 analoogilise sättega. Ta leiab, et igasugune sedalaadi sekkumine kõnealusesse õigusesse on proportsionaalne ja põhjendatud avaliku huviga rahvatervise kaitse

[14] Kaebajad viitavad 1. aprilli 2010. aasta kohtuotsusele Denisova ja Moiseyeva *vs.* Venemaa (CE:ECHR:2010:0401JUD001690303) ning 28. juuni 2018. aasta kohtuotsusele G.I.E.M. jt *vs.* Itaalia (CE:ECHR:2018:0628JUD000182806).

vastu ning Euroopa Inimõiguste Kohtu EIÕK esimese protokolli artiklit 1 käsitlevat kohtupraktikat [15] arvestades ei nõua see kohtuliku läbivaatamise nõudest ulatuslikumat kaebeõigust.

27. Ühendkuningriik lisab, et toidustandardiamet on alates 2018. aasta jaanuarist kehtestanud võimaliku haldusõigusliku lahenduse [16], mille kohaselt käitleja võib juhul, kui ta ei nõustu riikliku veterinaararsti algse seisukohaga, et liha ei ole inimtoiduks kõlblik, paluda teise pädeva veterinaararsti arvamust ja ka riiklik veterinaararst võib küsida ametialaselt kõrgemal positsioonil olevate kolleegide arvamust. Seejärel võib riiklik veterinaararst enne tervisemärgiga märgistamise kohta otsuse tegemist neid arvamusi arvesse võtta. Ühendkuningriigi arvates kindlustab see kord kohtuliku läbivaatamise nõuet, kuna võimaldab käitlejal tungivalt paluda, et riiklik veterinaararst arvestaks vastuväiteid tema algsele arvamusele, luues nii võimalikke lisaaluseid lõpliku, tervisemärgi panemisest keeldumise otsuse kohtulikuks läbivaatamiseks.

28. Komisjon, kes käsitleb küsimusi vastupidises järjekorras, on seisukohal, et teisele küsimusele tuleks anda vastus, mille kohaselt liikmesriigid peavad määruse nr 882/2004 artikli 54 lõike 3 kohaselt koostoimes määruse nr 854/2004 artikli 5 lõikega 2 ja arvestades harta artiklit 47 nägema ette menetluse tervisemärgist keeldumise kohta tehtud riikliku veterinaararsti otsuse peale kaebuse esitamiseks, samuti vastavad menetlusnormid ja menetluse ulatuse, mis võrdväärsuse ja tõhususe põhimõtete kohaselt määratakse kindlaks iga liikmesriigi enda õiguskorras. Ta väidab, et kui määruses nr 854/2004 puuduvad erisätted, kohalduvad määruse nr 882/2004 üldsätted ning et määruse nr 854/2004 artikli 5 lõike 2 kohaselt tehtud riikliku veterinaararsti otsus jääb määruse nr 882/2004 artikli 54 lõike 3 kohaldamisalasse, kuna selline otsus puudutab nõuete rikkumist ja riiklik veterinaararst tegutseb pädeva asutuse nimel. Tema arvates peavad liikmesriigid määruse nr 882/2004 artikli 54 lõike 3 ja põhjenduse 43 kohaselt nägema ette kõnealuse otsuse peale kaebuse esitamise õiguse.

29. Komisjon väidab, et võttes arvesse määruse nr 854/2004 artikli 54 lõike 3 sõnastust ning määrustega nr 854/2004 ja 882/2004 taotletavat rahvatervise kaitse eesmärki, ei pea liikmesriigid käesolevas asjas sätestama edasikaebemenetlust, mis hõlmab asja täielikku sisulist kontrolli. Ta leiab, et oluline on võtta arvesse ka riikliku veterinaararsti rolli nimetatud eesmärgi tagamisel oma määrusest nr 882/2004 tulenevate ülesannete täitmise käigus, mis hõlmavad väga konkreetsete asjaolude kindlakstegemist seoses kontrollide ja tervisemärkidega.

30. Komisjoni arvates tuleks esimesele küsimusele vastata, et määrused nr 854/2004 ja nr 882/2004 ei välista 1990. aasta seaduse artiklis 9 sätestatuga sarnast menetlust, mille raames tehakse sisuline otsus rümba toiduohutusnõuetele mittevastavuse kohta. Kuna ainult eelotsusetaotluse esitanud kohus on pädev tõlgendama oma riigi õigust, peab ta ise tegema kindlaks, kas ja millises ulatuses vastab see menetlus teisele küsimusele antud vastuses välja toodud nõuetele, eelkõige võrdväärsuse ja tõhususe põhimõtetele.

[15] Ühendkuningriik viitab muu hulgas 24. oktoobri 1986. aasta kohtuotsusele AGOSI *vs*. Ühendkuningriik (CE:ECHR:1986:1024JUD000911880) ja 4. märtsi 2014. aasta kohtuotsusele Microintelect OOD *vs*. Bulgaaria (CE:ECHR:2014:0304JUD003412903).

[16] Toidustandardiamet, Punase liha rümpade tapajärgse kontrolli käigus kõlbmatuks tunnistamise kord (Approach to considering rejection of red meat carcases at post mortem inspection), kättesaadav veebis, https://www.food.gov.uk/business-guidance/process-for-red-meat-carcases-rejected-at-post-mortem-inspection.

VI. Analüüs

31. Esimese küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult sisuliselt suuniseid selle kohta, kas määrustega nr 854/2004 ja nr 882/2004 on välistatud riikliku veterinaararsti poolt inimtoiduks kõlbmatuks tunnistatud lihale tervisemärgi panemisest keeldumise kohta tehtud otsuse vaidlustamiseks sedalaadi riigisisene menetlus, nagu on sätestatud 1990. aasta seaduse artiklis 9. See küsimus puudutab Euroopa Kohtu praktikat, milles käsitletakse liikmesriikide menetlusõiguslikku autonoomiat niisuguste kohtute määramisel, mis on pädevad arutama liidu õigusel põhinevaid kohtuasju, arvestades võrdväärsuse ja tõhususe põhimõtteid. Samuti hõlmab see õigust pöörduda kohtusse, mis moodustab harta artikli 47 esimese lõigu kohaselt osa õigusest tõhusale õiguskaitsevahendile.

32. Oma teise küsimusega küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt, kas määruse nr 882/2004 artikli 54 lõige 3 koostoimes määruse nr 854/2004 artikli 5 lõikega 2 kohustab liikmesriike nägema ette õigust esitada kaebus riikliku veterinaararsti poolt inimtoiduks kõlbmatuks tunnistatud lihale tervismärgi panemisest keeldumise otsuse sisuliste põhjuste peale või kas nimetatud määruste täitmiseks piisab, kui sellist otsust saab vaidlustada piiratud ulatuses, esitades kohtuliku läbivaatamise nõude. Küsimus puudutab harta artikli 47 esimese lõiguga nõutava kohtuliku kontrolli ulatust ja on seotud ka kohtusse pöördumise õigusega. Samuti tuleb arvesse võtta Euroopa Kohtu asjakohast kohtupraktikat võrdväärsuse ja tõhususe põhimõtete kohta.

33. Märgin, et Euroopa Kohus ei ole veel käsitlenud käesolevas asjas esitatud küsimusi. Selleks, et nendele küsimustele vastata, on esmalt vaja teha mõningad sissejuhatavad märkused harta artikli 47 ja põhikohtuasja vahelise seose, samuti liidu toiduohutusrežiimi ja riikliku veterinaararsti rolli kohta selles (A jagu). Loogilistel ja õiguslikel põhjustel käsitlen seejärel vastupidises järjekorras teist (B jagu) ja esimest (C jagu) küsimust, kuna määrustega nr 854/2004 ja nr 882/2004 kehtestatud õigusraamistiku tõlgendamine teise küsimuse kontekstis on esimesele küsimusele vastamisel oluline.

34. Selle analüüsi alusel olen esimese küsimuse puhul jõudnud järeldusele, et määrused nr 854/2004 ja nr 882/2004 koostoimes tõhususe põhimõtte ja harta artikliga 47 välistavad niisuguse riigisisese menetluse, nagu on sätestatud 1990. aasta seaduse artiklis 9, ehkki seda peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus. Teise küsimusega seoses olen jõudnud järeldusele, et määruse nr 882/2004 artikli 54 lõike 3 kohaselt peavad liikmesriigid nägema ette õiguse kaevata edasi määruse nr 854/2004 artikli 5 lõike 2 kohaselt tehtud riikliku veterinaararsti otsus ning et need sätted koostoimes harta artikliga 47 ei välista riigisiseses õiguses ette nähtud menetlust, näiteks kohtuliku läbivaatamise nõuet, millega liikmesriigi kohtul, kes asjaomast otsust kohtulikult kontrollib, ei ole lubatud läbi vaadata selle otsuse sisulisi põhjendusi.

A. Sissejuhatavad märkused

1. Harta artikkel 47 ja põhikohtuasi

35. Olgu märgitud, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on Euroopa Liit õigusriigi põhimõttele rajatud liit, kus isikutel on õigus vaidlustada kohtus nende suhtes mingi liidu meetme rakendamise kohta tehtud otsuse või riigisiseselt võetud muu abinõu õiguspärasus.[17]

[17] Vt 27. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punkt 31).

Euroopa Liidu lepingu artikli 4 lõikes 3 sätestatud lojaalse koostöö põhimõtte kohaselt peavad liikmesriikide kohtud tagama, et isiku õigused on liidu õiguse alusel kohtulikult kaitstud ning lisaks on Euroopa Liidu lepingu artikli 19 lõike 1 alusel liikmesriigid kohustatud nägema ette tulemusliku õiguskaitse tagamiseks vajaliku kaebeõiguse liidu õigusega hõlmatud valdkondades. See liikmesriikide kohustus on kooskõlas harta artiklis 47 sätestatud õigusega tõhusale õiguskaitsevahendile, mis on tulemusliku õiguskaitse põhimõtte kordamine.[18] Harta artikli 47 esimese lõigu kohaselt on igaühel, kelle liidu õigusega tagatud õigusi või vabadusi rikutakse, kõnealuses artiklis kehtestatud tingimuste kohaselt õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus.[19]

36. Nagu nähtub harta artikli 51 lõikest 1, on selle sätted liikmesriikidele ette nähtud üksnes liidu õiguse kohaldamise korral.[20] Hartaga tagatud põhiõigusi kohaldatakse kõigis liidu õigusega reguleeritud olukordades ja seega tuleb neid kaitsta niipea, kui riigisisene õigusnorm kuulub liidu õiguse kohaldamisalasse.[21]

37. Lisaks sellele piisab Euroopa Kohtu sõnul[22] üksnes harta artiklist 47, et tugineda õigusele tõhusale õiguskaitsevahendile, ilma et selle sätte sisu oleks vaja täpsustada liidu õiguse muude sätetega või liikmesriikide riigisisese õiguse sätetega. Selle õiguse tunnustamine konkreetsel juhul eeldab, et sellele viitav isik tugineb liidu õigusega tagatud õigustele või vabadustele. Selles mõttes kujutab füüsiliste ja juriidiliste isikute kaitse avaliku võimu meelevaldse või ebaproportsionaalse sekkumise eest nende privaatsfääri endast liidu õiguse üldpõhimõtet, millele isikud saavad tugineda kui liidu õigusega tagatud õigusele harta artikli 47 tähenduses, et vaidlustada kohtus nende huve kahjustav akt.

38. Põhikohtuasjas on tapamaja käitaja vaidlustanud riikliku veterinaararsti poolt määruse nr 854/2004 artikli 5 lõike 2 kohaselt tehtud otsuse, millega keelduti panemast tervisemärki inimtoiduks kõlbmatuks tunnistatud lihale. Vaidlust ei ole selles, et riiklik veterinaararst on asjaomase otsuse teinud vastava pädeva asutuse (antud juhul toidustandardiameti) nimel liidu õigusnormide alusel. Minu arvates on selge, et sellises olukorras kuulub harta kohaldamisele. Isik, keda otsus kahjustab (näiteks tapamaja käitaja, kelle liha ei ole märgistatud tervisemärgiga põhjusel, et see on tunnistatud inimtoiduks kõlbmatuks), võib kohtus määruse nr 854/2004 rakendamise küsimuses tugineda harta artiklile 47.

2. Liidu toiduohutusrežiim

39. Nagu ma mainisin oma sissejuhatavates märkustes, on määrused nr 854/2004 ja nr 882/2004 ametlikke kontrolle käsitlevad võtmetähtsusega õigusaktid liidu toiduohutusrežiimis, mis koosneb kõikide toiduainete suhtes kehtivatest teatavatest üldnormidest ja erinormidest toiduhügieeni kohta.[23]

18 Vt 29. jaanuari 2020. aasta kohtuotsus GAEC Jeanningros (C-785/18, EU:C:2020:46, punktid 32 ja 33).

19 Vt 6. oktoobri 2020. aasta kohtuotsus Bank Refah Kargaran *vs.* nõukogu (C-134/19 P, EU:C:2020:793, punkt 36).

20 Vt 6. oktoobri 2020. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Ungari (kõrgharidus) (C-66/18, EU:C:2020:792, punkt 212).

21 Vt 24. septembri 2020. aasta kohtuotsus NK (juhtkonna tööandjapensionid) (C-223/19, EU:C:2020:753, punkt 78).

22 Vt 6. oktoobri 2020. aasta kohtuotsus État luxembourgeois (kohtulik kaitse teabenõuete vastu maksuõiguses) (C-245/19 ja C-246/19, EU:C:2020:795, punktid 54–59).

23 Üldist käsitlust vt van der Meulen B. M., „The Structure of European Food Law“, *Laws*, 2013, 2. kd, lk 69–98.

40. Määrusega nr 178/2002 on kehtestatud liikmesriikide ja liidu tasandil toidu- ja söödaalaste ning eelkõige toiduohutust käsitlevate õigusnormide üldised põhimõtted[24], millega kindlustatakse inimeste tervise ja tarbijate huvide kaitse kõrge tase seoses toiduainetega.[25] Toiduohutusnõuded on toodud määruse nr 178/2002 artiklis 14, millega muu hulgas keelatakse turule viia toitu, kui see ei ole ohutu, sealhulgas toitu, mis on inimtoiduks kõlbmatu.[26] Lisaks sellele on kõnealuse määruse artikli 17 kohaselt toidu ohutuse tagamise esmane kohustus toidu käitlejatel.[27] Liikmesriigid peavad jälgima ja kontrollima, et toidu käitlejad täidaksid liidu õiguses sätestatud toidu ja sööda ohutusega seotud nõudeid, ning kasutama selleks ametlikku kontrollisüsteemi.[28]

41. Määrusega nr 882/2004 kehtestatakse üldised eeskirjad igat liiki toidu ja sööda ametlike kontrollide kohta.[29] Määruse eesmärk tulenevalt selle artiklist 1 on eelkõige inimestele ja loomadele suunatud ohtude vältimine, kõrvaldamine või vähendamine vastuvõetava tasemeni ametlike kontrollide tegemise kaudu.[30] Selleks peavad liikmesriigid vastavalt määruse nr 882/2004 artikli 2 punktile 1 ja artiklile 3 koostoimes määruse põhjendustega 4 ja 6 läbi viima ametlikke kontrolle veendumaks, et sööda- ja toidukäitlemisettevõtjad järgivad sööda- ja toidualaseid õigusnorme tootmise, töötlemise ja turustamise mis tahes etapis.[31] Nagu Euroopa Kohus on tõdenud, on ametliku kontrolli tõhususe nõue, mida määruse nr 882/2004 sätetes korduvalt mainitakse, liidu seadusandja jaoks keskne kaalutlus, kusjuures ametliku kontrolli tõhusus sõltub ennekõike riiklike veterinaararstide ja nende abide tehtud kontrollitoimingute kvaliteedist.[32]

42. Lisaks määrusele nr 882/2004 leidub ametlikke kontrolle käsitlevaid norme ka määruses nr 854/2004, mis moodustab osa liidu nn toiduhügieeni paketist – kuhu kuuluvad ka määrused nr 852/2004 ja nr 853/2004 –, mille eesmärk on toiduhügieeninõudeid sisaldavaid liidu õigusakte koondada, lihtsustada ja ajakohastada.[33] Määruses nr 852/2004 käsitletakse toiduhügieeni üldeeskirju[34] ning määrusega nr 853/2004 sätestatakse loomset päritolu toidu hügieeni erireeglid[35], kusjuures nende peamine eesmärk on tagada kõrgetasemeline tarbijakaitse toiduohutuse valdkonnas.[36] Eriline tähtsus on seoses sellega määruse nr 853/2004 artiklil 5, sest sellega keelatakse käitlejatel üldjuhul viia turule loomset päritolu toodet (nt liha), kui sellele ei ole määruse nr 854/2004 kohaselt pandud tervisemärki.[37] Kõnealuse määrusega kehtestatakse

[24] Vt määrus nr 178/2002, artikli 1 lõige 2, põhjendused 3-5, 10-12. Vt ka komisjoni talituste töödokument „REFIT Evaluation of the General Food Law (Regulation No 178/2002)“, (SWD(2018) 38 final, 1. osa), 15. jaanuar 2018eelkõige selle punktid 1.2 ja 2.

[25] Vt määrus nr 178/2002, artikli 1 lõige 1, artikli 5 lõige 1, artikli 6 lõige 1, artikli 7 lõige 1 ja artikkel 8, põhjendused 2 ja 8.

[26] Vt määrus nr 178/2002, artikli 14 lõiked 1 ja 2. Vt ka 11. aprilli 2013. aasta kohtuotsus Berger (C-636/11, EU:C:2013:227, punkt 34).

[27] Vt määrus nr 178/2002, artikli 17 lõige 1; põhjendus 30.

[28] Vt määrus nr 178/2002, artikli 17 lõige 2.

[29] Vt määrus nr 882/2004, artikli 1 lõige 1; põhjendused 6, 7 ja 45. Mõiste „ametlik kontroll“ määratlust vt selle määruse artikli 2 punktist 1. Vt ka komisjoni aruanne, mis käsitleb toiduohutuse, loomade tervise ja heaolu ning taimetervise valdkonna ametlike kontrollisüsteemide üldist rakendamist liikmesriikides, (COM(2012) 122 final), 23. märts 2012.

[30] Vt 17. märtsi 2016. aasta kohtuotsus Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185, punkt 37).

[31] Vt 12. septembri 2019. aasta kohtuotsus Pollo del Campo jt (C-199/18, C-200/18 ja C-343/18, EU:C:2019:718, punkt 33).

[32] Vt 19. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Exportslachterij J. Gosschalk jt (C-477/18 ja C-478/18, EU:C:2019:1126, punktid 57 ja 60).

[33] Vt komisjoni aruanne Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta hügieenimääruste (EÜ) nr 852/2004, (EÜ) nr 853/2004 ja (EÜ) nr 854/2004 rakendamisel omandatud kogemuste kohta (KOM(2009) 403 lõplik), 28. juuli 2009, eelkõige punkt 2.

[34] Vt määrus nr 852/2004, artikli 1 lõige 1; põhjendus 8.

[35] Vt määrus nr 853/2004, artikli 1 lõige 1; põhjendus 2.

[36] Vt määrus nr 852/2004, põhjendus 7; määrus nr 853/2004 põhjendused 9 ja 10. Vt ka 2. mai 2019. aasta kohtuotsus T. Boer & Zonen (C-98/18, EU:C:2019:355, punkt 44) ja 12. septembri 2019. aasta kohtuotsus A jt (C-347/17, EU:C:2019:720, punkt 43).

[37] Või asjakohastel juhtudel eraldusmärgist. Vt määrus nr 853/2004, artikli 5 lõige 1; põhjendus 15. Mõiste „loomsed saadused“ määratlus ja lihaga seotud terminid on toodud selle määruse I lisa punktides 1 ja 8.

erieeskirjad liha ja muude loomsete toodete ametlikuks kontrollimiseks.[38] Määruse nr 854/2004 põhjenduse 4 kohaselt on üks selle peamisi eesmärke rahvatervise kaitse tagamine ning vastavalt määruse põhjendustele 8 ja 9 on liha ametlikud kontrollid vajalikud, tõendamaks, et käitlejad täidavad hügieenieeskirju ning nende eriteadmisi silmas pidades on riiklikele veterinaararstidele tehtud kohustuseks viia tapamajades läbi kontrolle ja täita muid ülesandeid.[39]

43. Pärast põhikohtuasjas arutlusel olevaid sündmusi on liidu õiguses tehtud muudatusi, mis on käesolevas asjas tähtsad. Nimelt koondatakse määrusega (EL) 2017/625[40] liidu ametlikke kontrolle käsitlevad eeskirjad ühtsesse õigusraamistikku[41], mis asendab muu hulgas määrusi nr 854/2004 ja nr 882/2004. Lisaks sellele sisaldab komisjoni rakendusmäärus (EL) 2019/627[42] sätteid, mis on sarnased käesolevas asjas vaatluse all oleva määruse nr 854/2004 sätetega.

3. Riikliku veterinaararsti roll

44. Nagu juba vihjatud, tuleb ühtlasi märkida, et riiklikul veterinaararstil on liha ametlike kontrollide süsteemis täita keskne roll[43], mida on täpsemalt kirjeldatud määruses nr 854/2004 ja selle lisades. Riiklikku veterinaararsti määratletakse määruses nr 854/2004 kui veterinaararsti, kes on nimetatud määruse kohaselt pädev tegutsema riikliku veterinaararstina ja on pädeva asutuse poolt määratud.[44] Määruse nr 854/2004 I lisa III jao IV peatükis täpsustatakse riikliku veterinaararsti kutsealast kvalifikatsiooni ehk eriteadmisi ja väljaõpet, mis peavad selleks olema omandatud. Oma staatuse ja erialase kogemuse tõttu võib riiklikku veterinaararsti pidada liikmesriikides kontrollide tegemiseks parima kvalifikatsiooniga isikuks ning sellega on nõuetekohaselt tagatud pädevus ja liha suhtes kehtivate tervishoiualaste nõuete ühtsus.[45]

45. Sellega seoses piiritletakse määruse nr 854/2004 artiklites 4 ja 5 koostoimes selle I lisa I jaoga vastavad ülesanded (milleks üldjuhul on auditeerimine, tapaeelsed ja tapajärgsed kontrollid ning tervisemärgiga märgistamine), mida teeb riiklik veterinaararst, keda võivad abistada teised isikud, näiteks riikliku veterinaararsti abid, kes on samuti läbinud eriväljaõppe.[46] Kõnealuse määruse artikli 5 lõike 2 kohaselt peab riiklik veterinaararst tagama, et tervisemärk pannakse lihale üksnes siis, „kui ametlikud kontrollid ei ole tuvastanud puudusi, mille tõttu liha ei kõlbaks

[38] Vt määrus nr 854/2004, artikli 1 lõige 1; põhjendus 2.

[39] Vt 5. novembri 2014. aasta kohtuotsus Cypra (C-402/13, EU:C:2014:2333, punkt 17).

[40] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2017. aasta määrus, mis käsitleb ametlikku kontrolli ja muid ametlikke toiminguid, mida tehakse eesmärgiga tagada toidu- ja söödaalaste õigusnormide ning loomatervise ja loomade heaolu, taimetervise- ja taimekaitsevahendite alaste õigusnormide kohaldamine, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruseid (EÜ) nr 999/2001, (EÜ) nr 396/2005, (EÜ) nr 1069/2009, (EÜ) nr 1107/2009, (EL) nr 1151/2012, (EL) nr 652/2014, (EL) 2016/429 ja (EL) 2016/2031, nõukogu määruseid (EÜ) nr 1/2005 ja (EÜ) nr 1099/2009 ning nõukogu direktiive 98/58/EÜ, 1999/74/EÜ, 2007/43/EÜ, 2008/119/EÜ ja 2008/120/EÜ ning millega tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrused (EÜ) nr 854/2004 ja (EÜ) nr 882/2004, nõukogu direktiivid 89/608/EMÜ, 89/662/EMÜ, 90/425/EMÜ, 91/496/EMÜ, 96/23/EÜ, 96/93/EÜ ja 97/78/EÜ ja nõukogu otsus 92/438/EMÜ (ametliku kontrolli määrus) (ELT 2017, L 95, lk 1).

[41] Vt määrus 2017/625, artikkel 1; põhjendused 19, 20, 43 ja 92. Selle artikli 167 kohaselt kohaldatakse määrust mõningate eranditega alates 14. detsembrist 2019.

[42] Komisjoni 15. märtsi 2019. aasta rakendusmäärus, milles sätestatakse kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) 2017/625 ühtne praktiline kord inimtoiduks ettenähtud loomsete saaduste ametliku kontrolli tegemiseks ja millega muudetakse komisjoni rakendusmäärust (EÜ) nr 2074/2005 ametliku kontrolli osas (ELT 2019, L 131, lk 51). Selle artikli 75 kohaselt kohaldatakse määrust alates 14. detsembrist 2019.

[43] Vt komisjoni ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse erieeskirjad inimtoiduks ettenähtud loomsete saaduste ametlikuks kontrollimiseks, (COM(2002) 377 final), 11. juuli 2002, (edaspidi „eelnõu“), seletuskiri, punktid 5 ja 8. Vt ka käesoleva ettepaneku punktid 41 ja 42.

[44] Vt määrus nr 854/2004, artikli 2 lõike 1 punkt f. Mõiste „pädev asutus“ määratluse kohta vt sama määruse artikli 2 lõike 1 punkt c; määrus nr 882/2004, artikli 2 punkt 4.

[45] Vt analoogia alusel 15. aprilli 1997. aasta kohtuotsus Bakers of Nailsea (C-27/95, EU:C:1997:188, punktid 35 ja 36).

[46] Vt määrus nr 854/2004, artikli 5 lõiked 4–7; I lisa III jagu. Vt ka 5. novembri 2014. aasta kohtuotsus Cypra (C-402/13, EU:C:2014:2333, punkt 19) ja 17. märtsi 2016. aasta kohtuotsus Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185, punkt 29).

inimtoiduks”.[47] Lisaks sellele sätestatakse määruse nr 854/2004 I lisa II jao V peatükis otsused, mille riiklik veterinaararst teeb pärast ametlikke kontrolle liha kohta, kusjuures loetletud on 21 alust, mille korral tuleb liha tunnistada inimtoiduks kõlbmatuks. Seda tuleb muu hulgas teha juhul, kui liha pärineb loomadelt, kes on haigestunud mõnda generaliseerunud haigusesse, näiteks mädaveresus (nagu antud asjas) või kui see võib riikliku veterinaararsti arvates kogu asjakohase teabe uurimise põhjal olla risk inimeste või loomade tervisele või on mis tahes muul põhjusel inimtoiduks kõlbmatu.[48]

46. Sellest tulenevalt on määruse nr 854/2004 sätete põhjal ilmne, et liidu seadusandja on usaldanud riiklikule veterinaararstile ülesande tagada, et turule toodud liha on inimtoiduks kõlblik ning seega kindlustada nimetatud määrusega võetud rahvatervise kaitse eesmärgi saavutamine[49], mis on üldiselt kogu liidu toiduohutusrežiimi eesmärk.[50] Pealegi on riiklikul veterinaararstil määruse nr 854/2004 alusel[51] tema eriteadmistest lähtuvalt kaalutlusõigus liha inimtoiduks kõlblikuks tunnistamise otsuste tegemisel. Käesolevas asjas esitatud küsimusi tuleks käsitleda eeltoodut arvesse võttes.

B. Teine küsimus

47. Nagu on mainitud selle ettepaneku punktis 32, käsitleb Euroopa Kohtule esitatud teine küsimus seda, kas määruse nr 882/2004 artikli 54 lõige 3 koostoimes määruse nr 854/2004 artikli 5 lõikega 2 kohustab liikmesriike nägema ette õigust kaevata edasi riikliku veterinaararsti niisuguse otsuse sisulised põhjendused, millega keelduti varustamast inimtoiduks kõlbmatuks tunnistatud liha tervisemärgiga. Seepärast analüüsin ma kõigepealt, kas määruse nr 882/2004 artikli 54 lõige 3 kohaldub määruse nr 854/2004 artikli 5 lõike 2 alusel tehtud riikliku veterinaararsti otsusele (alajaotis 1). Seejärel käsitlen ma asjaomase otsuse kohtuliku kontrolli ulatust (alajaotis 2).

1. Määruse nr 882/2004 artikli 54 lõike 3 kohaldatavus

48. Ühendkuningriigi edastatud seisukohtade kohaselt ei ole määruse nr 882/2004 artikli 54 lõige 3 kohaldatav riikliku veterinaararsti poolt määruse nr 854/2004 artikli 5 lõike 2 alusel tehtud otsusele. Samuti ei pea liikmesriigid nimetatud sätte kohaselt nägema ette niisuguste otsuste edasikaebamise õigust, mille pädevad asutused on teinud määruse nr 882/2004 artikli 54 alusel, vaid need asutused on üksnes kohustatud andma teavet sellise õiguse kohta ulatuses, milles see on sätestatud. Kaebajad ja komisjon on teistsugusel arvamusel.

49. Kohe alguses tuleb öelda, et nõustun kaebajate ja komisjoniga selles, et määruse nr 882/2004 artikli 54 lõikes 3 nähakse ette õigus kaevata edasi määruse nr 854/2004 artikli 5 lõike 2 kohaselt tehtud riikliku veterinaararsti otsus. Jõudsin niisugusele järeldusele alljärgnevatel põhjustel.

[47] Vt ka määrus nr 854/2004, I lisa I jao III peatüki punkti 2 alapunkt a.

[48] Vt määrus nr 854/2004, I lisa II jao V peatüki punkti 1 alapunktid f ja u.

[49] Vt analoogia alusel 15. aprilli 1997. aasta kohtuotsus Daut (C-105/95, EU:C:1997:189, punkt 20).

[50] Vt käesoleva ettepaneku joonealune märkus 25; vt ka määrus nr 852/2004, põhjendus 1 ja 13. novembri 2014. aasta kohtuotsus Reindl (C-443/13, EU:C:2014:2370, punkt 28).

[51] Vt analoogia alusel 12. septembri 2019. aasta kohtuotsus A jt (C-347/17, EU:C:2019:720, punktid 65–69) ning kohtujurist Bobeki ettepanek kohtuasjas A jt (C-347/17, EU:C:2018:974, punktid 82 ja 83 ning joonealune märkus 25).

50. Tuleb märkida, et määrus nr 854/2004 ei sisalda ühtki normi riiklike veterinaararstide otsuste edasikaebeõiguse kohta. Kõnealuse määruse artikli 1 lõikest 1a selgub, et seda kohaldatakse lisaks määrusele nr 882/2004 ning määruse nr 882/2004 artikli 1 lõike 3 kohaselt ei mõjuta see määrus liidu ametlikke kontrolle reguleerivaid sätteid. Järelikult juhul, kui määruses nr 854/2004 puuduvad erisätted riiklike veterinaararstide otsuste edasikaebamise õiguse kohta, tuleb lähtuda määruse nr 882/2004 üldsätetest.

51. Määruse nr 882/2004 artikli 54 lõikes 3 käsitletakse toiminguid, mida pädev asutus peab tegema sama määruse artikli 54 lõike 1 kohaselt, et nõuete rikkumise korral olukorda parandada. Nimetatud sätte kohaselt peab pädev asutus andma asjaomasele käitlejale kirjaliku teatise oma võetavat meedet käsitleva otsuse kohta koos selle põhjendusega ning „teavet kõnealuste otsuste kohta kaebuse esitamise õiguse ning kohaldatava korra ja tähtaegade kohta“.

52. Minu arvates saab määruse nr 854/2004 artikli 5 lõike 2 kohaselt tehtud riikliku veterinaararsti otsust, millega keeldutakse inimtoiduks kõlbmatuks tunnistatud lihale tervisemärki panemast, käsitada olukorrana, mis on seotud nõuete rikkumistega, määruse nr 882/2004 artikli 54 tähenduses.

53. Sellega seoses tuleb märkida, et mõistet „nõuete rikkumine“ määratletakse määruse nr 882/2004 artikli 2 punktis 10 laias tähenduses kui „sööda- või toidualaste õigusnormide ning loomatervishoidu ja loomade heaolu kaitset reguleerivate eeskirjade mittetäitmist“. Lisaks sellele mainitakse sama määruse artikli 54 lõike 2 punktis b konkreetselt meetmeid, millega piiratakse või keelatakse toidu turuleviimine, ning ka selle sätte kohaldamisala on lai, sest punktis h viidatakse „mis tahes muule meetmele, mida pädev asutus peab asjakohaseks“. Määruse nr 178/2002 artikli 14 kohaselt (vt selle ettepaneku punkt 40) ei tohi turule viia toitu, mida peetakse inimtoiduks kõlbmatuks. Määruse nr 854/2004 artikli 5 lõikest 2 järeldub, et riikliku veterinaararsti poolne tervisemärgi panemisest keeldumine tähendabki liha inimtoiduks kõlbmatuks tunnistamist ja selle turuleviimise tõkestamist. Nagu komisjon on märkinud, puudub vaidlus ka selles, et riikliku veterinaararsti otsus tervisemärgiga märgistamise kohta on tehtud pädeva asutuse – antud asjas toidustandardiameti – nimel.

54. Erinevalt Ühendkuningriigi väidetust tundub mulle, et tegemist on olukorraga, mis tuleb parandada täitemeetmete abil. Käesolevas asjas tähendab see rahvatervisele ohtu kujutava liha kõrvaldamist, tehes otsuse mitte varustada seda tervisemärgiga. Nagu kaebajad on märkinud, ei tehta pädevate asutuste määruse nr 882/2004 artikli 54 kohaldamisalasse kuuluvate otsuste puhul vahet määruse nr 854/2004 artiklitel 4 ja 5, eriti seetõttu, et see läheks vastuollu määruse nr 882/2004 artiklis 2 sisalduva mõiste „nõuete rikkumine“ ja sama määruse artikli 54 lõikes 2 ettenähtud meetmete laia määratlusega. Ka määruse nr 854/2004 artikli 4 lõikes 3 on sätestatud, et määruse artikli 4 lõikes 1 osutatud ametlikud kontrollid hõlmavad selle artiklis 5 nimetatud ametlikke kontrolle.

55. Möönan, et määruse nr 882/2004 artikli 54 lõige 3 sisaldab nõuet, mille kohaselt pädev asutus peab andma teavet kaebuse esitamise õiguse kohta. Siiski on sama määruse põhjenduses 43 märgitud: „Käitlejatel peaks olema õigus pädeva asutuse poolt ametlike kontrollide tulemusel vastuvõetud otsuste edasikaebamiseks ja neid tuleks kõnealusest õigusest teavitada.“ [52] Seega peaks määruse nr 882/2004 artikli 54 lõiget 3 koostoimes määruse põhjendusega 43 tõlgendades

[52] Nagu on märgitud eelotsusetaotluses, siis tuleb tõdeda, et määruse nr 882/2004 saksakeelse teksti põhjendus 43 („Unternehmer sollten […] Rechtsmittel einlegen können“) ja eriti just artikli 54 lõige 3 („sein Widerspruchsrecht“) näivad erinevat valdavast enamikust asjaomaste sätete muudes keeltes väljendatud variantidest, milles kasutatakse inglise keelega sarnast sõnastust; vt näiteks määruse nr 882/2004 prantsuskeelse teksti põhjendust 43 („Les exploitants devraient avoir un droit de recours“) ja artikli 54 lõiget 3 („des informations sur ses droits de recours contre de telles décisions, ainsi que sur la procédure et les délais applicables“).

asuma seisukohale, et kõnealune säte kohustab liikmesriike nägema ette õiguse esitada kaebus pädeva asutuse tehtud otsuste, sealhulgas määruse nr 854/2004 artikli 5 lõike 2 kohaselt tehtud riikliku veterinaararsti otsuse peale.

56. Selline analüüs näib olevat kooskõlas määruste nr 854/2004 ja nr 882/2004 lähtealustega. Eelkõige tuleb märkida, et ehkki komisjoni eelnõu määruse nr 854/2004 kohta ei sisaldanud ühtegi sätet kaebuse esitamise õiguse kohta [53], siis esimesel lugemisel tegi Euroopa Parlament ettepaneku lisada järgmine säte: „Liikmesriigid tagavad toidu käitlejatele piisava edasikaebekorra. Kaebuse esitamise tulemusena ei tohi määrusega ettenähtud meetmete võtmine viibida või edasi lükkuda“. [54] Põhjendus oli järgmine: „Tootjatel peab olema võimalus esitada kaebus mis tahes otsuse kohta, mida nad peavad põhjendamatuks“. [55] Samamoodi lisas nõukogu eelnõusse sätte, mis oli sisuliselt identne määruse nr 882/2004 artikli 54 lõikega 3. [56] Komisjon leidis vastuseks, et kaebuse esitamise õigust peaks käsitlema määruses sööda- ja toidualaste ametlike kontrollide kohta [57]; selle tulemusena võeti vastu määrus nr 882/2004. Seega ei sisaldanud määruse nr 854/2004 vastuvõetud lõplik tekst väljapakutud sätteid kaebuse esitamise õiguse kohta.

57. Seetõttu võib kokkuleppest, millega jäeti väljapakutud sätted kaebuse esitamise õiguse kohta vastukaaluks määruses nr 882/2004 sisalduvatele samasisulistele sätetele määrusest nr 854/2004 välja, järeldada, et määruse nr 882/2004 artikli 54 lõige 3 kehtib määruse nr 854/2004 raames tehtud pädeva asutuse otsuste kohta. Parlamendi ettepanekust ilmneb ka, et asjaomane säte ei puudutanud pelgalt õigust saada teavet, vaid selle eesmärk oli tagada käitlejatele õigus esitada kaebus neid kahjustavate pädeva asutuse otsuste peale.

58. Lisada tuleb, et niisugune analüüs näib olevat kooskõlas määrusega 2017/625 ning komisjoni rakendusmäärusega 2019/627, mis asendavad määrusi nr 854/2004 ja 882/2004 (vt selle ettepaneku punkt 43). Peale sätete, mis vastavad määruse nr 854/2004 artikli 5 lõikele 2 [58] ning määruse nr 882/2004 artikli 54 lõikele 3 ja põhjendusele 43 [59], sisaldab määrus 2017/625 erisättena artiklit 7 pealkirjaga „Edasikaebamisõigus“, mille kohaselt füüsilistel ja juriidilistel isikutel peab olema kooskõlas riigisisese õigusega edasikaebamisõigus otsuste peale, mille pädevad asutused on määruse alusel nende kohta teinud, ning edasikaebamisõigus ei mõjuta pädevate asutuste kohustust võtta viivitamata nimetatud määruse kohaseid meetmeid. Ka komisjoni rakendusmääruse 2019/627 artiklis 45 on sõnaselgelt märgitud, et „meetmed, mida võetakse värske liha suhtes kehtivatele *nõuetele mittevastavuse* korral“, tähendavad erinevaid aluseid, mille korral riiklik veterinaararst tunnistab liha inimtoiduks kõlbmatuks, näiteks juhul, kui liha on saadud loomadelt, kes on haigestunud püeemiasse. [60]

59. Seepärast olen seisukohal, et määruse nr 882/2004 artikli 54 lõige 3 on kohaldatav määruse nr 854/2004 artikli 5 lõike 2 alusel tehtud riikliku veterinaararsti otsuse suhtes. Kui Euroopa Kohus leiab, et määruse nr 882/2004 artikkel 54 lõige 3 ei ole nimetatud otsuse suhtes

53 Vt käesoleva ettepaneku joonealuses märkuses 43 viidatud eelnõu.

54 Vt Euroopa Parlamendi seisukoht, vastu võetud esimesel lugemisel 5. juunil 2003 ettepaneku kohta, I lisa 1. peatüki II jao punkti A alapunkt 5.

55 Vt Euroopa Parlamendi 7. mai 2003. aasta raport ettepaneku kohta, A5-0156/2003, muudatus 70.

56 Vt näiteks dokument 11104/03 ADD 3, 11. juuli 2003, lk 15; 27. oktoobri 2003. aasta ühine seisukoht (EÜ) nr 3/2004 eelnõu kohta (ELT 2004, C 48 E, lk 82), artikli 9 lõige 3 ning nõukogu põhjendused, III osa punkt B.

57 Vt selle kohta komisjoni muudetud ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse erieeskirjad inimtoiduks ettenähtud loomsete saaduste ametlikuks kontrollimiseks (COM(2003) 577 final), 21. oktoober 2003, seletuskiri, punkt 11.

58 Vt määrus 2017/625, artikli 18 lõige 4; vt ka sama määruse artikli 3 punkt 51 ja artikli 18 lõige 5; rakendusmäärus 2019/627, artikli 1 punkt d, artikli 48 lõike 2 punkt a ja põhjendus 17.

59 Vt määrus 2017/625, artikli 138 lõige 3; põhjendus 30.

60 Vt rakendusmäärus 2019/627, artikli 45 punkt f. Kohtujuristi kursiiv.

kohaldatav, siis igal juhul ei seaks see mingil moel kahtluse alla tapamaja käitaja õigust esitada niisuguses olukorras selle otsuse peale kaebus harta artikli 47 alusel (vt käesoleva ettepaneku punkt 38).

2. Kohtuliku kontrolli ulatus

60. Nagu nähtub kaebajate ja Ühendkuningriigi seisukohtadest, vaidlevad nad määruse nr 854/2004 artikli 5 lõike 2 kohaselt tehtud riikliku veterinaararsti otsuse kohtuliku kontrolli ulatuse üle. Sisuliselt väidavad kaebajad, et selleks, et nende õigus tõhusale õiguskaitsevahendile oleks tagatud, peab kõnealune kontroll hõlmama asjaomase otsuse sisulisi põhjendusi, nagu on sätestatud 1990. aasta seaduse artiklis 9, kuid Ühendkuningriik leiab, et selline kontrollivorm ei ole määruse nr 854/2004 alusel lubatud ja piisab kohtuliku läbivaatamise nõudest. Komisjon aga arvab põhimõtteliselt, et määruse nr 882/2004 artikli 54 lõige 3 koostoimes määruse nr 854/2004 artikli 5 lõikega 2 ja arvestades harta artiklit 47 ei nõua sisulist kohtulikku kontrolli ning see on liikmesriikide määrata, lähtudes võrdväärsuse ja tõhususe põhimõttest.

61. Sellest tulenevalt nendin, et Euroopa Kohtu ees ei ole mitte küsimus sellest, kas antud asjaoludel puudub tapamaja käitajal kaebuse esitamise õigus, vaid sellest, kui tõhus on õiguskaitsevahend, mis on käitajale riigisisese õigusega määruse nr 854/2004 artikli 5 lõike 2 kohaselt tehtud riikliku veterinaararsti otsuse riigisiseses kohtus vaidlustamiseks ette nähtud, nimelt kas asjaomane õiguskaitsevahend peab liidu õiguses sätestatud nõuetele vastamiseks hõlmama nimetatud otsuse sisuliste põhjenduste kohtulikku kontrolli.

62. Olen jõudnud järeldusele, et riikliku veterinaararsti poolt inimtoiduks kõlbmatuks tunnistatud lihale tervisemärgi panemisest keeldumise otsuse piiratum kontroll riigisiseses kohtus, näiteks kohtuliku läbivaatamise nõude raames, on kooskõlas määruse nr 882/2004 artikli 54 lõikega 3, arvestades määruse nr 854/2004 artikli 5 lõiget 2 ja harta artiklit 47, ning et sedalaadi otsuse sisuline kohtulik kontroll ei ole nõutav. Sellise järelduse tegin alljärgnevatel põhjustel.

63. Nagu nähtub ka käesoleva ettepaneku punktist 9, tuleb märkida, et määruse nr 882/2004 artikli 54 lõige 3 ei sisalda ühtki normi määruses mainitud kaebeõiguse kasutamise kohta.

64. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb juhul, kui puuduvad vastavasisulised liidu eeskirjad, kooskõlas menetlusautonoomia põhimõttega igal liikmesriigil oma õiguskorras määrata pädevad kohtud ning kehtestada üksikasjalikud menetlusnormid meetmete kohta, millega kaitstakse isikute liidu õigusest tulenevaid õigusi. Need menetlusnormid ei tohi siiski olla vähem soodsad kui sarnaste riigisiseste olukordade puhul (võrdväärsuse põhimõte) ja need ei tohi muuta liidu õiguskorraga antud õiguste kasutamist praktiliselt võimatuks ega ülemäära keeruliseks (tõhususe põhimõte).[61] Veel tuleb Euroopa Kohtu sõnul hoolimata sellest, et liidu õiguses puuduvad õigusnormid, mis reguleeriksid liikmesriigi kohtusse pöördumise võimalusi, ja selleks, et määrata kindlaks, kui süvitsi peab minema liidu meetme alusel vastu võetud riigisisese otsuse kohtulik kontroll, arvesse võtta selle meetme eesmärki ja tagada, et meetme tõhusust ei riivata.[62]

[61] Vt 9. juuli 2020. aasta kohtuotsus Vueling Airlines (C-86/19, EU:C:2020:538, punkt 39) ja 6. oktoobri 2020. aasta kohtuotsus La Quadrature du Net jt (C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, EU:C:2020:791, punkt 223).

[62] Vt 26. juuni 2019. aasta kohtuotsus Craeynest jt (C-723/17, EU:C:2019:533, punkt 46).

65. Euroopa Kohus on seoses sellega analüüsinud oma võrdväärsuse ja tõhususe põhimõtteid käsitlevas praktikas haldusotsuste kohtuliku kontrolli ulatust riigisisestes kohtutes. Näiteks 6. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus East Sussex County Council [63] käsitles ühe Ühendkuningriigi kohtu eelotsusetaotlust, milles küsiti, kas olukord, kus keskkonnateabe andmise eest kehtestatud tasu mõõdukuse üle toimub vaid piiratud halduslik ja kohtulik kontroll, nagu on ette nähtud Ühendkuningriigi õiguses, on vastuolus liidu direktiiviga keskkonnateabele juurdepääsu kohta.

66. Euroopa Kohus vastas oma otsuses [64] sellele küsimusele eitavalt. Eelkõige juhtis Euroopa Kohus tähelepanu sellele, et liidu kõnealune direktiiv ei täpsusta nõutud halduslikku ja kohtuliku kontrolli ulatust ning seega tuleb see ulatus määrata riigisiseses õiguses, tagades võrdväärsuse ja tõhususe põhimõtete järgimise. [65] Tõhususe põhimõtte kohta märkis kohus ka, et riigisisene õigus piirab otsuse üle toimuva halduslikku ja kohtuliku kontrolli vaid küsimusega, kas ametiasutuse otsus on ebaloogiline, ebaseaduslik või ebaõiglane, kusjuures ametiasutuse asjaomaste faktiliste järelduste kontrollimine on võimalik väga piiratud ulatuses. [66] Euroopa Kohus leidis varasemale kohtupraktikale tuginedes, et ametiasutuste otsuste kohtuliku kontrolli menetlus, mille puhul on faktiküsimuste hindamine piiratud, ei ole tõhususe põhimõttega vastuolus, kui see võimaldab niisuguse otsuse peale esitatud tühistamisnõuet menetleval kohtul otsuse seaduslikkuse järelevalve raames tõhusalt kohaldada asjakohaseid liidu õiguse põhimõtteid ja norme. [67]

67. Euroopa Kohus on oma praktikas analüüsinud mitmes erinevas kontekstis ka riikide menetlusnorme seoses haldusotsuste kohtuliku kontrolli ulatusega, lähtudes harta artikli 47 alusel tagatud õigusest tõhusale kohtulikule kaitsele. [68] Tõepoolest, niisugused kohtuasjad, nagu käesolev asi, mis on seotud oma liidu õigusaktidest tulenevate õiguste tõhusat kohtulikku kaitset soovivatele isikutele antud õiguskaitsevahenditega, on otseselt seotud harta artikliga 47, kuna kooskõla EIK praktikaga, milles käsitletakse EIÕK artikli 6 lõiget 1 ja artiklit 13, on ülimalt oluline. [69]

68. Euroopa Kohtu praktika kohaselt koosneb harta artiklis 47 sätestatud tõhusa kohtuliku kaitse põhimõte erinevatest koostisosadest, sealhulgas kaitseõigused, poolte võrdsuse põhimõte, õigus pöörduda kohtusse ning õigus lasta end nõustada, kaitsta ja esindada. [70] Mis puudutab täpsemalt harta artikli 47 esimeses lõigus sätestatud õigust pöörduda kohtusse, siis on Euroopa Kohus öelnud, et selleks, et kohus saaks otsustada liidu õigusest tulenevatel õigustel ja kohustustel põhineva vaidluse üle, on vaja, et ta oleks pädev uurima kõiki faktilisi ja õiguslikke küsimusi, mis

63 C-71/14, EU:C:2015:656, punktid 17–26 ja 46.

64 Vt 6. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, punkt 61).

65 Vt 6. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, punktid 50, 51 ja 53).

66 Vt 6. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, punkt 57).

67 Vt 6. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, punkt 58, milles viidatakse 21. jaanuari 1999. aasta kohtuotsusele Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14, punktid 30, 35 ja 36) ning 9. juuni 2005. aasta kohtuotsusele HLH Warenvertrieb ja Orthica (C-211/03, C-299/03 ja C-316/03–C-318/03, EU:C:2005:370, punktid 75–77 ja 79).

68 Vt muu hulgas 16. mai 2017. aasta kohtuotsus Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, eelkõige punktid 75–89); 12. juuli 2018. aasta kohtuotsus Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, punktid 42–52) ning 24. novembri 2020. aasta kohtuotsus Minister van Buitenlandse Zaken (C-225/19 ja C-226/19, EU:C:2020:951, punktid 40–56). Ulatuslikumat käsitlust tõhususe põhimõtte ja harta artiklis 47 sätestatud tõhusa kohtuliku kaitse vahelise seose kohta vt näiteks kohtujurist Bobeki ettepanek kohtuasjas Banger (EU:C:2018:225, punktid 99–103) ja kohtujurist Saugmandsgaard Øe ettepanek kohtuasjas Braathens Regional Aviation (C-30/19, EU:C:2020:374, punktid 66–69).

69 Selle kohta vt Prechal, S. ja Widdershoven, R., „Redefining the Relationship between „Rewe-effectiveness“ and Effective Judicial Protection“, *Review of European Administrative Law*, 2011, 4. kd, lk 31–50, lk 47–48; Widdershoven, R., „National Procedural Autonomy and General EU Law Limits“, *Review of European Administrative Law*, 2019, 12. kd, lk 5–34, lk 21–27.

70 Vt 26. juuli 2017. aasta kohtuotsus Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, punkt 32).

talle lahendada antud kohtuvaidluses asjasse puutuvad.[71] Lisaks sellele on kohus leidnud, et harta artikli 47 teise lõigu järgimine tähendab, et niisuguse haldusasutuse otsust, kes ei täida sõltumatuse ja erapooletuse nõuet, peab hiljem saama kontrollida kohus, kes peab olema muu hulgas pädev lahendama kõiki asjasse puutuvaid küsimusi.[72]

69. Sellegipoolest järeldub Euroopa Kohtu praktikast, et harta artiklist 47 tuleneva tõhusa kohtuliku kaitse õiguse järgimist tuleb analüüsida iga juhtumi konkreetsete asjaolude alusel, eelkõige asjasse puutuva akti laadi, selle vastuvõtmise konteksti ja asjaomast valdkonda reguleerivate õigusnormide põhjal.[73] Seega, nagu kommentaarides on märgitud, puudub harta artikliga 47 seotud kohtuasjades riigisiseste kohtute jaoks üks ühtne haldusotsuste kohtuliku kontrolli standard.[74]

70. Lisasuuniseid saab EIK praktikast, milles käsitletakse EIÕK artikli 6 lõiget 1 ja artiklit 13, mida arvestades tuleb harta artiklit 47 tõlgendada.[75] Pidades eelkõige silmas EIÕK artikli 6 lõiget 1, on EIK leidnud, et nõue, mille kohaselt kohtul peab olema „täielik pädevus“ (*full jurisdiction*), on täidetud, kui kohtul on tema menetluses olevas asjas olnud „piisav pädevus“ (*sufficient jurisdiction*) või ta on „teinud piisava kontrolli“ (*sufficient review*). Seda seetõttu, et Euroopa Nõukogu liikmesriikides on haldusõiguslike kaebuste puhul faktiliste asjaolude kohtuliku kontrolli ulatus sageli piiratud ning kontrollimenetlusele on iseloomulik, et pädevad asutused pigem kontrollivad varasemat menetlust, mitte ei tee otsuseid faktiliste asjaolude kohta. EIÕK artikli 6 ülesanne ei ole seega põhimõtteliselt tagada võimalust pöörduda niisugusesse kohtusse, mis võib asendada ametiasutuse hinnangu või arvamuse enda omaga, ning EIK on eraldi rõhutanud otstarbekusest tulenevat vajadust austada ametiasutuste tehtud otsuseid, mis on sageli seotud spetsiifiliste õigusvaldkondadega.[76]

71. EIK võtab kohtu kontrolli piisavuse hindamisel arvesse asjaomase kohtuorgani pädevust ning järgmisi tegureid: 1) edasikaevatud otsuse sisu ja eelkõige seda, kas see puudutab spetsiifilist küsimust, mille lahendamine nõuab erialaseid teadmisi või kogemusi, ning kas otsuse tegemisel kasutati haldusalast kaalutlusõigust ja kui seda tehti, siis millises ulatuses; 2) otsusele jõudmise viisi, eelkõige menetluslikke tagatisi, mida saab õigust mõistva asutuse menetluses kasutada, ning 3) vaidluse sisu, sealhulgas kaebuse soovitud ja tegelikke aluseid.[77] Seetõttu sõltub kontrolli piisavus konkreetse juhtumi asjaoludest.[78] „Täieliku pädevuse“ põhimõtet on tõlgendatud paindlikult, eriti haldusasjades, mille puhul kohtu pädevus on vaidluseseme formaalse olemuse tõttu olnud piiratud.[79]

[71] Vt 6. novembri 2012. aasta kohtuotsus Otis jt (C-199/11, EU:C:2012:684, punkt 49). Euroopa Kohus on leidnud, et see on üks osa harta artiklis 47 sätestatud õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile põhisisust harta artikli 52 lõike 1 mõttes: vt 6. oktoobri 2020. aasta kohtuotsus État luxembourgeois (kohtulik kaitse teabenõuete vastu maksuõiguses) (C-245/19 ja C-246/19, EU:C:2020:795, punkt 66).

[72] Vt 13. detsembri 2017. aasta kohtuotsus El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, punkt 39). Sellega seoses on Euroopa Kohus öelnud, et haldusasutuste avaldused ja tuvastatud asjaolud ei ole kohtute jaoks siduvad: vt 16. oktoobri 2019. aasta kohtuotsus Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:861, punktid 65–69).

[73] Vt 26. juuli 2017. aasta kohtuotsus Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, punkt 41); vt ka kohtujurist Bobeki ettepanek kohtuasjas Banger (C-89/17, EU:C:2018:225, punktid 104–107).

[74] Vt Widdershoven, R., „The European Court of Justice and the Standard of Judicial Review“ – de Poorter, J. jt (toim), *Judicial Review of Administrative Discretion in the Administrative State*, Asser Press, 2019, lk 39–62, lk 49-53 ja 58.

[75] Vt 30. juuni 2016. aasta kohtuotsus Toma ja Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499, punktid 40 ja 41). Vastavalt harta artikli 47 kohta antud selgitustele on selle sätte esimese lõigu alusel ettenähtud kaitse ulatuslikum kui EIÕK artikliga 13 ettenähtud kaitse, kuna sellega tagatakse õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus ning kõnealuse sätte teine lõik ei piirdu tsiviilõigusi ja -kohustusi puudutavate vaidlustega, nagu EIÕK artikkel 6.

[76] Vt 6. novembri 2018. aasta kohtuotsus Ramos Nunes De Carvalho e Sá *vs.* Portugal (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, punktid 176–178).

[77] Vt 20. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus Fazia Ali *vs.* Ühendkuningriik (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810, punkt 78).

[78] Vt 6. novembri 2018. aasta kohtuotsus Ramos Nunes De Carvalho e Sá *vs.* Portugal (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, punkt 181).

[79] Vt 21. juuni 2016. aasta kohtuotsus Al-Dulimi ja Montana Management Inc. *vs.* Šveits (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908, punkt 130).

72. Näiteks on EIK neid tegureid kohaldades leidnud, et EIÕK artikli 6 lõiget 1 ei rikutud olukordades, mil kohus ei saanud ametiasutuse otsust enda omaga asendada ja kohtu pädevus otsustada faktiliste asjaolude üle oli piiratud, kuid ta oleks saanud ametiasutuse otsuse erinevatel alustel tühistada, kusjuures edasikaevatud otsus tähendas oma sisu poolest „tüüpilist haldusalase kaalutlusõiguse kasutamist spetsiifilises õigusvaldkonnas“ ning oli tehtud tavapärase olukorra ja asjakohaste õigusaktide täitmise tagamiseks vastavalt avalikele huvidele.[80] Samuti on EIK mitmel juhul öelnud, et Ühendkuningriigi õiguses sätestatud kohtulik läbivaatamine õiguskaitsevahendina tagab EIÕK artikli 6 lõike 1 alusel piisava kontrolli.[81]

73. Samas on EIK leidnud, et EIÕK artikli 6 lõiget 1 rikuti olukorras, kus kohus pidas ametiasutuse varasemaid järeldusi endale siduvaks, analüüsimata küsimusi iseseisvalt, ja see osutus asja lahendamisel määravaks[82] või kus kohtul ei olnud võimalik lahendada vaidluse keskset, lihtsat faktilist asjaolu puudutavat küsimust, mille lahendamiseks ei ole vaja erialaseid teadmisi ega kogemust ega ka üldisematest poliitilistest eesmärkidest lähtuva haldusalase kaalutlusõiguse kasutamist ning mille üle oleks seetõttu saanud otsustada tavaline kohus.[83]

74. Eeltoodust tulenevalt täheldan eelkõige, et EIK praktika, milles käsitletakse EIÕK artikli 6 lõiget 1, võimaldab riigisisestel kohtutel haldusotsuste sisulisi põhjendusi kontrollida piiratud ulatuses kooskõlas liikmesriikides sätestatud halduskaebuste menetlusega. Lisaks võetakse kõnealuses kohtupraktikas arvesse asjaomase ametiasutuse eriteadmisi ja kaalutlusõigust. Leian, et neid punkte tuleks harta artikli 47 tõlgendamisel ja käesoleva juhtumi asjaolude suhtes kohaldamisel arvesse võtta.

75. Määruse nr 882/2004 artikli 54 lõike 3 sõnastus ei kohusta liikmesriike nägema ette pädeva asutuse otsuste sisuliste põhjenduste kohtulikku kontrolli. Järelikult on selle ettenägemine liikmesriikide otsustada, tingimusel et täidetakse liidu õigusest tulenevaid kohustusi ning eelkõige nõudeid, mis lähtuvad võrdväärsuse ja tõhususe põhimõtetest, samuti harta artiklis 47 sätestatud õigusest tõhusale kohtulikule kaitsele. Seega näib mulle, et määrused nr 854/2004 ja nr 882/2004 ei takista põhimõtteliselt liikmesriikidel niisuguste menetlusnormide kehtestamist, millega nähakse ette määruse nr 854/2004 artikli 5 lõike 2 kohaselt tehtud riikliku veterinaararsti otsuse sisuline kontrollimine riigisiseses kohtus, nagu on ette nähtud 1990. aasta seaduse artikliga 9, või mille kohaselt saab asjaomast otsust vaidlustada piiratud ulatuses, nagu kohtuliku läbivaatamise nõude puhul.

76. Mis puudutab tõhususe põhimõtet, siis arvestades käesoleva ettepaneku punktides 64–66 mainitud Euroopa Kohtu praktikat, ei paista kõnealuse otsuse sisuliste põhjenduste kohtulik kontroll määruste nr 854/2004 ja 882/2004 eesmärkide ja tõhususe tagamiseks olevat vajalik. Vastupidi, mulle tundub, et selle otsuse napima vaidlustamisulatusega, nagu on ette nähtud kohtuliku läbivaatamise nõude puhul, kaitstaks riikliku veterinaararsti eripädevust määruse nr 854/2004 artikli 5 lõike 2 kohaselt liha kõlblikkuse kohta otsuste tegemisel, tagades nii, et turule ei jõua kõlbmatu liha ning aidates seeläbi kaasa rahvatervise kaitse kõrgele tasemele, mis

[80] Vt 21. juuli 2011. aasta kohtuotsus Sigma Radio Television Ltd *vs.* Küpros (CE:ECHR:2011:0721JUD003218104, punktid 158–169, eelkõige punktid 159 ja 161).

[81] Vt 27. oktoobri 2009. aasta kohtuotsus Crompton *vs.* Ühendkuningriik (CE:ECHR:2009:1027JUD004250905, punktid 72, 79 ja 80). EIÕK artikli 13 kohta vt 30. oktoobri 1991. aasta kohtuotsus Vilvarajah jt *vs.* Ühendkuningriik (CE:ECHR:1991:1030JUD001316387, punktid 122–127).

[82] Vt 21. juuli 2011. aasta kohtuotsus Sigma Radio Television Ltd *vs.* Küpros (CE:ECHR:2011:0721JUD003218104, punkt 157).

[83] Vt 14. novembri 2006. aasta kohtuotsus Tsfayo *vs.* Ühendkuningriik (CE:ECHR:2006:1114JUD006086000, punktid 46–49, eelkõige punkt 46).

on nimetatud määruse eesmärgiks (vt käesoleva ettepaneku punkt 42). Pealegi ei ole Euroopa Kohtule esitatud mingit teavet, mille kohaselt takistaks kohtuliku läbivaatamise nõue liikmesriigi kohtul kohaldada vastava otsuse kontrollimisel asjakohaseid liidu õiguse põhimõtteid ja norme.

77. Mis puudutab harta artiklist 47 tulenevat õigust tõhusale kohtulikule kaitsele, siis näib, et põhikohtuasjas käsitletavas olukorras ei saa määruse nr 854/2004 artikli 5 lõike 2 kohaselt tehtud riikliku veterinaararsti otsust sisuliselt kontrollida ei ametiasutuses ega kohtus. Arvestades EIÕK artikli 6 lõiget 1 käsitlevat EIK praktikat (vt käesoleva ettepaneku punktid 70–73), võib seda pidada liikmesriikide õigussüsteeme kajastavaks olukorraks, kuna haldusotsuste sisuline kontroll riigisiseses kohtus võib olla piiratud ning pole õigust niisugusele kohtuliku kontrolli tasemele, mis võimaldab kohtul asendada pädeva asutuse arvamuse enda omaga, eriti juhtudel, mil asjaomane asutus kasutab oma eriteadmisi või kaalutlusõigust. Minu arvates ongi antud juhul tegemist niisuguse olukorraga, kus inimtoiduks kõlblikuks tunnistatud liha tervisemärgiga märgistamise kohta tehakse otsus liha põhjaliku kontrollimise tulemusena ning lähtudes riikliku veterinaararsti ulatuslikest erialastest teadmistest ja väljaõppest, nagu on sätestatud määruses nr 854/2004 (vt käesoleva ettepaneku punktid 44–-46).

78. Tähelepanu tuleb juhtida ka eelotsusetaotluses märgitule (vt käesoleva ettepaneku punkt 16), mille kohaselt kohus võib kohtuliku läbivaatuse nõude korral kontrollida, kas riikliku veterinaararsti järeldused on tõendatud, ning tehtud otsuse tühistada. Seega ilmneb, et kohus saab anda sõltumatu hinnangu, olemata seotud riikliku veterinaararsti varasemate järeldustega, ning tal on õigus tühistada riikliku veterinaararsti otsus mitmel erineval alusel.

79. Mis puudutab Ühendkuningriigi seisukohtades viidatud võimalikku haldusõiguslikku lahendust (vt käesoleva ettepaneku punkt 27), siis see on sätestatud toidustandardiameti välja antud dokumendis ja paistab olevat haldustava. Puudub vaidlus selles, et seda tava ei ole põhikohtuasja vaidluses kasutatud, kuna toidustandardiamet kehtestas selle alles pärast kõnealuse vaidluse tekkimist. Sellegipoolest tuleb nentida, et see menetlus võimaldab riiklikul veterinaararstil enne määruse nr 854/2004 artikli 5 lõike 2 alusel otsuse tegemist vaadata teiste pädevate veterinaararstide arvamuste põhjal üle oma hinnang, mille kohaselt liha on inimtoiduks kõlbmatu. Seda arvestades tundub mulle, et ehkki kõnealune menetlus võib olla asjakohane otsuse vaidlustamise eesmärgil kohtusse pöördumiseks juhtudel, kus nimetatud menetlust kasutatakse, ei tähenda see vastava otsuse kohtulikku kontrollimist ega ole seetõttu iseenesest piisav tagamaks harta artikli 47 alusel tõhusat kohtulikku kaitset.

80. Tuleb lisada, et kaebajate argumendid liikmesriikide menetlusõiguslike kohustuste kohta seoses harta artikli 17 alusel kaitstud õigusega omandile ei muuda eeltoodud analüüsi kehtetuks. Arvestades EIK praktikat EIÕK esimese protokolli artikli 1 kohta[84], mida tuleb harta artikli 17 tõlgendamisel silmas pidada[85], saab määruse nr 854/2004 artikli 5 lõike 2 kohaselt tehtud riikliku veterinaararsti otsuse piiratumat vaidlustamisulatust – näiteks kohtuliku läbivaatamise nõude puhul – minu arust pidada tapamaja käitajale antud mõistlikuks võimaluseks pöörduda oma asjas kõnealuse otsuse tõhusaks vaidlustamiseks kohtu poole, kuna see on seotud tema harta eespool nimetatud artiklis sätestatud õigusega omandile.

81. Seetõttu leian, et määruse nr 882/2004 artikli 54 lõige 3 koostoimes määruse nr 854/2004 artikli 5 lõikega 2 ja arvestades harta artiklit 47 ei välista riigisiseses õiguses kehtestatud menetlust – näiteks kohtuliku läbivaatamise nõuet –, millega nähakse ette riikliku veterinaararsti

[84] Vt 3. aprilli 2012. aasta kohtuotsus Kotov *vs*. Venemaa (CE:ECHR:2012:0403JUD005452200, punkt 114) ja 12. juuli 2016. aasta kohtuotsus Vrzić *vs*. Horvaatia (CE:ECHR:2016:0712JUD004377713, punkt 110).

[85] Vt 21. mai 2019. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Ungari (kasutusvaldus põllumajandusmaale) (C-235/17, EU:C:2019:432, punkt 72).

poolt inimtoiduks kõlbmatuks tunnistatud lihale tervisemärgi panemisest keeldumise otsuse kohtulik kontroll, mille kohaselt seda läbiviival riigisisesel kohtul ei ole lubatud nimetatud otsust sisuliselt läbi vaadata.

C. Esimene küsimus

82. Nagu on mainitud käesoleva ettepaneku punktis 31, siis küsitakse Euroopa Kohtule esitatud esimese küsimusega, kas määrustega nr 854/2004 ja nr 882/2004 on välistatud niisugune riigisisene menetlus, nagu on sätestatud 1990. aasta seaduse artiklis 9.

83. Eelotsusetaotlusest ilmneb, et see küsimus tekkis kaebajate ja toidustandardiameti vahel põhikohtuasjas arutatavas vaidluses selle üle, milline on riigisisese õiguse alusel õige menetlus määruse nr 854/2004 artikli 5 lõike 2 kohaselt tehtud riikliku veterinaararsti otsuse kohtulikuks hindamiseks ning kas toidustandardiamet on järginud riigisiseses õiguses sätestatud norme.

84. Olen jõudnud järeldusele, et niisugune riigisisene menetlus, nagu on sätestatud 1990. aasta seaduse artiklis 9, ei ole kooskõlas määrustega nr 854/2004 ja nr 882/2004 koostoimes tõhususe põhimõtte ja harta artikliga 47, ehkki seda peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus. Jõudsin niisugusele järeldusele alljärgnevatel põhjustel.

85. Tuletan meelde käesoleva ettepaneku punkti 64, milles on öeldud, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt tuleb menetlusautonoomia põhimõtte kohaselt juhul, kui puuduvad vastavasisulised liidu eeskirjad, igal liikmesriigil ise määrata kohtud, mis on pädevad arutama kohtuasju, millega kaitstakse isikute liidu õigusest tulenevaid õigusi, arvestades võrdväärsuse ja tõhususe põhimõtteid. Seoses tõhususe põhimõttega ei tohi unustada ka seda, et iga juhtumit, mille puhul tekib küsimus, kas mingi riigisisene menetlusnorm muudab liidu õigusega isikutele antud õiguste kasutamise võimatuks või ülemäära raskeks, tuleb analüüsida, võttes vajaduse korral arvesse asjaomase riigisisese õigussüsteemi aluseks olevaid põhimõtteid, mille hulka kuulub õiguskindluse põhimõte.[86] Lisaks peavad liikmesriigid selliseid õiguskaitsevahendeid hõlmavate menetlusnormide kehtestamisel tagama harta artikli 47 järgimise.[87]

86. Järelikult on riigisisesed meetmed, millega määratakse kohtud, mis on pädevad arutama määruse nr 854/2004 artikli 5 lõike 2 kohaselt tehtud riikliku veterinaararsti otsuste peale esitatud vaidlustusi, seotud liikmesriikide menetlusautonoomiaga, tingimusel et liikmesriigid järgivad oma liidu õigusest tulenevaid kohustusi, sealhulgas võrdväärsuse ja tõhususe põhimõtteid ning harta artiklist 47 tulenevat õigust tõhusale kohtulikule kaitsele. Nagu on märgitud käesoleva ettepaneku punktis 75, ei paista määrused nr 854/2004 ja nr 882/2004 põhimõtteliselt takistavat liikmesriikidel niisuguste menetlusnormide kehtestamist, millega nähakse ette määruse nr 854/2004 artikli 5 lõike 2 kohaselt tehtud riikliku veterinaararsti otsuse sisuline kontrollimine riigisiseses kohtus, nagu on ette nähtud 1990. aasta seaduse artikliga 9, või mille kohaselt asjaomast otsust saab vaidlustada piiratud ulatuses, nagu kohtuliku läbivaatamise nõude puhul.

87. Mulle tunduvad siiski eriti olulised põhikohtuasjas käsitletava olukorra alljärgnevad tahud.

[86] Vt 8. märtsi 2017. aasta kohtuotsus Euro Park Service (C-14/16, EU:C:2017:177, punkt 37).

[87] Vt 8. novembri 2016. aasta kohtuotsus Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punkt 65) ja 14. mai 2020. aasta kohtuotsus Országos Idegenrendézeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkt 142).

88. Nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib (vt käesoleva ettepaneku punkt 14), kontrollib 1990. aasta seaduse artiklis 9 ettenähtud menetluse kohaselt riikliku veterinaararsti otsust rahukohtunik, kes võib asjakohaste tõendite alusel otsustada, et liha ei vasta toiduohutusnõuetele. Asja saab aga anda rahukohtunikule arutada toidustandardiamet, mitte tapamaja käitaja, kelle huve veterinaararsti otsus kahjustab. Minu arvates näib tõsiasi, et tapamaja käitaja ei saa oma liidu õigusaktidest tulenevate õiguste jõustamiseks alustada asjaomast menetlust, vaid see sõltub riiklike asutuste, näiteks toidustandardiameti, astutavatest sammudest, muutvat liidu õigusaktidega ettenähtud õiguste kasutamise praktiliselt võimatuks või ülemäära raskeks, ehkki seda peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.

89. Samuti tundub mulle, et niisuguses olukorras ei taga 1990. aasta seaduse artiklis 9 sätestatud menetlus tapamaja käitajale harta artikli 47 esimeses lõigus sätestatud õigust pöörduda kohtusse, kuna käitajale ei ole antud tegelikult võimalust alustada kõnealuse otsuse vaidlustamiseks õiguslikku menetlust kohtus.[88]

90. Lisaks sellele näib Ühendkuningriigi õigusega kehtestatud kohtuliku kontrolli süsteem problemaatiline õiguskindluse seisukohast. Euroopa Kohus on tõdenud, et liikmesriikidel on kohustus luua piisavalt täpne, selge ja ootuspäraste tähtaegadega õigussüsteem, et isikud teaksid oma õigusi ja kohustusi.[89] Seda peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus, aga põhikohtuasjas küsimuse all olevad menetlusnormid ei näi vastavat õiguskindluse nõudele ega ole seetõttu kooskõlas tõhususe põhimõttega, sest pole selge, kas määruse nr 854/2004 artikli 5 lõike 2 kohaselt tehtud riikliku veterinaararsti otsust on õige vaidlustada 1990. aasta seaduse artiklis 9 sätestatud menetluses või kohtuliku läbivaatamise nõude teel.

91. Seega järeldan ma, et määrused nr 854/2004 ja nr 882/2004 koostoimes tõhususe põhimõtte ja harta artikliga 47 välistavad niisuguse riigisisese menetluse, nagu on sätestatud 1990. aasta seaduse artiklis 9, kuid seda peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.

VII. Ettepanek

92. Eespool toodud kaalutlustel teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Supreme Court of the United Kingdomi (Ühendkuningriigi kõrgeim kohus) esitatud küsimustele järgmiselt:

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määrust (EÜ) nr 854/2004, millega kehtestatakse erieeskirjad inimtoiduks ettenähtud loomsete saaduste ametlikuks kontrollimiseks, ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määrust (EÜ) nr 882/2004 ametlike kontrollide kohta, mida tehakse sööda- ja toidualaste õigusnormide ning loomatervishoidu ja loomade heaolu käsitlevate eeskirjade täitmise kontrollimise tagamiseks, koostoimes tõhususe põhimõtte ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 47 tuleb tõlgendada nii, et need välistavad niisuguse riigisisese menetluse, nagu on sätestatud 1990. aasta seaduse artiklis 9, kuid seda peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.

[88] Vt 12. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Aktiva Finants (C-433/18, EU:C:2019:1074, punkt 36). Tasub mainida, et EIK on oma EIÕK artikli 6 lõiget 1 käsitlevas kohtupraktikas öelnud, et õigus pöörduda kohtusse peab olema „tegelik ja tõhus“, mitte „teoreetiline või illusoorne“: vt 5. aprilli 2018. aasta kohtuotsus Zubac *vs*. Horvaatia (CE:ECHR:2018:0405JUD004016012, punkt 77). Vt seoses sellega ka kohtujurist Cruz Villalóni ettepanek kohtuasjas Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:102, punkt 43) ning kohtujurist Hogani ettepanek kohtuasjas B. M. M. ja B. S. (Perekonna taasühinemine – alaealine laps) (C-133/19, EU:C:2020:222, punkt 44).

[89] Vt 28. jaanuari 2010. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Iirimaa (C-456/08, EU:C:2010:46, punkt 61).

2. Määruse nr 882/2004 artikli 54 lõike 3 kohaselt peavad liikmesriigid nägema ette õiguse kaevata edasi määruse nr 854/2004 artikli 5 lõike 2 kohaselt tehtud riikliku veterinaararsti otsus, millega keeldutakse tervisemärgiga varustamast inimtoiduks kõlbmatuks tunnistatud liha. Nimetatud sätteid tuleb koostoimes harta artikliga 47 tõlgendada nii, et need ei välista riigisiseses õiguses kehtestatud menetlust, näiteks kohtuliku läbivaatamise nõuet, mille kohaselt seda läbiviival riigisisesel kohtul ei ole lubatud nimetatud otsust sisuliselt läbi vaadata.