Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

11 юли 2013 година*

„Обжалване — Жалба за отмяна — Защита срещу трансмисивните спонгиформни енцефалопатии — Регламент (ЕО) № 746/2008 — Регламент, който разрешава мерки за надзор и ликвидиране, които са по-малко обременителни от предходните — Принцип на предпазните мерки — Равнище на закрила на човешкото здраве — Нови елементи, които могат да променят разбирането за риска — Липса на мотиви — Изопачаване на фактите — Грешка при прилагане на правото“

По дело C-601/11 P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадена на 28 ноември 2011 г.,

Френска република, за която се явяват г-жа E. Belliard, г-жа C. Candat и г-жа R. Loosli-Surrans, както и г-н G. de Bergues и г-н S. Menez, в качеството на представители,

жалбоподател,

като другите страни в производството са:

Европейска комисия, за която се явяват г-н F. Jimeno Fernández и г-н D. Bianchi, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ответник в първоинстанционното производство,

Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия,

встъпила страна в първоинстанционното производство,

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от: г-н L. Bay Larsen, председател на състав, г-н J. Malenovský, г-н U. Lõhmus (докладчик), г-н M. Safjan и г-жа A. Prechal, съдии,

генерален адвокат: г-н M. Wathelet,

секретар: г-н A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

* Език на производството: френски.

постанови настоящото

Решение

1 С жалбата си Френската република иска да бъде отменено Решение на Общия съд на Европейския съюз от 9 септември 2011 г. по дело Франция/Комисия (T-257/07, Сборник стр. II-4543, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“), с което той отхвърля жалбата ѝ за частична отмяна на Регламент (ЕО) № 746/2008 на Комисията от 17 юни 2008 година за изменение на приложение VII към Регламент (ЕО) № 999/2001 на Европейския парламент и на Съвета за определяне на правила за превенция, контрол и ликвидиране на някои трансмисивни спонгиформни енцефалопатии (ОВ L 202, стр. 11, наричан по-нататък „спорният регламент“).

Правна уредба

Регламент (ЕО) № 178/2002

2 Член 7 от Регламент (ЕО) № 178/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2002 година за установяване на общите принципи и изисквания на законодателството в областта на храните, за създаване на Европейски орган за безопасност на храните и за определяне на процедури относно безопасността на храните (ОВ L 31, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 8, стр. 68) гласи:

„1. При специфични обстоятелства, когато след оценка на наличната информация се установи възможност за вредни за здравето ефекти и при наличие на научна несигурност, до придобиването на допълнителна научна информация за извършване на по-всеобхватен анализ на риска, могат да се приемат временни мерки за управление на риска, които са необходими за гарантиране на избраната от [Съюза] висока степен на опазване на здравето.

2. Приетите въз основа на параграф 1 мерки трябва да са съразмерни и не по-ограничителни за търговията, отколкото е необходимо за постигане на избраното от [Съюза] висок[о ниво] на опазване здравето, като се отчита тяхната техническа и икономическа изпълнимост и други фактори, които се считат за законосъобразни във връзка с разглеждания въпрос. Мерките се преразглеждат в приемлив срок, в зависимост от естеството на установения риск за живота или здравето и вида на необходимата научна информация за изясняване на научната неяснота и за провеждането на по-всеобхватна оценка на риска“.

Регламент (ЕО) № 999/2001

3 Регламент (ЕО) № 999/2001 на Европейския парламент и Съвета от 22 май 2001 година относно определяне на правила за превенция, контрол и ликвидиране на някои трансмисивни спонгиформни енцефалопатии (ОВ L 147, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 37, стр. 213), изменен с Регламент (ЕО) № 722/2007 на Комисията от 25 юни 2007 г. (ОВ L 164, стр. 7, наричан по-нататък „Регламент № 999/2001“), предвижда в член 13, параграф 1:

„Когато наличието на [трансмисивна спонгиформна енцефалопатия (наричана по-нататък „ТСЕ“)] се потвърди официално, във възможно най-кратък срок се прилагат следните мерки:

[…]

б) провежда се проучване за идентифициране на всички рискови животни в съответствие с приложение VII, точка 1;

в) всички животни и продукти от животински произход, посочени в приложение VII, точка 2, идентифицирани като изложени на риск чрез проучването, посочено в буква б), се убиват и унищожават изцяло в съответствие с Регламент (ЕО) № 1774/2002 [на Европейския парламент и на Съвета от 3 октомври 2002 година за установяване на здравни правила относно странични животински продукти, непредназначени за консумация от човека (ОВ L 273, стр. 1 Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 44, стр. 113)].

[…]“.

4 Член 23 от Регламент № 999/2001 има следното съдържание:

„След консултиране със съответния научен комитет по всеки въпрос, който би могъл да има въздействие върху общественото здраве, приложенията се изменят или допълват и се приемат всякакви подходящи преходни мерки в съответствие с процедурата, посочена в член 24, параграф 2.

[…]“.

5 Член 24а от този регламент гласи:

„Решенията, вземани в съответствие с една от процедурите, посочена в член 24, се основават на съответната оценка на възможните рискове за здравето на хората и животните и, като отчитат съществуващите научни данни, запазват, а ако това бъде научно обосновано, и увеличават [нивото на закрила]на здравето на хората и животните, гарантирано от [Съюза]“.

6 Преди влизането в сила на Регламент (ЕО) № 727/2007 на Комисията от 26 юни 2007 година за изменение на приложения I, III, VII и X към Регламент № 999/2001 (ОВ L 165, стр. 8), приложение VII към Регламент № 999/2001, озаглавено „Ликвидиране на трансмисивна спонгиформна енцефалопатия“, предвижда:

„1) Проучването, посочено в член 13, параграф 1, буква б), трябва да идентифицира:

[…]

б) при овце или кози:

— всички преживни животни, с изключение на овцете и козите в животновъдното стопанство на животното, при което болестта е била потвърдена,

— дотолкова, доколкото могат да бъдат идентифицирани, родителите, и при женските животни, всичките ембриони, яйцеклетките и последното потомство на женското животно, при което болестта е била потвърдена,

— всички други овце или кози в животновъдното стопанство, към което принадлежи животното, при което болестта е била потвърдена, в допълнение към споменатите във второ тире,

— възможният произход на болестта и идентификацията на другите животновъдни стопанства, в които има животни, ембриони или яйцеклетки, които биха могли да се заразят с агента на трансмисивна спонгиформна енцефалопатия или са били изложени на въздействието на една и съща храна или на един и същ източник на зараза,

— придвижването на потенциално замърсени храни, друг материал или всяко друго средство на пренасяне, което би могло да пренесе агента на [спонгиформната енцефалопатия по говедата (наричан по-нататък „СЕГ“)] до или от въпросното животновъдно стопанство.

2) Мерките, предвидени в член 13, параграф 1, буква в), обхващат минимум:

[…]

б) в случай на потвърждаване на СЕГ при овце или кози, считано от 1 октомври 2003 г., съгласно решението на компетентния орган:

i) или убиването и пълното унищожаване на всички животни, ембриони и яйцеклетки, идентифицирани от проучването и посочени във второ и трето тире от точка 1, буква б),

ii) или убиването и пълното унищожаване на всички животни, ембриони и яйцеклетки, идентифицирани от проучването и посочени във второ и трето тире от точка 1, буква б), с изключение на [генетично непредразположените животни или предназначените единствено за клане под два месеца],

iii) когато заразеното животно е било въведено в друго животновъдно стопанство, дадената държава членка може да реши, въз основа на историята на случая, да приложи мерки за ликвидиране в стопанството на произхода в допълнение към, или вместо това, на животновъдното стопанство, в което заразата е била потвърдена; в случай на земя, която е била използвана за общо пасбище от повече от едно стада, държавите членки могат да решат да ограничат прилагането на тези мерки само за едно от стадата, въз основа на разумно разглеждане на всичките епидемиологични фактори; когато повече от едно стадо е отглеждано само в едно животновъдно стопанство, държавите членки могат да решат да ограничат прилагането на тези мерки за стадото, за което е била потвърдена болестта скрейпи, при условие че е било проверено, че стадата са били държани изолирани едно от друго и че няма вероятност за разпространението на заразата между стадата посредством директен или индиректен контакт;

в) в случай на потвърждаване на СЕГ при животни от рода на овцете и козите — убиване и пълно унищожаване на всички животни, ембриони и яйцеклетки, идентифицирани от проучването и посочени от второ до пето тире от точка 1, буква б).

[…]“.

Спорният регламент

7 Спорният регламент изменя приложение VII към Регламент № 999/2001, възпроизвеждайки почти същия текст на приложението в редакцията му след измененията, въведени с Регламент № 727/2007.

8 В рамките на настоящото производство по обжалване Френската република оспорва разпоредбите на глава А, точка 2.3, буква б), подточка iii) и буква г), както и точка 4 от приложение VII към Регламент № 999/2001 (наричани по-нататък заедно „оспорените мерки“).

9 Точка 2.3, буква б), подточка iii) от въпросната глава А предвижда условията, при които при потвърден случай на ТСЕ при овца или коза и ако възможността за диагноза за СЕГ е изключена в съответствие с процедурите за тестване, предвидени в Регламент № 999/2001, държавите членки могат да вземат решение да не умъртвяват и унищожават животните, идентифицирани чрез изследванията, когато съотношението на генетично резистентните овце в стопанството е ниско, когато е трудно да се съберат резистентни заместващи овце, за да се запази генетичното разнообразие на дадено стопанство или раса, или след разумно обмисляне на епидемиологичната обстановка.

10 По силата на глава А, точка 2.3, буква г) от приложение VII към Регламент № 999/2001, при определени условия, държавите членки могат да решат да заменят умъртвяването и пълното унищожаване на животните с клане за консумация от човека, при условие че животните се колят на територията на въпросната държава членка и всички животни над 18-месечна възраст или с повече от два постоянни и пробили венеца резеца се изследват за ТСЕ.

11 Точка 4 от същата глава определя условията за запазване в стопанството на животните от стадо, заразено с ТСЕ, и за клането им за консумация от човека за период от две години след откриване на последния случай на ТСЕ. Той гласи, че всички животни над 18-месечна възраст, заклани за консумация от човека, се изследват за ТСЕ.

Обстоятелства, предхождащи спора, и спорният регламент

12 Предхождащите спора обстоятелства, изложени в точки 12—46 от обжалваното съдебно решение, могат да бъдат обобщени, както следва.

13 ТСЕ са невродегенеративни заболявания, които засягат както животните, така и хората, развиват се бавно и имат летален изход. Сред ТСЕ, които могат да засегнат овцете, козите или говедата, могат да се разграничат следните патологии: СЕГ, класически случай на скрейпи и нетипичен случай на скрейпи.

14 Тъй като теоретично е възможно при естествени условия със СЕГ — болест, която е заразна за човека — да се заразят и овцете и козите, в законодателството на Съюза са въведени редица мерки за предотвратяване и ликвидиране на ТСЕ при овцете и козите.

15 На 22 май 2001 г. е приет Регламент № 999/2001, който съсредоточава в един текст всички съществуващи разпоредби в областта на борбата с ТСЕ. Този регламент предвижда мерки, засягащи животните, за които има съмнение, че са заразени с ТСЕ, и мерки, които следва да се предприемат, когато се установи наличие на ТСЕ при животните, включително унищожаване на рискови животни. Освен това Регламентът изисква всяка държава членка да изпълни годишна програма за мониторинг на ТСЕ, който се провежда по-специално въз основа на изследване, извършвано с помощта на т.нар. „бързи“ тестове на проби от популациите от овце и кози.

16 Бързите тестове позволяват само да се установи в кратък промеждутък от време наличието на ТСЕ, но не и да се определи неговият вид, а именно дали е СЕГ, класически случай на скрейпи или нетипичен случай на скрейпи. Когато резултатите от тези бързи тестове са положителни, мозъчният ствол е подложен на потвърждаващи изследвания в референтна лаборатория. Когато тестовете не могат да изключат СЕГ, се извършват и биологични тестове върху живи мишки.

17 В периода между 2001 г. и 2007 г. Регламент № 999/2001 е изменян многократно. Измененията се отнасят по-специално до мерките за борба с ТСЕ при овцете и козите във връзка с развитието на научните познания в областта на ТСЕ, като разработването на молекулярните разграничителни тестове, годни да разграничат СЕГ от класически случай на скрейпи или от нетипичен случай на скрейпи (наричани по-нататък „разграничителни тестове“). Прилагането на въпросните тестове предполага предварително идентифициране на случай на ТСЕ, което по-специално може да бъде извършено с бързите тестове.

18 В приложение на правната уредба, която е била в сила към 2005 г., държавите членки са имали единствено избора, когато животно в стадо овце или кози е заразено с ТСЕ, която не е СЕГ, или да унищожат всички животни от стадото, към което принадлежи заразеното животно, или, ако заразеното животно е овца, да унищожат само генетично предразположените от стадото, след като генотипът на всички животни от стадото е бил определен, за да се разграничат предразположените от резистентните животни. Освен това държавата членка може да не умъртви овцете и козите, на възраст по-малки от два месеца, които са предназначени единствено за клане. Когато обаче едно животно е заразено със СЕГ, държавите членки трябва да съблюдават да бъдат умъртвени и напълно унищожени всички овце и кози, ембриони, яйцеклетки и всички животни, както и да се ликвидират материалите и другите средства на предаване.

19 След като на 28 януари 2005 г. е потвърдено наличието на СЕГ при коза, родена през 2000 г. и заклана във Франция през 2002 г., е въведена програма за засилен мониторинг на кози. Става въпрос за първия случай на заразяване със СЕГ на дребно преживно животно в естествени условия.

20 На 15 юли 2005 г. Комисията приема известие, озаглавено „Пътна карта за ТСЕ“ (COM (2005) 322 окончателен), в което обявява намерението си да предложи нови мерки, целящи да се направят по-гъвкави действащите относно дребните преживни животни мерки за ликвидиране, като отчита наличните нови инструменти за диагностика при запазване на настоящото равнище на защита на потребителите. Тази институция смята по-специално че с изключването на СЕГ риск за общественото здраве вече няма и поради това клането на цялото стадо може да бъде разглеждано като непропорционално спрямо предизвикателствата, свързани със защитата на общественото здраве.

21 На 21 септември 2005 г. френските власти сезират Agence française de sécurité sanitaire des aliments [Френска агенция по здравна безопасност на храните] (AFSSA), за да може тя да разгледа, от една страна, рисковете за здравето в мерките, предложени от Комисията в пътната карта за ТСЕ относно овцете и козите, и от друга страна, надеждността на разграничителните тестове.

22 На 26 октомври 2005 г. Европейският орган за безопасност на храните (ЕОБХ) приема становище относно класификацията на нетипичните случаи на ТСЕ при дребните преживни животни, като препоръчва програмите за целенасочен мониторинг да използват тестове и вземане на проби, за да се гарантира, че ще продължат да бъдат идентифицирани случаите на нетипична скрейпи.

23 Между декември 2005 г. и февруари 2006 г. прилаганите в Европейския съюз програми за мониторинг на ТСЕ позволяват да се открият две овце с произход от Франция и една от Кипър, за които има съмнения, че са заразени със СЕГ. След откриването на тези случаи Комисията въвежда във всички държави членки засилен мониторинг на ТСЕ, който засяга овцете във всички държави членки.

24 На 15 май 2006 г. AFSSA приема становище, в което се противопоставя на предложението на Комисията за облекчаване на политиката на клане, за да се позволи предлагане за консумация от човека на месо от животни от стада преживни животни, заразени със скрейпи. Агенцията приема, че не е възможно да се направи изводът, че с изключение на СЕГ, всички щамове ТСЕ, които са потенциално представени при дребните преживни животни, включително и нетипичните форми, не представляват никакъв риск за здравето на човека.

25 В отговор на новите искания на френските власти на 15 януари 2007 г. AFSSA приема становище за развитие на мерките, свързани с ветеринарно-санитарните изисквания, в което се посочва, че разграничителните тестове не позволяват да се изключи наличието на СЕГ нито у тестваното животно, нито a fortiori в стадото, към което то принадлежи, и че възможността за предаване на човека на щамове на ТСЕ, различни от тези на СЕГ, не може да се изключи. Следователно тя препоръчва да остане в сила правната уредба в областта на класическата скрейпи.

26 Сезиран от Комисията, на 25 януари и 8 март 2007 г. ЕОБХ приема две становища относно съответно количествената оценка на риска от наличието на остатъчни количества от СЕГ в овчето месо и месни продукти и относно някои аспекти на риска от ТСЕ при овцете и козите.

27 Що се отнася до първото становище относно СЕГ, ЕОБХ приема, че вероятното му ниво на разпространение при овцете е равно на нула. Колкото да становището относно ТСЕ ЕОБХ приема, че дори да няма доказателства за епидемиологична или молекулярна връзка между класическата или нетипичната скрейпи и ТСЕ при хората, не е възможно да се изключи напълно предаването на човека на агенти на ТСЕ при животните, различни от СЕГ. Освен това той счита, че разграничителните тестове, описани в правото на Европейския съюз, изглежда до този момент са надеждни за отличаването на СЕГ от класическата и нетипичната скрейпи, макар че нито диагностичната чувствителност, нито специфичността на разграничителните тестове могат да се смятат за безупречни.

28 След становището на ЕОБХ от 8 март 2007 г. на 24 април 2007 г. Комисията представя за гласуване от Комитета по хранителната верига и здравето на животните проект за регламент за изменение на приложения I, III, VII и X към Регламент № 999/2001.

29 На 26 юни 2007 г. Комисията приема Регламент № 727/2007, срещу който Френската република подава жалба пред Общия съд.

30 На 24 януари 2008 г. по искане на Комисията ЕОБХ приема становище, озаглавено „Техническо и научно пояснение на тълкуването и съображенията на някои части от изводите от становището от 8 март 2007 г. относно аспектите на риска от ТСЕ при овцете и козите“. В това становище посоченият орган уточнява своята позиция по въпросите, свързани с предаването на човека на животински ТСЕ, различни от СЕГ, и надеждността на разграничителните тестове.

31 На 30 април 2008 г. референтната лаборатория публикува становище, в което уточнява, че двете овце с произход от Франция и овцата от Кипър, преминали допълнителни тестове (вж. точка 23 по-горе), не могат да бъдат класирани като случаи на СЕГ.

32 На 17 юни 2008 г. Комисията приема спорния регламент, който изменя приложение VII към Регламент № 999/2001, като предоставя на държавите членки по-голям избор измежду мерките, които трябва да приемат, когато стадо овце или кози е заразено с ТСЕ, за която в резултат на разграничителен тест е могло да бъде установено, че не е СЕГ. Този регламент възпроизвежда почти изцяло разпоредбите на Регламент № 727/2007 относно въпросното приложение VII, като допълва мотивите към него.

33 Така спорният регламент по същество разрешава да се предлага за консумация от човека, от една страна, месото на преживни животни на възраст над 18 месеца, част от стадо, в което е открит случай на ТСЕ, която не е СЕГ, и които, що се отнася до животните, убити незабавно или в двете години, следващи откриването на последния случай на ТСЕ, са били подложени на бърз тест, резултатът от който е отрицателен, и от друга страна, месото на дребни преживни животни на възраст от 3 до 18 месеца, част от стадо, в което е бил открит случай на ТСЕ, която не е СЕГ, без да са били подложени на бързи тестове.

Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение

34 С жалба, подадена в секретариата на Общия съд на 17 юли 2007 г., Френската република иска от Общия съд да отмени точка 3 от приложението към Регламент № 727/2007 поради нарушение на принципа на предпазните мерки, доколкото тя облекчава режима на ликвидиране на ТСЕ. Тази държава членка подава и молба за допускане на обезпечение с цел да бъде допуснато спиране на изпълнението на посочения режим до постановяване на решението. С Определение от 28 септември 2007 г. (T-257/07 R, Сборник, стр. II-4153) Общият съд уважава молбата.

35 След приемането на спорния регламент с решение от 6 октомври 2008 г. Общият съд уважава искането на Френската република висящото съдебно производство да обхване и разпоредбите от посочения регламент и допуска изтъкването на допълнителни искания и основания. С Определение от 30 октомври 2008 г. (T-257/07 RII) Общият съд уважава и втората молба на Френската република за спиране на изпълнението, а с решение от 30 януари 2009 г. отхвърля искането на Комисията да се произнесе по реда на бързото производство.

36 В подкрепа на жалбата си Френската република повдига едно-единствено правно основание, изведено от нарушение на принципа на предпазните мерки от страна на Комисията поради въвеждането на оспорваните мерки в спорния регламент.

37 Комисията, поддържана от Обединеното кралство, иска жалбата да бъде отхвърлена.

38 С обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля жалбата в нейната цялост.

39 В началото в точки 66—89 от обжалваното съдебно решение Общият съд изтъква принципни съображения относно закрилата на човешкото здраве, принципа на предпазните мерки и обхвата на съдебния контрол върху актовете на институциите на Съюза в областта на общата селскостопанска политика.

40 След това Общият съд разглежда доводите, изтъкнати от Френската република в подкрепа на единственото ѝ правно основание, с които тя оспорва, от една страна, извършената от Комисията оценка на риска, а от друга страна, проведеното от нея управление на риска.

41 На първо място, що се отнася до извършената от Комисията оценка на риска Френската република поддържа, първо, че Комисията не е взела предвид научната неяснота относно риска от предаване на човека на ТСЕ, различна от СЕГ, второ, че Комисията не е изготвила научна оценка на надеждността на бързите тестове, трето, че тази институция не е отчела научната неяснота на надеждността на разграничителните тестове, и четвърто, че Комисията не е оценила своевременно рисковете от приемането на оспорваните мерки.

42 В точки 93—202 от обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля всички тези оплаквания.

43 Що се отнася до оплакването, изведено от невземането предвид на научната неяснота относно риска от предаване на човека на ТСЕ, различна от СЕГ, в точки 93—109 от обжалваното съдебно решение Общият съд го отхвърля, като приема, че Френската република неправилно поддържа, че при оценката на рисковете преди приемането на оспорваните мерки Комисията не е отчела научната неяснота относно предаването на болестта, тъй като от съображение 12 от спорния регламент следва, че Комисията изрично е признала невъзможността да се изключи всякаква вероятност от предаване на човека на ТСЕ, различна от СЕГ, при овцете или козите.

44 Освен това Общият съд приема, че предвид факта, че към момента на приемане на спорния регламент научните доказателства, подкрепящи тезата, че ТСЕ при овцете или козите, различна от СЕГ, може да бъде предавана на човека, имат ограничен и недостатъчно представителен характер, Комисията, без да допуска явна грешка в преценката, с основание е приела в същото съображение 12, че степента на вероятност ТСЕ при овцете или козите, различна от СЕГ, да се предаде на човека, е изключително ниска. Отново според Общия съд Френската република не е изтъкнала никакъв довод и не е представила никакво доказателство, което да лиши от правдоподобност направената от Комисията преценка.

45 В точки 110—136 от обжалваното съдебно решение Общият съд е отхвърлил оплакването на Френската република, изведено от липсата на консултации с научни експерти относно надеждността на бързите тестове. По-специално Общият съд счита, че без да допуска явна грешка в преценката, Комисията е могла да приеме, че оценката на надеждността на бързите тестове, съдържаща се в становищата на ЕОБХ от 17 май и 26 септември 2005 г., е валидна и при използването на тези тестове в контекста на контрола върху предлаганото за консумация от човека овче или козе месо. Следователно не е необходимо ЕОБХ да се консултира конкретно с тази цел.

46 Общият съд отхвърля също оплакванията на Френската република, че от една страна, преди да приеме оспорваните мерки, Комисията не била запозната с границите на бързите тестове, когато те се извършват върху млади животни, и от друга страна, Комисията допуснала явна грешка в преценката, като приела оспорваните мерки, макар ЕОБХ да бил препоръчал преоценката на тези тестове предвид посочените граници.

47 В точки 137—173 от обжалваното съдебно решение Общият съд е разгледал и отхвърлил оплакването относно надеждността на разграничителните тестове.

48 Най-напред в точки 143—148 от това решение Общият съд, на първо място, отхвърля довода на Френската република, изведен от неотчитането на научната неяснота, що се отнася до разграничителните тестове, като констатира, че Комисията е отчела тази неяснота в съображенията към спорния регламент. На второ място, Общият съд е отхвърлил като неотносим довода, изведен от липсата на консултации с ЕОБХ при изготвянето на оспорваните мерки. На трето място, Общият съд е приел, че Френската република не е доказала, че Комисията не е преразгледала въпросните мерки след становището на ЕОБХ от 24 януари 2008 г., предвид факта че спорният регламент се позовава на посоченото становище.

49 По-нататък, в точки 149—171 от обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля оплакването, изведено от факта, че Комисията е омаловажила съмненията на научните експерти относно надеждността на разграничителните тестове, дължащи се на неразбирането на действителното биоразнообразие на агентите на ТСЕ и на начина, по който те взаимодействат в случаи на едновременно инфектиране. Общият съд приема също че Комисията може, без да допуска явна грешка в преценката, да направи извода въз основа на становището на ЕОБХ от 24 януари 2008 г., че възможността от едновременно заразяване на дребни преживни животни в естествени условия не е доказана, и да заключи, че възможността от едновременно заразяване и

a fortiori рискът от неоткриване на едновременното заразяване са малки. Общият съд приема също че Комисията не е допуснала явна грешка в преценката, като е счела, че разпространението на СЕГ при дребните преживни животни е много слабо.

50 Накрая, що се отнася до становището на AFSSA от 8 октомври 2008 г. и това на ЕОБХ от 22 октомври 2008 г., в точки 172 и 173 от обжалваното съдебно решение Общият съд констатира, че те са одобрени след приемането на спорния регламент, така че изтъкнатите от Френската република доводи, основани на посочените становища, са неотносими.

51 В точки 174—202 от посоченото решение Общият съд отхвърля оплакването, изведено от липсата на преценка за увеличаването на риска в резултат от приемането на спорния регламент. По-специално той приема, предвид научните становища на ЕОБХ и на AFSSA и като се вземе предвид липсата на данни, необходими за извършването на точна количествена оценка, че Комисията не може да бъде обвинявана за това, че при приемането на оспорваните мерки не е разполагала с количествена научна оценка на допълнителния риск за човека от излагане на ТСЕ в резултат от приемането на въпросния регламент. Ето защо Общият съд приема, че Комисията не е нарушила гаранциите, предоставени от правния ред на Съюза.

52 На второ място, що се отнася до довода относно управлението на риска, Френската република упреква Комисията, че не е изпълнила задължението си да гарантира високо равнище на закрила на човешкото здраве, както и да спазва принципа на предпазните мерки, доколкото тази институция се е основала на двоен постулат, свързан, от една страна, с липсата на възможност за предаване на човека на ТСЕ при животните, различна от СЕГ, и от друга страна, на надеждността на разграничителните тестове да различат със сигурност скрейпи от СЕГ, при положение че най-актуалните научни данни отбелязвали значителна неяснота във връзка с тези два постулата.

53 В точки 206—264 от обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля тези оплаквания.

54 Във връзка с това в началните съображения, намиращи се в точки 206—214 от обжалваното съдебно решение, Общият съд констатира, че компетентността на Комисията да приеме оспорваните разпоредби не е била оспорена от Френската република. Той напомня, че компетентните публични органи са длъжни да поддържат или при необходимост да увеличат равнището на закрила на човешкото здраве, без при това да се налага то да е възможно най-високото. За да изпълни това задължения, компетентният орган трябвало, в приложение на принципа на предпазните мерки, да управлява риска, надвишаващ нивото, считано за приемливо за обществото, чрез мерки, целящи ограничаването на въпросното ниво. Общият съд стига до извода, че облекчаването на приетите преди това превантивни мерки трябва да бъде обосновано от нови елементи, които променят разбирането за въпросния риск. Общият съд приема, че подобни нови елементи, като нови обстоятелства или открития, могат да променят едновременно разбирането за риска и нивото на риска, считано за приемливо за обществото.

55 Освен това Общият съд приема, че само когато това ново ниво на риска надвишава нивото на риска, считано за приемливо за обществото, съдът трябва да установи неизпълнение на принципа на предпазните мерки. Все пак той напомня, че контролът на съда, когато компетентният орган е определил ниво на риска, считано за неприемливо за обществото, се свежда до явна грешка в преценката, злоупотреба с власт или превишаване на пределите на правото му на преценка. Що се отнася до явната грешка в преценката, Общият съд уточнява, че страната, която се позовава на нея, трябва да представи достатъчно доказателства, за да лиши от правдоподобност фактическите преценки, възприети от компетентния орган.

56 Що се отнася до трите елемента, изтъкнати от Комисията, а именно, на първо място, липсата на епидемиологична връзка между, от една страна, класическата или нетипичната скрейпи при дребните преживни животни, а от друга страна, ТСЕ при хората, от въвеждането на

първоначалните превантивни мерки, на второ място, разработването и валидирането на разграничителни тестове, които позволяват надеждно разграничаване на скрейпи от СЕГ в кратък промеждутък от време; и на трето място, много малката вероятност за наличие на СЕГ при овцете и козите според епидемиологичните данни, Общият съд смята, че Френската република оспорва не че тези елементи са нови, а преценката, че те могат да обосноват приемането на оспорваните мерки. В резултат на това Общият съд приема, че следва да се прецени дали предвид тези нови елементи Комисията е трябвало да приеме спорния регламент, при положение че, като поддържа високо равнище на закрила на човешкото здраве, той позволява намаляване на разходите от превантивните мерки за обществото, или напротив, дали, като приема въпросния регламент, Комисията е нарушила принципа на предпазните мерки, а следователно и задължението да поддържа високо равнище на закрила на човешкото здраве, като излага хората на рискове, които нахвърлят нивото на риска, считано за приемливо за обществото.

57 В това отношение в точки 227—248 от обжалваното съдебно решение Общият съд разглежда, на първо място, дали спорният регламент води до увеличаване на риска от излагане на човека на ТСЕ при дребните преживни животни, поради факта че за консумация от човека се предлага месо на дребни преживни животни, част от стадо, в което е бил открит случай на ТСЕ. След като констатира, че е налице увеличаване на риска, който не е незначителен, Общият съд все пак приема, че тази констатация не е достатъчна, за да се установи нарушение на принципа на предпазните мерки или неизпълнение на задължението да се поддържа високо равнище на закрила на човешкото здраве. Според тази юрисдикция следва освен това да се провери дали увеличаването води до рискове за човешкото здраве, които надхвърлят нивото, считано за приемливо за обществото.

58 Ето защо Общият съд проверява, на второ място, в точки 249—264 от обжалваното съдебно решение дали приемането на спорния регламент води до рискове за човешкото здраве, които надхвърлят нивото, считано за приемливо за обществото.

59 Що се отнася до риска в резултат на консумацията от човека на месо от дребни преживни животни, заразени с ТСЕ, различна от СЕГ, Общият съд констатира, че предвид изключително ниския риск от предаване на човека на тези ТСЕ, които засягат дребните преживни животни, Комисията не е допуснала явна грешка в преценката, приемайки, че оспорваните мерки не водят до увеличаване на риска за човешкото здраве, който надхвърля нивото на риск, считано за приемливо за обществото.

60 Що се отнася до риска, произтичащ от консумацията от човека на място от овце или кози, заразени с ТСЕ, Общият съд посочва, че дори оспорваните мерки да не позволяват да се изключи възможността месо, произхождащо от стадо, в което е имало заразено със СЕГ животно, да бъде предлагано за консумация от човека, разпространението на класическата СЕГ при дребните преживни животни е много слабо, като е бил потвърден само един случай на класическа СЕГ и това е коза, хранена с животински брашна, които вече са забранени.

61 Общият съд стига до извода, че Комисията не е допуснала явна грешка в преценката, като е прела, че допълнителният риск от излагане на човека на класическа СЕГ при дребните преживни животни, до който води приемането на оспорваните разпоредби, не поражда рискове за човешкото здраве, които надхвърлят нивото на риска, считано за приемливо за обществото.

62 От друга страна, Общият съд счита, че от различните научни становища става ясно, че значението, произходът и възможността за предаване на СЕГ от тип L или H към приемането на спорния регламент са теоретически. Така Комисията отново не била допуснала явна грешка в преценката, приемайки, че допълнителният риск от излагане на човека на СЕГ, различни от класическата СЕГ, е приемлив.

63 В резултат на това Общият съд приема, че като е приела спорния регламент, Комисията не е нарушила принципа на предпазните мерки и задължението да поддържа високо равнище на закрила на здравето по член 152, параграф 1 ЕО и член 24а от Регламент № 999/2001.

Производство пред Съда

64 Френската република иска от Съда:

— да отмени обжалваното съдебно решение,

— да постанови окончателно решение и да отмени спорния регламент, или при условията на евентуалност да върне делото на Общия съд, и

— да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

65 Комисията иска от Съда:

— да отхвърли жалбата и

— да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

По жалбата

66 В подкрепа на жалбата си Френската република изтъква четири основания, изведени от, първо, нарушение на задължението за мотивиране, второ, опорочаване на фактите, трето, грешка в правната квалификация на фактите, и четвърто, грешка при прилагане на правото, водеща до нарушение на член 24а от Регламент № 999/2001 и на принципа на предпазните мерки.

67 Комисията смята, че всички основания, изтъкнати в подкрепа на жалбата, трябва да се отхвърлят като недопустими или във всеки случай като неоснователни.

68 В началото следва да се разгледа повдигнатото от Комисията общо възражение за недопустимост.

По общото възражение за недопустимост

69 В началото Комисията повдига възражение за недопустимостта на жалбата, доколкото последната съставлява опит да се преразгледа подадената до Общия съд жалба, което не било от компетентността на Съда. Според тази институция всички основания на Френската република или се ограничават в повтаряне на основанието и доводите, които тя е изтъкнала пред Общия съд, или имат за цел събраните от него доказателства да бъдат преоценени.

70 В това отношение следва да се напомни, че съгласно членове 256 ЕО и 58 от Статута на Съда на Европейския съюз обжалването се ограничава само до правни въпроси.

71 От друга страна, установена съдебна практика е, че когато страна оспорва тълкуването или прилагането на правото на Съюза от Общия съд, разгледаните в първоинстанционното производство правни въпроси могат отново да бъдат обсъдени в хода на производството по обжалване. Всъщност, ако страната не може да основе жалбата си пред Съда на вече изложени пред Общия съд основания и доводи, производството по обжалване отчасти би се обезсмислило

(вж. по-специално Решение от 21 септември 2010 г. по дело Швеция и др./API и Комисия, C-514/07 P, C-528/07 P и C-532/07 P, Сборник, стр. I-8533, точка 116, както и Решение от 26 юни 2012 г. по дело Полша/Комисия, C-335/09 P, точка 27).

72 Що се отнася до настоящата жалба, налага се констатацията, както следва по-специално от точка 66 от настоящото решение, и противно на поддържаното от Комисията, че Френската република не цели най-общо да оспори фактическите преценки на Общия съд, повтаряйки основанието и доводите, повдигнати пред последния. Обратно, по същество жалбоподателят изтъква правни въпроси, които закономерно могат да бъдат предмет на жалба. Следователно повдигнатото от Комисията общо възражение за недопустимост трябва да се отхвърли.

73 При това положение, доколкото Комисията възразява по-конкретно и че определени основания или оплаквания са недопустими, тези възражения следва да се разгледат в рамките на съответните основания.

По първото основание, изведено от нарушение на задължението за мотивиране

Доводи на страните

74 Първото основание по същество се разделя на две части. С първата част от първото основание Френската република изтъква, че в обжалваното съдебно решение Общият съд не е отговорил в достатъчна степен от правна страна на оплакванията, изведени от неотчитането на наличните научни данни от страна на Комисията.

75 Френската република подчертава факта, че ако Общият съд действително утвърждава, че Комисията е познавала наличните научни данни, когато е приела спорния регламент, с доводите си тази държава членка цели по-скоро да установи, че Комисията не е отчела напълно тези данни, при положение че те поставят под въпрос двата постулата, на които тя се основава за приемането на разпоредбите от Регламент № 727/2007, а именно, от една страна, липсата на възможност за предаване на човека на ТСЕ при животните, различна от СЕГ, и от друга страна, на надеждност на разграничителните тестове. Фактът, че в преамбюла на спорния регламент са цитирани изводите от становището на ЕОБХ от 24 януари 2008 г., не означавал, че тези изводи действително са взети предвид от Комисията.

76 Освен това Общият съд пропуснал да обсъди въпроса дали Комисията има право да възпроизведе в спорния регламент идентични разпоредби от Регламент № 727/2007, въпреки факта че становищата на ЕОБХ поставят под въпрос двата постулата, на които се основава Комисията, за да приеме тези разпоредби.

77 С втората част от първото основание Френската република изтъква, че Общият съд не е отговорил в достатъчна степен от правна страна на оплакванията ѝ, изведени от нарушение на член 24а от Регламент № 999/2001, доколкото тази юрисдикция е приела, че с оплакванията се цели да се провери дали оспорваните мерки са подходящи, за да се осигури високо равнище на закрила на здравето на хората.

78 В това отношение Общият съд неправилно приел, че въпросният член 24а единствено възпроизвежда съдържащото се в член 152, параграф 1 ЕО задължение компетентните публични органи да осигурят високо равнище на закрила на човешкото здраве в Съюза. Според Френската република член 24а от Регламент № 999/2001 поставя допълнително изискване спрямо съдържащото се в член 152, параграф 1 ЕО, а именно че решенията, взети на основание член 24 от този регламент, не само не понижават равнището на закрила, установено с

действащите превантивни мерки, а дори повишават въпросното равнище. Така Общият съд трябвало да се увери, че оспорваните мерки поддържат или повишават равнището на закрила на човешкото здраве, което е гарантирано от предходните превантивни мерки.

79 Комисията смята, че първото основание трябва да се отхвърли като явно недопустимо или във всеки случай като неоснователно, тъй като съображенията на Общия съд в точки 97, 144, 145, 201 и 221 от обжалваното съдебно решение показват, че Комисията е приела спорния регламент след задълбочено изследване на най-добрите научни данни и на най-съвременните резултати от изследванията на международно равнище.

80 Що се отнася по-специално до довода, че Комисията няма право да възпроизвежда в спорния регламент идентични разпоредби от Регламент № 727/2007, тази институция отбелязва, че в жалбата не е уточнено ясно кои обстоятелства от обжалваното съдебно решение са подложени на критика. Във всеки случай жалбоподателят не уточнявал причината, поради която Комисията нямала право да възпроизведе в спорния регламент мерките от предходния регламент, след като те са обосновани, а искал от Съда да направи преоценка на фактите, доколкото Френската република се ограничавала да упрекне Общият съд, че е възприел същия прочит като този на Комисията на становищата на ЕОБХ.

81 Колкото до член 24а от Регламент № 999/2001, Френската република не била посочила обстоятелствата, които обосновават тълкуване на тази разпоредба, което е различно от възприетото от Общия съд. Комисията обаче счита, че Общият съд е спазил не само член 152, параграф 1 ЕО, но и член 24а, доколкото в точки 211, 221, 249 и 266 от обжалваното съдебно решение е проверил дали новите мерки биха повишили риска за човешкото здраве и е направил извода, че случаят не е такъв.

Съображения на Съда

82 В началото следва да се напомни, че въпросът за обхвата на задължението за мотивиране представлява правен въпрос, който подлежи на контрол от Съда в рамките на производството по обжалване (Решение от 10 юли 2008 г. по дело Bertelsmann и Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, Сборник, стр. I-4951, точка 30 и цитираната съдебна практика).

83 Съдът е приел също че задължението за мотивиране, с което е обвързан Общият съд съгласно член 36 от Статута на Съда, приложим към Общия съд по силата на член 53, първа алинея от същия статут и на член 81 от Процедурния правилник на Общия съд, не го задължава да направи изложение, което да следва изчерпателно и едно по едно всички логически разсъждения, направени от страните по спора. Следователно мотивите могат да бъдат имплицитни, при условие че позволяват на заинтересованите лица да се запознаят с мотивите на решението на Общия съд, а на Съда — да разполага с достатъчно данни, за да упражни своя контрол (вж. по-специално Решение от 10 февруари 2011 г. по дело Activision Blizzard Germany/Комисия, C-260/09 P, Сборник, стр. I-419, точка 84 и Решение от 28 юли 2011 г. по дело Mediaset/Комисия, C-403/10 P, точка 88).

84 По отношение на първата част от първото основание, изведено от нарушение на задължението за мотивиране във връзка с довода относно несъобразяването на наличните научни данни, от точки 96—109 от обжалваното съдебно решение става ясно, че Общият съд е проверил дали спорният регламент действително отчита наличните научни становища и изразената в тях научна несигурност. Общият съд прави извода, че Комисията не е пренебрегнала научната несигурност при оценката на рисковете, която предхожда приемането на оспорваните мерки, и че следователно констатациите на тази институция не са опорочени от явна грешка в

преценката. Освен това Общият съд приема, че Френската република не е представила никакъв довод, нито доказателство, които могат да лишат от правдоподобност направената от Комисията преценка.

85 При тези обстоятелства обаче не може да се приеме, че Общият съд не е мотивирал в достатъчна степен от правна страна отхвърлянето на довода, изложен пред него от Френската република относно несъобразяването на наличните научни данни.

86 Колкото до оплакването, изведено от факта, че Общият съд пропуснал да разгледа въпроса дали Комисията има право да възпроизвежда в спорния регламент идентични разпоредби от Регламент № 727/2007, следва да се напомни, че прегледът на писмените становища, депозирани от Френската република в Общия съд, и по-специално допълнителните ѝ искания, предявени след приемането на спорния регламент, показва, че твърдението относно идентичността на мерките, приети с последния регламент по отношение на Регламент № 727/2007, е изтъкнато пред Общия съд не като самостоятелен довод, а само като констатация, направена при сравняването на тези два регламента.

87 Ако Френската република действително споменава веднъж в рамките на доводите си пред Общия съд, че не разбира как пълното отчитане на становището на ЕОБХ от 24 януари 2008 г. би могло да накара Комисията да приеме в спорния регламент разпоредби, които са идентични с оспорваните мерки, налага се констатацията, че въпросното наблюдение не претърпява някакво особено развитие, нито се придружава от специфичен довод, предназначен да го подкрепи.

88 От посоченото по-горе следва, че тъй като Френската република не е изложила с необходимата яснота и точност причините, поради които Комисията няма право да възпроизведе в спорния регламент идентични разпоредби от Регламент № 727/2007, наблюдението ѝ по отношение на идентичността на въпросните два регламента не може да се приеме за отделно основание, което би обосновало специфичен отговор в обжалваното съдебно решение. Следователно Общият съд не е нарушил задължението си за мотивиране, като не е отговорил изрично на това наблюдение.

89 Що се отнася до втората част от първото основание, с която Френската република изтъква неспазването на задължението за мотивиране по отношение на твърдяното нарушение на член 24а от Регламент № 999/2001, следва да се отбележи, че с доводите си жалбоподателят не оспорва недостатъчността на мотивите на Общия съд, а цели да постави под въпрос тяхната основателност.

90 Необходимо е да се посочи обаче, че в точки 79, 211—213, 249 и 266 от обжалваното съдебно решение Общият съд предоставя достатъчно мотиви, така че да позволи, от една страна, на жалбоподателя да се запознае с причините, поради които Общият съд не е уважил доводите му относно нарушението на член 24а от Регламент № 999/2001, а от друга страна, на Съда да упражни контрола си.

91 Следователно доводът, изведен от нарушение на задължението за мотивиране по отношение на приложението на член 24а от Регламент № 999/2001, трябва да се отхвърли като неоснователен. Доколкото въпросът за основателността на този мотив се бърка с твърдяното нарушение на член 24а, което е предмет на първата част от четвъртото основание за обжалване, този въпрос ще бъде разгледан в рамките на четвъртото основание.

92 От всички тези обстоятелства следва, че първото основание е отчасти недопустимо и отчасти неоснователно.

По второто правно основание, изведено от опорочаването на фактите

Доводи на страните

93 Второто основание се разделя на три части. С първата част на второто основание Френската република изтъква, че в точки 101—108 от обжалваното съдебно решение Общият съд е опорочил обхвата на становищата на ЕОБХ от 8 март 2007 г. и 24 януари 2008 г., като е приел, че от въпросните становища Комисията е могла, без да допусне явна грешка в преценката, да направи извода, че рискът от предаване на човека на ТСЕ, различна от СЕГ, е изключително малък. В тези становища ЕОБХ всъщност заключил не че рискът е изключително малък, а че не е възможно да се изключи такова предаване.

94 По-специално Френската република поддържа, че в точки 101—106 от обжалваното съдебно решение не се отчита никаква преценка на ЕОБХ за степента на вероятност от риск от предаване на човека на ТСЕ, различна от СЕГ. Освен това, приемайки в точка 107 от това решение, че разглежданите експериментални опити са малко представителни, Общият съд опорочил обхвата на становищата на ЕОБХ. Според въпросната държава членка Общият съд не е направил разлика между липсата на сигурност за наличието на риск с малката вероятност от възможност за такъв риск.

95 С втората част от това основание Френската република изтъква в точки 116—122 от обжалваното съдебно решение опорочаване от Общия съд на обхвата на становищата на ЕОБХ от 17 май и 26 септември 2005 г., както и това от 7 юни 2007 г., след като тази юрисдикция е приела, че Комисията не е допуснала явна грешка в преценката, приемайки, от една страна, че бързите тестове са надеждни, а от друга страна, че оценката на надеждността на тези тестове, която се съдържа в становищата, е валидна и в контекста на контрола за предоставяне за консумация от човека на месо от овце или кози.

96 В това отношение Френската република подчертава, че ако действително в становищата си ЕОБХ е приел, че бързите тестове могат да се препоръчат при оценка на разпространението на класическа скрейпи и на СЕГ, от това не може да се направи извод, че тестовете са надеждни в рамките на контрола за предоставяне за консумация от човека на месо от овце или кози. Всъщност степента на изискването за надеждност на бързите тестове не можела да бъде същата за проследяване на епидемиологичното развитие на класическа скрейпи, както и на СЕГ, и за систематичен контрол на кланичните трупове с цел да се разреши тяхната консумация.

97 С третата част от второто основание Френската република смята, че в точки 215—221 от обжалваното съдебно решение Общият съд е опорочил фактите, като е приел, че изтъкнатите от Комисията научни обстоятелства, за да обоснове приемането на спорния регламент, представляват нови елементи спрямо предходните превантивни мерки.

98 Според Френската република нито от становищата на Комисията, нито от встъпването на последната в съдебното заседание пред Общия съд става ясно, че тя твърди, че научните обстоятелства, на които се позовава, са нови, с изключение на разработването и валидирането на разграничителни тестове. Така Комисията в нито един момент не била представила като нови научни елементи липсата на епидемиологична връзка между класическата или нетипичната скрейпи при дребните преживни животни ТСЕ при хората, нито слабото разпространение на СЕГ при дребните преживни животни.

99 Това опорочаване на фактите имало определящо влияние върху оценката за законосъобразността на спорния регламент, доколкото, както ставало ясно от точки 83 и 212 от обжалваното съдебно решение, принципът на предпазните мерки изисквал, за да се оправдае

облекчаване на действащите превантивни мерки, компетентните институции да представят нови елементи, от естество да променят разбирането за риск или да покажат, че този риск може да бъде ограничен с не толкова обременителни мерки, колкото са съществуващите.

100 Комисията поддържа, че първите две части от второто основание са недопустими, тъй като, от една страна, доводите на Френската република се основават на оценка и тълкуване на фактите от Общия съд, което е от компетентността на тази юрисдикция, а от друга страна, държавата членка жалбоподател не посочва ясно критикуваните обстоятелства от обжалваното съдебно решение или юридическите доводи, които по-специално подкрепят жалбата ѝ, а именно документите от преписката, от които ставало ясно, че се твърди материална неточност на констатациите.

101 Колкото до третата част от второто основание, тя също била недопустима или във всеки случай неоснователна. Всъщност Френската република се ограничавала да наложи тълкуването си на фактите относно различния подход, възприет от Комисията.

102 В това отношение Комисията посочва, че преценката на нуждата от промяна на определени действащи мерки произтича не от преценката на нови елементи, а по същество от съобразяването на развитието на данните и на научните доказателства. Всъщност изискването за нови елементи, на които се позовава Френската република, не се открива нито в член 24а от Регламент № 999/2001, нито в член 7 от Регламент № 178/2002, тъй като тези разпоредби се отнасят до оценката на наличната информация и до наличните научни доказателства.

Съображения на Съда

103 Що се отнася до първата и втората част от второто основание, свързани с твърдяно опорочаване от страна на Общия съд на обхвата на определени становища на ЕОБХ съответно в точки 101—108 и 116—122 от обжалваното съдебно решение, трябва да се посочи, че във въпросните точки Общият съд е разгледал оплакванията на Френската република, които имат за цел да доведат до констатацията, че Комисията е допуснала явна грешка в преценката на научните становища, с които е разполагала, като е приела, от една страна, че рискът от предаване на човека на ТСЕ, различна от СЕГ, която засяга животните, е изключително малък, а от друга страна, че оценката на надеждността на бързите тестове, която е била извършена в контекста на мерките за епидемиологичен мониторинг на ТСЕ при дребните преживни животни, е валидна и в контекста на оспорваните мерки, които позволяват при отрицателни резултати от тези тестове да бъде предоставено за консумация от човека месо от дребни преживни животни.

104 В рамките на настоящото обжалване Френската република, като се позовава по същество на същите доводи като тези, които вече е представила пред Общия съд, оспорва същите преценки на Комисията, за които Общият съд вече е приел, че не са явно погрешни, изтъквайки опорочаване на становищата на ЕОБХ от 17 май и 26 септември 2005 г., от 8 март и 7 юни 2007 г., както и от 24 януари 2008 г.

105 В това отношение се налага констатацията, от една страна, че доводите на жалбоподателя произтичат от частичен прочит на обжалваното съдебно решение. Всъщност по отношение на риска от предаване на човека на ТСЕ, различна от СЕГ, която засяга животните, от точка 107 от обжалваното съдебно решение следва ясно, че Общият съд е взел предвид декларацията на SEAC (Spongiform Encephalopathy Advisory Committee) относно възможния риск за човешкото здраве от промените, свързани с контрола върху класически случай на скрейпи от февруари 2008 г. Според Общия съд в тази декларация, въпреки че се потвърждава, че не може да бъде изключена връзка между класическия случай на скрейпи и ТСЕ при хората, SEAC все пак приема, че този риск трябва да е съвсем малък. Според този орган много редките случаи на

ТСЕ при хората и относителната трайност на тази тенденция по света доказват, че трябва да има най-малкото съществена, макар и не пълна бариера пред предаването на класическия случай на скрейпи на хората. Жалбоподателят обаче не оспорва относимостта на валидността на декларацията.

106 От друга страна, Френската република не е доказала в достатъчна степен от правна страна, че Общият съд е предпочел тълкуване на посочените по-горе научни становища, което явно противоречи на съдържанието им.

107 Ето защо първата и втората част от второто основание трябва да се отхвърлят като неоснователни.

108 Колкото до третата част от второто основание, насочена срещу точки 215—221 от обжалваното съдебно решение, следва да се провери дали Френската република е доказала опорочаване на доводите на Комисията по отношение на новия характер на научните елементи, които обосновават приемането на оспорваните мерки.

109 В това отношение следва да се отбележи, че ако е безспорно, че в посочените по-горе точки от обжалваното съдебно решение Общият съд е представил като нови спрямо положението, съществуващо към момента на приемането на първоначалните превантивни мерки, трите елемента, посочени в точка 56 от настоящото решение, налага се констатацията, че подобна квалификация не се основава на доводите, представени от Комисията пред Общия съд, а е резултат от приложението на съдебната практика, посочена в точки 83 и 212 от обжалваното съдебно решение.

110 В тези последни точки от обжалваното съдебно решение Общият съд припомня практиката на Съда, съгласно която, когато нови елементи променят разбирането за риск или покажат, че този риск може да бъде ограничен с не толкова обременителни мерки, колкото са съществуващите, институциите, и по-специално Комисията, която има правото на инициатива, са тези, които трябва да се погрижат за адаптиране на уредбата с оглед на новите данни (вж. Решение от 12 януари 2006 г. по дело Agrarproduktion Staebelow, C-504/04, Recueil, стр. I-679, точка 40). От това Общият съд прави извода, че облекчаването на приетите преди това превантивни мерки трябва да бъде обосновано от нови елементи, като нови познания или нови научни открития, които променят преценката за въпросния риск.

111 От това следва, че оплакването, изведено от твърдяно опорочаване на доводите на Комисията, трябва да се отхвърли, без да е необходимо да се разгледат доводите на Комисията, с които се оспорва основателността на изискването научните данни да бъдат нови, за да се обоснове приемането на оспорваните данни.

112 Предвид изложеното по-горе третата част на второто основание, а оттам и цялото второ основание, следва да се отхвърлят като неоснователни.

По третото основание, изведено от грешка в правната квалификация на фактите

Доводи на страните

113 С третото правно основание Френската република поддържа, че Общият съд е допуснал грешка в правната квалификация на фактите, като е приел, че изтъкнатите от Комисията научни елементи представляват нови такива, които могат да променят разбирането за риска.

114 Така според Френската република в точки 215—221 от обжалваното съдебно решение Общият съд неправилно приема не само че трите изтъкнати от Комисията научни елемента са нови, но и че тези елементи могат да променят разбирането за риска.

115 Френската република смята, че дори тестовете за разграничаване да представляват нов научен елемент, този елемент не е от естество да промени разбирането за риска, тъй като надеждността на тестовете е ограничена. По отношение на липсата на епидемиологична връзка между класическата скрейпи и ТСЕ при хората, както и на слабото разпространение на СЕГ при дребните преживни животни Френската република смята, че тези научни елементи, които вече са били идентифицирани при приемането на предходните превантивни мерки, не могат да доведат до промяна в разбирането за риска.

116 Комисията иска третото основание да се отхвърли като явно недопустимо, с мотива че преценката на Общия съд, че Комисията не е допуснала явна грешка в преценката въз основа на научното развитие, представлява фактическа преценка.

117 Във всеки случай това основание трябвало да се отхвърли като неоснователно, доколкото научната оценка на рисковете, от които произлизат оспорваните мерки, се основава на научни доказателства, налични към момента на приемането им, които показвали, че обстоятелствата са се променили.

Съображения на Съда

118 Третото основание на Френската република е насочено, също както и третата част от второто основание, срещу точки 215—221 от обжалваното съдебно решение. С доводите му, изтъкнати в подкрепа на настоящото основание, жалбоподателят оспорва факта, че идентифицираните от Общия съд елементи, чийто нов характер той отрича, са могли да имат за резултат промяна в разбирането за риска в обществото.

119 В това отношение съгласно постоянната съдебна практика, когато Общият съд е установил или преценил фактите, Съдът е компетентен на основание член 256 ДФЕС да упражнява контрол върху правната квалификация на тези факти и правните последици, които Общият съд е извел от тях (вж. по-специално Решение от 6 април 2006 г. по дело General Motors/Комисия, C-551/03 P, Recueil, стр. I-3173, точка 51, Решение от 18 май 2006 г. по дело Archer Daniels Midland и Archer Daniels Midland Ingredients/Комисия, C-397/03 P, Recueil, стр. I-4429, точка 105 и Решение по дело Bertelsmann и Sony Corporation of America/Impala, посочено по-горе, точка 29).

120 От точки 215—221 от обжалваното съдебно решение, посочени от Френската република в рамките на третото ѝ основание, обаче не следва, че Общият съд е направил каквато и да било правна квалификация във връзка с разбирането за риска от обществото. Всъщност той се е ограничил да разгледа дали са нови изтъкнатите от Комисията научни елементи, което представлява фактическа констатация.

121 Ето защо, като приема, че в точки 215—221 от обжалваното съдебно решение Общият съд е направил юридическа квалификация на фактите, Френската република е направила погрешен прочит на това решение.

122 Следователно третото основание трябва да се отхвърли като неоснователно.

По четвъртото правно основание, изведено в грешка при прилагане на правото

Доводи на страните

123 Четвъртото основание се подразделя на три части.

124 С първата част от това основание, което е свързано с втората част от първото основание, Френската република поддържа, че като приема в точки 249 и 250 от обжалваното съдебно решение, че Комисията не е нарушила разпоредбите на член 24а от Регламент № 999/2001, след като е спазила съдържащото се в член 152, параграф 1 ЕО задължение, Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото. В това отношение Френската република поддържа, че посоченият член 24а поставя допълнително изискване спрямо член 152, параграф 1 ЕО, така че Общият съд неправилно се е задоволил да приеме, че мерките, които Комисията е приела по силата на тази последна разпоредба, осигуряват високо равнище на закрила на човешкото здраве. За да стигне до този извод, Общият съд трябвало да се увери, че мерките поддържат или увеличават равнището на закрила на човешкото здраве, което се гарантира чрез предходните превантивни мерки.

125 С втората част от четвъртото основание Френската република посочва, че в точка 213 от обжалваното съдебно решение Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е допуснал, че научните елементи, изтъкнати от Комисията, за да обоснове приемането на спорния регламент, могат да доведат до развитие на нивото на риска, което се счита за приемливо. При условията на евентуалност, Общият съд допуснал такава грешка и като е пропуснал да проверил дали, за да се определи считаното за приемливо ниво на риска, Комисията е взела предвид тежестта и необратимостта на пагубните последици от ТСЕ за здравето на човека. Накрая, Френската република поддържа, че безспорно е налице увеличаване на риска за човешкото здраве, което надвишава нивото, което се счита за приемливо.

126 Що се отнася до третата част от четвъртото основание, Френската република твърди, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като не е взел предвид факта, че оспорваните мерки не заместват предходните превантивни мерки, а ги допълват с алтернативни, по-гъвкави мерки. Съвместното съществуване на първоначалните и новите мерки повдигало въпроса за съгласуваността на такава правна уредба, който Общият съд трябвало да разгледа. Тази грешка при прилагане на правото имала за резултат погрешна преценка на оплакването на Френската република, изведено от нарушение на принципа на предпазните мерки при управлението на риска.

127 Комисията смята, че четвъртото основание трябва да се отхвърли като явно недопустимо или във всеки случай като неоснователно.

128 Относно първата част на това основание Комисията счита, че Общият съд ги е изследвал правилно. Дори да се приеме, че като е приела облекчаващи мерки, основани на научни елементи, Комисията е могла да допринесе за увеличаване на вероятността от излагане на човека на агента на скрейпи, това нямало да отслаби равнището на защита на общественото здраве, предвид факта, че рискът от предаване на скрейпи на човека е изключително малък. Следователно равнището на защита не било понижено и член 24а от Регламент № 999/2001 бил изпълнен.

129 Колкото до втората част от четвъртото основание, Комисията поддържа, че Френската република не е изтъкнала обстоятелства в подкрепа на довода си, че заради оспорваните мерки рискът за човешкото здраве е надвишил нивото, считано за приемливо за обществото. Нито в

производството пред Общия съд, нито в рамките на настоящото производство по обжалване Френската република представила доказателства, чрез които може да се обори преценката на Комисията и на Общия съд по този въпрос.

130 Накрая, по отношение на третата част от четвъртото основание Комисията смята, че Френската република се опитва да подмени анализа си с този на Общия съд.

Съображения на Съда

131 Що се отнася до първата част от четвъртото основание, изведено от твърдяно нарушение на член 24а от Регламент № 999/2001, следва да се напомни, че съгласно тази разпоредба решенията, взети в съответствие с една от процедурите, посочени в член 24 от този регламент, а именно и измененията на приложенията, „се основават на съответната оценка на възможните рискове за здравето на хората и животните и, като отчитат съществуващите научни данни, запазват, а ако това бъде научно обосновано, и увеличават равнището на защита на здравето на хората и животните, гарантирано от [Съюза]“.

132 Член 24а е въведен в Регламент № 999/2001 с Регламент (ЕО) № 1923/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2006 г. (ОВ L 404, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 81 стр. 158). От подготвителните работи по този последен регламент става ясно, че член 24а не е включен в Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета от 6 декември 2004 година за изменение на Регламент № 999/2001 (COM (2004) 775 окончателен), представено от Комисията, за първи път се появява в становището на Комисията по земеделие и развитие на селските райони от 29 март 2006 г., а включването му в текста на регламента е предложено от Европейския парламент в проекта му на законодателна резолюция от 27 април 2006 г.

133 Макар съображенията от Регламент № 1923/2006 да не съдържат обяснение относно целта на съответната разпоредба, по-специално от обосновката, предоставена от Парламента в посоченото по-горе предложение на резолюция, става ясно, че „[т]ова изменение цели да се гарантира, че при разглеждането основните въпроса от регламента не могат да се променят от Комисията и държавите членки в рамките на процедурата по комитология, че е предоставена обосновка, според която намаляване на равнището на защита на човешкото и животинското здраве е изключено“. От друга страна, в изложението на мотивите, приложено към проекта, Парламентът констатира трудност да отдели необходимото внимание, когато Комисията съвместно с държавите членки приеме, посредством последващи етапи, сложен списък с изменения.

134 Така от посочените подготвителни работи става ясно, че член 24а от Регламент № 999/2001 е замислен като гаранция да се избегне в рамките на процедурата по комитология приемането на мерки, които биха могли да намалят равнището на защита на човешкото и животинското здраве в Съюза.

135 От това обаче следва, противно на твърдяното от жалбоподателя, че посоченият член 24а изключва всякакво облекчаване на предходните превантивни мерки. Всъщност, от една страна, член 24а от Регламент № 999/2001 не издига като критерий факта, че сравнението следва да се прави спрямо равнището на защита, следващо от предходните превантивни мерки, приети в същата област, а най-общо препраща към равнището на защита на здравето, „гарантирано от [Съюза]“. От друга страна, както от член 7, параграф 2 от Регламент № 178/2002, така и от цитираната в точка 110 от настоящото решение съдебна практика следва, че временните мерки за управление на риска, приети в контекста на научната несигурност, трябва да се преразгледат

в разумен срок, за да се гарантира, че са съразмерни и не налагат повече ограничения на търговията от необходимото, за да се постигне избраното от Съюза високо равнище на защита на здравето.

136 Ето защо равнището на защита на човешкото здраве е в тясна връзка с нивото на риска, считано за приемливо за обществото, което от своя страна зависи от наличните научни познания в даден момент. Не е изключено обаче, предвид развитието на научните данни, същото равнище на защита да може да бъде гарантирано с по-малко ограничителни мерки.

137 Колкото до въпроса дали Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като приема в точки 65 и 250 от обжалваното съдебно решение, че член 24а от Регламент № 999/2001 единствено възпроизвежда задължението, съдържащо се в член 168, параграф 1, първа алинея ДФЕС, за да се стигне до тази преценка, въпросните точки следва да се разгледат в перспектива с всички мотиви към това решение.

138 В това отношение следва да се отбележи, че безспорно в точки 74, 79, 81, 174—176 и 250 от обжалваното съдебно решение Общият съд посочва задължението на институциите да гарантират високо равнище на закрила на общественото здраве, на сигурността и на околната среда, което може да остави впечатлението, както поддържа Френската република, че Общият съд се задоволява да провери дали оспорваните мерки спазват съдържащото се в член 168, параграф 1, първа алинея ДФЕС задължение. От точки 211—213, 221, 249 и 266 от обжалваното съдебно решение обаче ясно следва, че Общият съд тълкува член 24а от Регламент № 999/2001, надлежно съобразявайки задължението да се поддържа равнището на защита на човешкото здраве, гарантирано от Съюза.

139 В точки 211— 213 от обжалваното съдебно решение Общият съд формулира по-специално следните наблюдения:

„211 Освен това следва да се напомни, че компетентните публични органи са длъжни да поддържат високо равнище на закрила на човешкото здраве, без при това то да трябва да бъде възможно най-високото […]. Член 24а от Регламент № 999/2001 напомня това задължение в контекста на поверените на Комисията правомощия да изменя приложенията към Регламент № 999/2001, като подчинява приемането на решенията, взети в контекста на посочения регламент, на условието за поддържане, или ако това е обосновано от научна гледна точка, за увеличаване на равнището на закрила на човешкото здраве, осигурено в Общността. Принципът на предпазните мерки е един от способите, който позволява на посочените органи да изпълнят това задължение […]. Всъщност този принцип изисква от публичния орган да управлява риска, надвишаващ нивото, считано за приемливо за обществото, по начин, който да ограничи това ниво […]. Следователно управлението на риска чрез приемане на подходящи мерки, чиято цел е да осигурят високо равнище на закрила на общественото здраве, на сигурността и околната среда, съответства на всички действия, предприети от институцията с цел да се справи с риска, по начин, който да го сведе до приемливо ниво.

212 Освен това компетентният орган следва в разумен срок да преразгледа временните мерки, приети по силата на принципа на предпазните мерки. Всъщност се приема, че когато нови елементи променят разбирането за риск или покажат, че този риск може да бъде ограничен с не толкова обременителни мерки колкото съществуващите, институциите, и по-специално Комисията е тази, която трябва да се грижи за адаптиране на уредбата с оглед на новите данни […]. Така облекчаването на приетите преди това превантивни мерки трябва да бъде обосновано от нови елементи, които променят разбирането за въпросния риск.

213 Когато тези нови елементи, като например нови обстоятелства или нови научни открития, обосновават облекчаване на дадена превантивна мярка, те променят конкретното съдържание на задължението на публичните органи постоянно да поддържат високо равнище на закрила на човешкото здраве. Всъщност тези нови елементи могат да променят разбирането за риска, както и за нивото на риска, считани за приемливи за обществото. Законосъобразността на приемането на по-малко обременителна превантивна мярка не се преценява в зависимост от нивото на риска, считано за приемливо за обществото, взето предвид при приемането на първоначалните превантивни мерки. Всъщност приемането на първоначални превантивни мерки, за да се сведе рискът до ниво, считано за приемливо, се извършва в зависимост от оценката на рисковете, и по-специално от определеното ниво на риска, считано за приемливо за обществото. Ако нови елементи променят тази оценка на рисковете, законосъобразността на приемането на по-малко обременителните превантивни мерки трябва да се преценява, като се имат предвид тези нови елементи, а не в зависимост от елементите, определили оценката на рисковете при приемането на първоначалните превантивни мерки. Само когато това ново ниво на риска надвишава нивото на риска, считано за приемливо за обществото, съдът трябва да установи неизпълнение на принципа на предпазните мерки“.

140 От тези мотиви става ясно, че по същество Общият съд признава на член 24а от Регламент № 999/2001 същия обхват като произтичащия от точки 134—136 от настоящото решение. Доколкото Френската република не е оспорила основателността на това тълкуване, а се е задоволила да посочи точките от обжалваното съдебно решение, в които е споменато задължението да се поддържа високо равнище на защита на човешкото здраве, първата част от четвъртото основание следва да се отхвърли като неоснователна.

141 По отношение на втората част от четвъртото основание, изведена от грешка при прилагане на правото, доколкото Общият съд допуснал в точка 213 от обжалваното съдебно решение, че научните обстоятелства, посочени от Комисията, за да се обоснове приемането на спорния регламент, могат да доведат до развитие на нивото на риска, считано за приемливо, се налага констатацията, че независимо от начина на формулиране на този довод, на практика Френската република се ограничава да оспори фактическа преценка, чийто контрол не попада в компетентността на Съда в рамките на производството по обжалване по силата на член 256, параграф 1, първа алинея ДФЕС и на припомнената в точка 70 от настоящото решение съдебна практика.

142 Що се отнася до довода на жалбоподателя, изтъкнат при условията на евентуалност, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е пропуснал да провери дали, за да определи нивото на риска, считано за приемливо, Комисията е трябвало да съобрази сериозността от осъществяването на риска от предаване на човека на ТСЕ и необратимостта на ТСЕ като болест, следва да се напомни, че що се отнася до област, в която законодателят на Съюза е призван да направи сложни преценки, съдебният контрол върху упражняването на компетентността му трябва да се ограничи до разглеждането дали то не е опорочено от явна грешка в преценката или от злоупотреба с власт или дали законодателят явно не е надхвърлил пределите на правото си на преценка (Решение от 9 септември 2003 г. по дело Monsanto Agricoltura Italia и др., C-236/01, Recueil, стр. I-8105, точка 135).

143 Предвид обаче широкото право на преценка на Комисията при определяне на нивото на риска, считано за приемливо за обществото, Общият съд правилно е ограничил контрола си до явните грешки в преценката.

144 Освен това от становищата, депозирани пред Общия съд, става ясно, че Френската република недвусмислено е посочила в допълнителните си искания, че не оспорва факта, че институциите на Съюза трябва да определят нивото на риска, считано за приемливо за обществото.

145 Достатъчно е обаче да се констатира, че представеният от Френската република довод не съдържа никакво обстоятелство, от което може да се установи, че е допусната явна грешка от Комисията, която не е била открита от Общия съд.

146 При тези обстоятелства оплакването, изведено от нарушение на право в рамките на преценката на развитието на нивото на риска, считано за приемливо, трябва да се отхвърли отчасти като недопустимо и отчасти като неоснователно.

147 Колкото до третата част от четвъртото основание на Френската република, изведено от твърдяна непоследователност на спорния регламент, следва да се констатира, че това оплакване е ново, доколкото не е било повдигнато от жалбоподателя пред Общия съд.

148 Всъщност пред тази юрисдикция жалбоподателят не е поддържал, че фактът, че оспорваните мерки не заместват предходните превантивни мерки, а ги допълват с алтернативни мерки, влияе върху преценката за законосъобразността на спорния регламент.

149 В рамките на производството по обжалване обаче компетентността на Съда по принцип е ограничена до преценката на законното разрешение, което е било дадено на основанията, обсъждани пред съда, който разглежда спора по същество (вж. по-специално Решение от 1 февруари 2007 г. по дело Sison/Съвет, C-266/05 P, Сборник, стр. I-1233, точка 95 и цитираната съдебна практика). Следователно по принцип дадена страна не може да повдигне за първи път пред Съда основание, което не е изтъкнала пред Общия съд, доколкото това би означавало да се позволи на Съда да осъществява контрол за законосъобразност върху разрешението, дадено от Общия съд, във връзка с основания, които не са били известни на последния (Решение от 15 септември 2011 г. по дело Германия/Комисия, C-544/09 P, точка 63).

150 Вследствие на това третата част от четвъртото основание следва да се отхвърли като недопустима.

151 Предвид посоченото по-горе четвъртото основание трябва да се отхвърли като отчасти недопустимо и отчасти неоснователно.

152 Тъй като нито едно от основанията, изтъкнати от жалбоподателя в подкрепа на жалбата му, не може да бъде уважено, последната следва да се отхвърли в нейната цялост.

По съдебните разноски

153 По смисъла на член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда, приложим в производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от същия, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е направила искане за осъждане на Френската република и последната е загубила делото, тя следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

1) Отхвърля жалбата.

2) Осъжда Френската република да заплати съдебните разноски.

Подписи