Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

11. srpnja 2013.*

„Žalba – Tužba za poništenje – Zaštita od transmisivnih spongiformnih encefalopatija – Uredba (EZ) br. 746/2008 – Uredba kojom se odobravaju mjere kontrole i iskorjenjivanja manje ograničavajuće od prethodno predviđenih mjera – Načelo predostrožnosti – Razina zaštite zdravlja ljudi – Novi elementi koji mogu izmijeniti predodžbu rizika – Nepostojanje obrazloženja – Iskrivljavanje činjenica – Pogreška koja se tiče prava“

U predmetu C-601/11 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 28. studenoga 2011.,

Francuska Republika, koju zastupaju E. Belliard, C. Candat i R. Loosli-Surrans, kao i G. de Bergues i S. Menez, u svojstvu agenata,

žalitelj,

a druge stranke postupka su:

Europska komisija, koju zastupaju F. Jimeno Fernández i D. Bianchi, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourgu,

tuženik u prvom stupnju,

Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske,

intervenijent u prvom stupnju,

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: L. Bay Larsen, predsjednik vijeća, J. Malenovský, U. Lõhmus (izvjestitelj), M. Safjan i A. Prechal, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Wathelet

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: francuski

Presudu

1 Francuska Republika svojom žalbom traži ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 9. rujna 2011., Francuska/Komisija (T-257/07, Zb., str. II-4153.., u daljnjem tekstu: pobijana presuda), kojom je taj sud odbio njezinu tužbu za djelomično poništenje Uredbe Komisije (EZ) br. 746/2008 od 17. lipnja 2008. o izmjeni Priloga VII. Uredbi (EZ) br. 999/2001 Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju pravila za sprečavanje, kontrolu i iskorjenjivanje određenih transmisivnih spongiformnih encefalopatija (SL L 202, str. 11.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 20., str. 140., u daljnjem tekstu: sporna uredba).

Pravni okvir

Uredba (EZ) br. 178/2002

2 Članak 7. Uredbe (EZ) br. 178/2002 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2002. o utvrđivanju općih načela i uvjeta zakona o hrani, osnivanju Europske agencije za sigurnost hrane te utvrđivanju postupaka u područjima sigurnosti hrane (SL L 31, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 7., str. 91.) propisuje:

„1. U posebnim se okolnostima, gdje na temelju dostupnih informacija postoji mogućnost štetnog djelovanja na zdravlje, ali ustraje znanstvena nesigurnost, mogu poduzeti privremene mjere upravljanja rizikom nužne za osiguranje visoke razine zaštite zdravlja koju je [Unija] odabrala, do pribavljanja daljnjih znanstvenih informacija potrebnih za opsežniju procjenu rizika.

2. Mjere usvojene na temelju stavka 1. primjerene su i ne ograničuju trgovinu više nego što je to potrebno kako bi se postigla visoka razina zaštite zdravlja koju je [Unija] odabrala, vodeći pritom računa o njihovoj tehničkoj i ekonomskoj isplativosti i ostalim legitimnim čimbenicima u dotičnom predmetu. Mjere se preispituju u primjerenom roku, ovisno o prirodi utvrđenoga rizika za život i zdravlje i vrsti znanstvenih informacija potrebnih za razjašnjavanje znanstvene nesigurnosti, kao i za provođenje sveobuhvatne procjene rizika.”

Uredba (EZ) br. 999/2001

3 Uredba (EZ) br. 999/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. svibnja 2001. o utvrđivanju pravila za sprečavanje, kontrolu i iskorjenjivanje određenih transmisivnih spongiformnih encefalopatija (SL L 147, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 15., str. 3.), kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EZ) br. 722/2007 od 25. lipnja 2007. (SL L 164, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 34., str. 70., u daljnjem tekstu: Uredba br. 999/2001), u svojem članku 13. stavku 1. propisuje:

Nakon službene potvrde [transmisivne spongiformne encefalopatije (u daljnjem tekstu: TSE)], u najkraćem mogućem roku moraju biti provedene sljedeće mjere:

[...]

(b) provodi se istraga s ciljem identifikacije svih životinja koje su ugrožene, u skladu s Prilogom VII., točkom 1.;

(c) sve je rizične životinje i njihove proizvode iz točke 2. Priloga VII. ovoj Uredbi, identificirane istragom iz točke (b) ovog stavka, potrebno usmrtiti i uništiti u skladu s Uredbom (EZ) br. 1774/2002 [Europskog parlamenta i Vijeća od 3. listopada 2002. o utvrđivanju zdravstvenih pravila u pogledu nusproizvoda životinjskog podrijetla koji nisu namijenjeni prehrani ljudi (SL L 273, str. 1.)].

[...]"

4 Članak 23. Uredbe br. 999/2001 glasi kako slijedi:

„Nakon savjetovanja s odgovarajućim znanstvenim odborom o bilo kojem pitanju koje bi moglo utjecati na javno zdravlje, prilozi se izmjenjuju ili dopunjuju, a sve prikladne prijelazne mjere donose se u skladu s postupkom iz članka 24. stavka 2.

[...]"

5 Članak 24.a te uredbe propisuje:

„Odluke koje se donose u skladu s jednim od postupaka iz članka 24. temelje se na primjerenoj ocjeni mogućih rizika za zdravlje ljudi i životinja te se njima zadržava ili, ako je to znanstveno opravdano, povećava razina zaštite zdravlja ljudi i životinja u [Uniji] uzimajući u obzir postojeće znanstvene dokaze."

6 Prije stupanja na snagu Uredbe Komisije (EZ) br. 727/2007 od 26. lipnja 2007. o izmjeni priloga I., III., VII. i X. Uredbi br. 999/2001 (SL L 165, str. 8.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 35., str. 20.), Prilog VII. Uredbi br. 999/2001, naslovljen „Iskorjenjivanje transmisivne spongiformne encefalopatije", predviđao je:

„1. Istraživanjem iz članka 13. stavka 1. točke (b) moraju se utvrditi:

[...]

(b) u slučaju ovaca i koza:

— svi preživači osim ovaca i koza na gospodarstvu na kojem se nalazi životinja u koje je bolest potvrđena,

— roditelji, a u slučaju ženskih životinja svi zametci, jajne stanice i posljednje potomstvo ženske životinje u koje je bolest potvrđena, ako je isto moguće utvrditi,

— sve druge ovce i koze na gospodarstvu na kojem se nalazi životinja u koje je bolest potvrđena, pored onih navedenih u drugoj alineji,

— moguće podrijetlo bolesti i utvrđivanje drugih gospodarstava na kojima ima životinja, zametaka ili jajnih stanica koji su se mogli zaraziti uzročnikom TSE-a ili su mogli biti izloženi istoj hrani ili izvoru kontaminacije,

— kretanje potencijalno kontaminirane hrane za životinje, drugog materijala ili bilo kojeg drugog načina na koji se uzročnik [govođe spongiformne encefalopatije (u daljnjem tekstu: GSE)] mogao prenijeti na ili s predmetnoga gospodarstva.

2. Mjere iz članka 13. stavka 1. točke (c) moraju uključivati najmanje sljedeće:

[...]

(b) u slučaju potvrde TSE-a u ovce ili koze, od 1. listopada 2003., u skladu s odlukom nadležnog tijela:
   i. usmrćivanje i potpuno uništavanje svih životinja, zametaka i jajnih stanica utvrđenih na temelju istraživanja koje je opisano u drugoj i trećoj alineji iz točke 1. podtočke (b), ili
   ii. usmrćivanje i potpuno uništavanje svih životinja, zametaka i jajnih stanica utvrđenih na temelju istraživanja koje je opisano u drugoj i trećoj alineji točke 1. podtočke (b), osim [genetski neprijemljivih životinja ili životinja mlađih od dva mjeseca namijenjenih isključivo klanju];
   iii. ako je zaražena životinja dovedena s nekog drugoga gospodarstva, država članica može odlučiti na temelju povijesti tog slučaja da mjere iskorjenjivanja primijeni na gospodarstvu podrijetla osim mjera, ili umjesto mjera poduzetih na gospodarstvu na kojem je zaraza potvrđena; kada iste pašnjake za ispašu koristi više od jednog stada, država članica može odlučiti da se primjena tih mjera ograniči samo na jedno stado, na temelju objektivnog razmatranja svih epidemioloških čimbenika; kada se više od jednog stada drži na jednom gospodarstvu država članica može odlučiti ograničiti primjenu mjera na stado u kojem je grebež potvrđena, pod uvjetom da je bilo dokazano da su stada držana odvojeno jedno od drugog i da širenje infekcije između stada, bilo izravnim bilo neizravnim kontaktom nije vjerojatno;
(c) u slučaju potvrde GSE-a u ovce ili koze, usmrćivanje i potpuno uništavanje svih životinja, zametaka i jajnih stanica utvrđenih prilikom istraživanja iz alineja dva do pet točke 1. podtočke (b).

[...]”

Sporna uredba

7 Spornom je uredbom izmijenjen Prilog VII. Uredbi br. 999/2001, na način da je gotovo u potpunosti preuzet tekst iz tog priloga u verziji koja je proizašla iz Uredbe br. 727/2007.

8 Odredbe koje osporava Francuska Republika u okviru ove žalbe jesu točka 2.3. podtočka (b)iii. i podtočka (d) kao i točka 4. iz poglavlja A Priloga VII. Uredbi br. 999/2001 (u daljnjem tekstu zajedno nazvane: osporavane mjere).

9 Točka 2.3. podtočka (b)iii. navedenog poglavlja A predviđa uvjete u kojima države članice mogu odlučiti, ako se potvrdi TSE kod ovce ili koze i pod uvjetom da se GSE isključi u skladu s postupcima testiranja predviđenima Uredbom br. 999/2001, ne usmrtiti i uništiti identificirane životinje kad je udio genetski otpornih ovaca u stadu nizak, kad je teško dobiti otporne zamjenske ovce, da bi se očuvala genetska raznolikost stada ili pasmine, ili na temelju obrazloženog razmatranja svih epidemioloških čimbenika.

10 Na temelju točke 2.3. podtočke (d) poglavlja A Priloga VII. Uredbi br. 999/2001, države članice u određenim uvjetima mogu odlučiti zamijeniti usmrćivanje i uništavanje životinja klanjem za prehranu ljudi, pod uvjetom da su životinje zaklane na državnom području dotične države članice i da se sve životinje starije od 18 mjeseci ili koje imaju više od dva trajna sjekutića koja su izbila kroz desni podvrgavaju testiranju na TSE.

11 Točka 4. istog poglavlja utvrđuje uvjete zadržavanja na gospodarstvu životinja iz stada zaraženog TSE-om i uvjete njihova klanja za prehranu ljudi unutar dvije godine nakon otkrivanja posljednjeg slučaja TSE-a. Propisuje da se sve životinje starije od 18 mjeseci koje su uginule ili su zaklane radi prehrane ljudi podvrgavaju testiranju na TSE.

Okolnosti spora i sporna uredba

12 Okolnosti spora iznesene su u točkama 12. do 46. pobijane presude te se mogu sažeti kako slijedi:

13 TSE su neurodegenerativne bolesti koje se javljaju kod životinja i ljudi čiji je razvoj spor, a ishod koban. Među oblicima TSE-a koji se javljaju kod ovaca, koza ili goveda, moguće je razlikovati sljedeće bolesti: GSE, klasičnu grebež i atipičnu grebež.

14 Budući da bi GSE, bolest koja se prenosi na čovjeka, u teoriji mogla zaraziti i ovce i koze u prirodnim uvjetima, u zakonodavstvu Unije doneseno je više mjera za sprečavanje i iskorjenjivanje TSE-a kod ovaca i koza.

15 Dana 22. svibnja 2001. donesena je Uredba br. 999/2001 koja u okviru istog teksta obuhvaća sve postojeće odredbe u području borbe protiv TSE-a. Tom se uredbom predviđaju mjere u odnosu na životinje za koje se sumnja da su zaražene TSE-om te mjere koje je potrebno primijeniti u slučaju utvrđenja prisutnosti TSE-a kod životinja, uključujući uništavanje ugroženih životinja. Tom se uredbom, osim toga, svakoj državi članici nalaže provedba godišnjeg programa praćenja TSE-a koji se osobito temelji na *screeningu* pomoću takozvanih „brzih” testova na uzorcima populacije ovaca i koza.

16 Brzi testovi omogućuju da se u kratkom vremenskom razdoblju utvrdi postojanje TSE-a, ali ne i da se odredi njegova vrsta, odnosno GSE, klasični grebež ili atipični grebež. Ako su rezultati tih brzih testova pozitivni, mozgovno se deblo podvrgava potvrdnom testiranju u referentnom laboratoriju. Ako se nakon tih testova GSE ne može isključiti, ti se testovi upotpunjuju biološkim testovima na živim miševima.

17 Uredba br. 999/2001 izmijenjena je više puta između 2001. i 2007. Te su se izmjene osobito odnosile na mjere borbe protiv TSE-a kod ovaca i koza s obzirom na razvoj znanstvenih spoznaja u području TSE-a, kao što je razvoj diskriminatornih molekularnih ispitivanja na temelju kojih je moguće razlikovati GSE od klasične grebeži i atipične grebeži (u daljnjem tekstu: diskriminatorna ispitivanja). Primjena navedenih testova podrazumijeva prethodno utvrđivanje slučaja TSE-a, što se, među ostalim, može postići brzim testovima.

18 Na temelju propisa koji su bili na snazi 2005., jedini je izbor država članica, kada je životinja u stadu ovaca ili koza bila zaražena TSE-om koji nije bio GSE, bio uništiti sve životinje iz stada kojemu pripada zaražena životinja ili, u slučaju kada je zaražena životinja bila ovca, nakon utvrđivanja genotipa svih životinja iz stada radi razlikovanja prijemljivih i otpornih životinja, uništiti samo genetski prijemljive životinje iz stada. Osim toga, država članica nije morala usmrtiti ovce i koze mlađe od dva mjeseca koje su namijenjene isključivo klanju. Naprotiv, kada je životinja bila zaražena GSE-om, države članice trebale su se pobrinuti za usmrćivanje i potpuno uništavanje svih ovaca i koza, zametaka, jajnih stanica i svih životinja, kao i za odlaganje materijala i drugih sredstava prijenosa.

19 Nakon što je 28. siječnja 2005. potvrđena prisutnost GSE-a kod jedne koze rođene u 2000. i zaklane u Francuskoj u 2002., uveden je program povećanog praćenja koza. Radilo se o prvom slučaju zaraze GSE-om u malih preživača u prirodnim uvjetima.

20 Dana 15. srpnja 2005. Europska komisija donijela je priopćenje naslovljeno „Plan iskorjenjivanja TSE-a” [COM(2005) 322 *final*] u kojem je najavila da namjerava predložiti nove mjere za ublažavanje mjera iskorjenjivanja koje su na snazi za male preživače, uzimajući pri tome u obzir nove dostupne dijagnostičke instrumente i zadržavajući postojeću razinu zaštite potrošača. Komisija je, među ostalim, smatrala da, kada je GSE isključen, više ne postoji rizik za javno zdravlje i da bi se klanje cijelog stada moglo smatrati nerazmjernim u odnosu na opasnosti povezane sa zaštitom javnog zdravlja.

21 Francuska tijela su 21. rujna 2005. od Agence française de sécurité sanitaire des aliments (francuska agencija za sigurnost hrane (AFSSA)) zatražila da ispita, s jedne strane, zdravstvene rizike mjera koje je Komisija predložila u planu iskorjenjivanja TSE-a kod ovaca i koza te, s druge strane, pouzdanost diskriminatornih ispitivanja.

22 Europska agencija za sigurnost hrane (EFSA) donijela je 26. listopada 2005. mišljenje o klasifikaciji slučajeva atipičnog TSE-a kod malih preživača u kojem je preporučila da se u okviru programa praćenja upotrebljava primjerena kombinacija testova i uzoraka kako bi se osiguralo daljnje utvrđivanje slučajeva atipične grebeži.

23 Između prosinca 2005. i veljače 2006., programi praćenja TSE-a, koji su se provodili u Europskoj uniji, omogućili su otkrivanje dviju ovaca iz Francuske i jedne s Cipra, za koje se sumnjalo da su zaražene GSE-om. Komisija je nakon tih otkrića uvela pojačano praćenje TSE-a koji se javlja kod ovaca u svim državama članicama.

24 AFSSA je 15. svibnja 2006. donijela mišljenje u kojem se protivila prijedlogu Komisije za ublažavanje politike klanja kojim bi se omogućilo da se meso životinja iz stada malih preživača zaraženih grebeži stavi na tržište za prehranu ljudi. Smatrala je da se ne može zaključiti da, osim GSE-a, nijedan od oblika TSE-a koji može biti prisutan kod malih preživača, uključujući atipične oblike, ne predstavlja nikakav zdravstveni rizik za čovjeka.

25 Nakon novih zahtjeva koje su podnijela francuska tijela, AFSSA je 15. siječnja 2007. donijela mišljenje o razvoju mjera koje se poduzimaju u vezi sa zdravljem životinja u kojem je smatrala da se na temelju diskriminatornih ispitivanja ne može isključiti prisutnost GSE-a ni kod testirane životinje ni, *a fortiori*, u stadu kojemu pripada i da se prijenos TSE-a na čovjeka, osim GSE-a, ne može isključiti. Stoga je AFSSA preporučila zadržavanje propisa na snazi u području klasične grebeži.

26 EFSA je, na zahtjev Komisije, 25. siječnja i 8. ožujka 2007. donijela dva mišljenja koja se odnose na kvantitativnu procjenu preostalog rizika od GSE-a u ovčjem mesu i proizvodima od ovčjeg mesa i na određene aspekte rizika koji GSE uzrokuje kod ovaca i koza.

27 Što se tiče tog prvog mišljenja u pogledu GSE-a, EFSA je smatrala da je najveća vjerojatnost prevalencije GSE-a kod ovaca bila jednaka nuli. Što se tiče mišljenja o TSE-u, smatrala je da se, iako nije postojao dokaz o epidemiološkoj ili molekularnoj povezanosti između grebeži, klasične ili atipične, i TSE-a kod ljudi, ne može isključiti prijenos životinjskog uzročnika TSE-a na čovjeka, osim GSE-a. Osim toga, smatrala je da su se diskriminatorna ispitivanja opisana u pravu Unije do tada pokazala pouzdanima za razlikovanje GSE-a od grebeži, klasične ili atipične, iako se ni dijagnostička osjetljivost ni posebnost diskriminatornih ispitivanja nisu mogle smatrati savršenima.

28 Nakon mišljenja EFSA-e od 8. ožujka 2007. Komisija je 24. travnja 2007. podnijela na glasovanje Stalnom odboru za prehrambeni lanac i zdravlje životinja nacrt uredbe o izmjeni priloga I., III., VII. i X. Uredbi br. 999/2001.

29 Komisija je 26. lipnja 2007. donijela Uredbu br. 727/2007 protiv koje je Francuska Republika podnijela tužbu pred Općim sudom.

30 EFSA je 24. siječnja 2008., na zahtjev Komisije, donijela mišljenje naslovljeno „Znanstveno i tehničko pojašnjenje tumačenja i razmatranja određenih aspekata mišljenja od 8. ožujka 2007. o određenim aspektima rizika od TSE-a kod ovaca i koza”. EFSA je u tom mišljenju pojasnila svoje stajalište o pitanjima prijenosa životinjskog TSE-a na čovjeka, osim GSE-a, i pouzdanosti diskriminatornih ispitivanja.

31 Referentni je laboratorij 30. travnja 2008. objavio mišljenje u kojemu je pojasnio da se dvije ovce iz Francuske i jedna s Cipra, koje su bile podvrgnute dodatnim ispitivanjima (vidjeti točku 23. ove presude), nisu mogle smatrati slučajevima GSE-a.

32 Komisija je 17. lipnja 2008. donijela spornu uredbu kojom se izmjenjuje Prilog VII. Uredbi br. 999/2001 i kojom se državama članicama pruža veći izbor mjera koje mogu donijeti kad je stado ovaca ili koza zaraženo TSE-om za koji se nakon diskriminatornog ispitivanja moglo utvrditi da nije GSE. U toj su uredbi gotovo u potpunosti preuzete odredbe Uredbe br. 727/2007 koje se odnose na navedeni Prilog VII., pri čemu se dopunjuje njegovo obrazloženje.

33 Stoga, spornom se uredbom u biti dopušta da se za prehranu ljudi na tržište stavi, s jedne strane, meso malih preživača starijih od 18 mjeseci koji su dio stada u kojem je otkriven slučaj TSE-a koji nije GSE i koji su, u slučaju onih koji su zaklani odmah ili unutar dvije godine nakon otkrivanja posljednjeg slučaja TSE-a, bili podvrgnuti brzom testu čiji je rezultat negativan te, s druge strane, meso malih preživača starih između 3 mjeseca i 18 mjeseci koji su dio stada u kojem je otkriven slučaj TSE-a koji nije GSE i koji nisu bili podvrgnuti brzim testovima.

Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

34 Tužbom podnesenom 17. srpnja 2007. Francuska Republika zatražila je od Općeg suda da poništi točku 3. Priloga Uredbi br. 727/2007 zbog povrede načela predostrožnosti u dijelu u kojem se njome ublažava sustav iskorjenjivanja TSE-a. Ta država članica također je podnijela zahtjev za privremenu pravnu zaštitu radi dobivanja suspenzije primjene navedenog sustava do izricanja presude. Opći sud prihvatio je taj zahtjev rješenjem od 28. rujna 2007. (T-257/07 R, Zb., str. II-4153.).

35 Nakon donošenja sporne uredbe, Opći sud prihvatio je odlukom od 6. listopada 2008. zahtjev Francuske Republike za proširenje sudskog postupka na odredbe navedene uredbe te je dopustio podnošenje dodatnih tužbenih zahtjeva i iznošenje dodatnih tužbenih razloga. Rješenjem od 30. listopada 2008. (T-257/07 R II) Opći sud prihvatio je i drugi zahtjev Francuske Republike za suspenziju primjene te je odlukom od 30. siječnja 2009. odbio zahtjev Komisije za odlučivanje o predmetu u ubrzanom postupku.

36 U prilog svojoj tužbi, Francuska Republika istaknula je jedan tužbeni razlog koji se temelji na Komisijinoj povredi načela predostrožnosti zbog toga što je spornom uredbom uvela osporavane mjere.

37 Komisija, koju je podupirala Ujedinjena Kraljevina, od Općeg je suda zahtijevala da odbije tužbu.

38 Pobijanom je presudom Opći sud odbio tužbu u cijelosti.

39 Opći sud najprije je u točkama 66. do 89. pobijane presude naveo načelna razmatranja koja se odnose na zaštitu zdravlja ljudi, načelo predostrožnosti i opseg sudskog nadzora nad aktima institucija Unije u području zajedničke poljoprivredne politike.

40 Opći sud zatim je ispitao argumente na koje se Francuska Republika pozvala u prilog svojem jedinom tužbenom razlogu s ciljem osporavanja, s jedne strane, procjene rizika koju je provela Komisija te, s druge strane, njezina upravljanja rizikom.

41 Kao prvo, što se tiče procjene rizika koju je provela Komisija, Francuska Republika navela je, kao prvo, da Komisija nije uzela u obzir znanstvene nesigurnosti u pogledu rizika prenosivosti TSE-a na ljude, osim GSE-a, kao drugo, da Komisija nije znanstveno procijenila pouzdanost brzih testova, kao treće,

da je ta institucija zanemarila znanstvene nesigurnosti u pogledu pouzdanosti diskriminatornih ispitivanja te, kao četvrto, da Komisija nije pravovremeno procijenila rizike koji proizlaze iz donošenja osporavanih mjera.

42 Opći sud odbio je sve prigovore u točkama 93. do 202. pobijane presude.

43 Što se tiče prigovora koji se temelji na neuzimanju u obzir i pogrešnom tumačenju znanstvenih nesigurnosti koje se odnose na prenosivost TSE-a na ljude, osim GSE-a, Opći sud odbio je taj prigovor u točkama 93. do 109. navedene presude smatrajući da je Francuska Republika pogrešno tvrdila da je Komisija, pri procjeni rizika prije donošenja sporne uredbe, zanemarila znanstvene nesigurnosti u pogledu te prenosivosti, s obzirom na to da iz uvodne izjave 12. sporne uredbe proizlazi da je Komisija izričito priznala da je nemoguće u potpunosti isključiti prenosivost TSE-a na ljude, osim GSE-a, koji se javlja kod ovaca i koza.

44 Osim toga, Opći sud presudio je da je Komisija, s obzirom na ograničenost i slabu reprezentativnost znanstvenih elemenata kojima bi se u trenutku donošenja sporne uredbe moglo potkrijepiti da je TSE koji se javlja kod ovaca i koza, osim GSE-a, prenosiv na ljude, u istoj uvodnoj izjavi 12. mogla utvrditi, a da pri tomu ne počini očitu pogrešku u ocjeni, da je stupanj vjerojatnosti da je TSE koji se javlja kod ovaca i koza, osim GSE-a, prenosiv na ljude iznimno mali. Osim toga, prema mišljenju Općeg suda, Francuska Republika nije istaknula nijedan argument te nije podnijela nijedan dokazni element na temelju kojeg bi se moglo smatrati da ocjena Komisije nije vjerodostojna.

45 Opći sud odbio je u točkama 110. do 136. pobijane presude prigovor Francuske Republike koji se temelji na nepostojanju savjetovanja sa znanstvenim stručnjacima o pouzdanosti brzih testova. Opći sud osobito je smatrao da je Komisija mogla smatrati, a da pri tome ne počini očitu pogrešku u ocjeni, da je procjena pouzdanosti brzih testova, navedena u mišljenjima EFSA-e od 17. svibnja i od 26. rujna 2005., relevantna za uporabu tih testova u okviru nadzora stavljanja na tržište ovčjeg i kozjeg mesa za prehranu ljudi. Stoga se u tu svrhu nije bilo potrebno posebno savjetovati s EFSA-om.

46 Opći sud odbio je i prigovore Francuske Republike prema kojima, s jedne strane, Komisija prije donošenja osporavanih mjera nije znala za ograničenja brzih testova kad se ti testovi provode na mladim životinjama i prema kojima je, s druge strane, Komisija počinila očitu pogrešku u ocjeni time što je donijela osporavane mjere, iako je EFSA preporučila ponovnu procjenu tih testova s obzirom na navedena ograničenja.

47 U točkama 137. do 173. pobijane presude, Opći sud ispitao je i odbio prigovor koji se odnosi na pouzdanost diskriminatornih ispitivanja.

48 Opći sud najprije je u točkama 143. do 148. te presude, kao prvo, odbio argument Francuske Republike koji se temelji na neuzimanju u obzir preostalih znanstvenih nesigurnosti u pogledu diskriminatornih ispitivanja, pri čemu je utvrdio da je Komisija navela te nesigurnosti u uvodnim izjavama sporne uredbe. Kao drugo, Opći sud odbio je kao bespredmetan argument koji se temelji na nepostojanju savjetovanja s EFSA-om prilikom pripremanja osporavanih mjera. Kao treće, Opći sud smatrao je da Francuska Republika nije dokazala da Komisija nije preispitala predmetne mjere nakon mišljenja EFSA-e od 24. siječnja 2008., s obzirom na to da se u spornoj uredbi upućivalo na navedeno mišljenje.

49 Nadalje, Opći sud odbio je u točkama 149. do 171. pobijane presude prigovor koji se temelji na tomu da je Komisija podcijenila sumnje znanstvenih stručnjaka u pogledu pouzdanosti diskriminatornih ispitivanja zbog nerazumijevanja stvarne biološke raznovrsnosti uzročnika TSE-a i njihovog uzajamnog djelovanja u slučaju međusobne zaraze. Opći sud osobito je smatrao da je Komisija na temelju mišljenja EFSA-e od 24. siječnja 2008. mogla zaključiti, a da pri tome ne počini očitu pogrešku u ocjeni, da nije bila dokazana mogućnost međusobne zaraze malih preživača u prirodnim uvjetima te na temelju toga utvrditi da su rizik postojanja takve međusobne zaraze i, *a fortiori*, rizik neotkrivanja

te međusobne zaraze bili smanjeni. Opći sud također smatrao je da Komisija nije počinila očitu pogrešku u ocjeni time što je smatrala da se prevalencija GSE-a kod malih preživača mogla smatrati vrlo rijetkom.

50 Konačno, što se tiče mišljenja AFSSA-e od 8. listopada 2008. i mišljenja EFSA-e od 22. listopada 2008., Opći sud utvrdio je u točkama 172. i 173. pobijane presude da su ta mišljenja bila donesena nakon donošenja sporne uredbe, tako da su argumenti Francuske Republike koji su se temeljili na navedenim mišljenjima bili bespredmetni.

51 U točkama 174. do 202. navedene presude, Opći sud odbio je prigovor koji se temelji na nepostojanju ocjene povećanja rizika koji proizlazi iz donošenja sporne uredbe. Osobito je smatrao da se, s obzirom na znanstvena mišljenja EFSA-e i AFSSA-e te s obzirom na nepostojanje podataka potrebnih za provedbu precizne kvantitativne procjene, Komisiji nije moglo prigovoriti da prilikom donošenja sporne uredbe nije imala na raspolaganju kvantitativnu znanstvenu procjenu dodatnog rizika izlaganja ljudi TSE-u nakon donošenja navedene uredbe. Stoga, Opći sud presudio je da Komisija nije povrijedila prava koja jamči pravni poredak Unije.

52 Kao drugo, što se tiče argumentacije koja se odnosi na upravljanje rizikom, Francuska Republika prigovorila je Komisiji da je povrijedila svoju obvezu osiguranja visoke razine zaštite zdravlja ljudi, kao i načelo predostrožnosti jer se oslonila na dvostruku pretpostavku koja se odnosila, s jedne strane, na nepostojanje prenosivosti TSE-a koji se javlja kod životinja na ljude, osim GSE-a, te, s druge strane, na pouzdanost diskriminatornih ispitivanja kako bi sa sigurnošću razlikovala grebež od GSE-a, iako su najnoviji znanstveni podaci pokazali znatne nesigurnosti u pogledu tih dviju pretpostavki.

53 Opći sud odbio je te prigovore u točkama 206. do 264. pobijane presude.

54 Opći sud u tom je pogledu u svojim uvodnim razmatranjima navedenima u točkama 206. do 214. pobijane presude utvrdio da Francuska Republika nije dovela u pitanje nadležnost Komisije za donošenje spornih odredbi. Opći sud podsjetio je da su nadležna javna tijela obvezna zadržati ili po potrebi povećati razinu zaštite zdravlja ljudi, iako ta zaštita pri tomu ne treba biti najviša moguća. Da bi ispunilo tu obvezu, na nadležnom je tijelu, na temelju načela predostrožnosti, da upravlja rizikom koji prelazi razinu koja se smatra prihvatljivom za društvo mjerama kojima se taj rizik ograničava na navedenu razinu. Opći sud iz toga je zaključio da ublažavanje prethodno donesenih preventivnih mjera treba biti opravdano novim elementima koji mijenjaju ocjenu predmetnog rizika. Opći sud smatrao je da takvi novi elementi, kao što su nove spoznaje i otkrića, istovremeno mogu izmijeniti predodžbu rizika i razinu rizika koju društvo smatra prihvatljivom.

55 Osim toga, Opći sud smatrao je da sud treba utvrditi povredu načela predostrožnosti tek kada ta nova razina rizika prelazi razinu koja se smatra prihvatljivom za društvo. Međutim, podsjetio je da je nadzor suda u pogledu utvrđivanja razine rizika koja se smatra neprihvatljivom za društvo, koje provodi nadležno tijelo, ograničen na očitu pogrešku u ocjeni, zlouporabu ovlasti ili prekoračenje granica njegove diskrecijske ovlasti. Što se tiče očite pogreške u ocjeni, Opći sud pojasnio je da je na stranci koja se na nju poziva da podnese dostatne dokaze na temelju kojih bi se moglo smatrati da ocjene činjenica koje je donijelo nadležno tijelo nisu vjerodostojne.

56 Što se tiče triju elemenata na koje se poziva Komisija, odnosno, kao prvo, nepostojanja epidemiološke povezanosti između, s jedne strane, klasične ili atipične grebeži koja se javlja kod malih preživača i, s druge strane, TSE-a koji se javlja kod ljudi od uvođenja početnih preventivnih mjera, kao drugo, razvoja i potvrde diskriminatornih ispitivanja koja u ograničenom vremenskom razdoblju omogućuju pouzdano razlikovanje grebeži od GSE-a i, kao treće, vrlo male vjerojatnosti prisutnosti GSE-a kod ovaca i koza s obzirom na epidemiološke podatke, Opći sud smatrao je da Francuska Republika ne osporava činjenicu da su ti elementi novi, nego ocjenu prema kojoj se njima moglo opravdati donošenje osporavanih mjera. Posljedično, Opći sud smatrao je da valja ocijeniti je li Komisija, s obzirom na te nove elemente, imala pravo donijeti spornu uredbu jer je ona omogućavala zadržavanje

visoke razine zaštite zdravlja ljudi i istovremeno smanjenje troškova preventivnih mjera za društvo ili, naprotiv, je li Komisija time što je donijela navedenu uredbu povrijedila načelo predostrožnosti i, prema tome, obvezu zadržavanja visoke razine zaštite zdravlja ljudi, pri čemu je ljude izložila rizicima koji prelaze razinu koja se smatra prihvatljivom za društvo.

57 Opći sud u tom je pogledu, kao prvo, u točkama 227. do 248. pobijane presude ispitao je li sporna uredba prouzročila povećanje rizika izloženosti ljudi TSE-u koji se javlja kod malih preživača zbog toga što se meso malih preživača koji su bili dijelom stada u okviru kojeg je otkriven jedan slučaj TSE-a stavilo na tržište za prehranu ljudi. Nakon što je utvrdio da postoji nezanemarivo povećanje tog rizika, Opći sud ipak je smatrao da to utvrđenje nije dovoljno da bi se utvrdila povreda načela predostrožnosti ili obveze zadržavanja visoke razine zaštite zdravlja ljudi. Prema mišljenju tog suda, valjalo je osim toga provjeriti je li to povećanje dovelo do rizika za zdravlje ljudi koji prelaze razinu koja se smatra prihvatljivom za društvo.

58 Opći sud stoga je, kao drugo, u točkama 249. do 264. pobijane presude, provjerio je li donošenje sporne uredbe prouzročilo rizike za zdravlje ljudi koji prelaze razinu koja se smatra prihvatljivom za društvo.

59 Što se tiče rizika koji proizlazi iz prehrane ljudi mesom malih preživača koji su zaraženi TSE-om različitom od GSE-a, Opći sud utvrdio je da, s obzirom na iznimno nizak rizik prenosivosti TSE-a koji se javlja kod malih preživača na ljude, Komisija nije počinila očitu pogrešku u ocjeni time što je smatrala da osporavane mjere ne uzrokuju povećanje rizika za zdravlje ljudi koji prelazi razinu rizika koja se smatra prihvatljivom za društvo.

60 Što se tiče rizika koji proizlazi iz prehrane ljudi ovčjim ili kozjim mesom koje je zaraženo GSE-om, Opći sud istaknuo je da je, iako se na temelju osporavanih mjera ne može isključiti da se meso podrijetlom iz stada unutar kojeg je životinja bila zaražena GSE-om stavljalo na tržište za prehranu ljudi, prevalencija klasičnog GSE-a kod malih preživača bila vrlo niska te je kod malih preživača potvrđen samo jedan slučaj klasičnog GSE-a, a odnosio se na kozu koja se hranila životinjskim brašnom, koje je u međuvremenu zabranjeno.

61 Opći sud zaključio je da Komisija nije počinila očitu pogrešku u ocjeni time što je smatrala da dodatni rizik izloženosti ljudi klasičnom GSE-u koji se javlja kod malih preživača, do kojeg je došlo zbog donošenja osporavanih odredbi, nije prouzročio rizike za zdravlje ljudi koji prelaze razinu koja se smatra prihvatljivom za društvo.

62 Osim toga, Opći sud smatrao je da iz različitih znanstvenih mišljenja proizlazi da su značajnost, podrijetlo i prenosivost GSE-a tipa L ili H na dan donošenja sporne uredbe bili spekulativni. Stoga Komisija nije počinila ni očitu pogrešku u ocjeni time što je smatrala da je dodatni rizik izloženosti potrošača GSE-u različitom od klasičnog GSE-u, bio prihvatljiv.

63 Slijedom toga, Opći sud presudio je da Komisija, time što je donijela spornu uredbu, nije povrijedila načelo predostrožnosti ni obvezu zadržavanja visoke razine zaštite zdravlja ljudi propisanu člankom 152. stavkom 1. UEZ-a i člankom 24.a Uredbe br. 999/2001.

Postupak pred Sudom

64 Francuska Republika traži od Suda da:

— ukine pobijanu presudu;

— konačno odluči i poništi spornu uredbu ili, podredno, vrati predmet na odlučivanje Općem sudu, te

— naloži Komisiji snošenje troškova.

65 Komisija traži od Suda da:

— odbije žalbu, i

— naloži žalitelju snošenje troškova.

O žalbi

66 U prilog svojoj žalbi, Francuska Republika poziva se na četiri žalbena razloga, od kojih se prvi temelji na povredi obveze obrazlaganja, drugi na iskrivljavanju činjenica, treći na pogrešci u pravnoj kvalifikaciji činjenica te četvrti na pogrešci koja se tiče prava u pogledu povrede članka 24.a Uredbe br. 999/2001 i načela predostrožnosti.

67 Komisija smatra da sve žalbene razloge istaknute u prilog žalbi treba odbaciti kao očito nedopuštene i, u svakom slučaju, kao neosnovane.

68 Najprije valja ispitati opći prigovor nedopuštenosti na koji se poziva Komisija.

Opći prigovor nedopuštenosti

69 Komisija se najprije poziva na nedopuštenost žalbe jer ona predstavlja pokušaj ponovnog ispitivanja tužbe podnesene pred Općim sudom, što nije u nadležnosti Suda. Prema mišljenju Komisije, svim žalbenim razlozima koje je podnijela Francuska Republika samo se ponavljaju tužbeni razlog i argumenti koje je istaknula i pred Općim sudom, ili se pak njima žele preispitati dokazi koje je Opći sud prihvatio.

70 U tom pogledu valja podsjetiti da iz članka 256. UFEU-a i članka 58. Statuta Suda Europske unije proizlazi da je žalba ograničena na pitanja prava.

71 Osim toga, prema ustaljenoj sudskoj praksi, kada jedna stranka osporava tumačenje ili primjenu prava Unije koju je dao Opći sud, pitanja prava ocijenjena u prvom stupnju mogu ponovno biti raspravljana tijekom žalbenog postupka. Naime, ako stranka ne bi mogla temeljiti svoju žalbu na razlozima i argumentima već korištenima pred Općim sudom, žalbeni postupak bio bi lišen dijela svojeg smisla (vidjeti osobito presude od 21. rujna 2010., Švedska i dr./API i Komisija, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, Zb., str. I-8533., t. 116., kao i od 26. lipnja 2012., Poljska/Komisija, C-335/09 P, t. 27.).

72 Što se tiče ove žalbe, dovoljno je utvrditi da, kao što proizlazi osobito iz točke 66. ove presude i suprotno tvrdnjama Komisije, Francuska Republika ne želi općenito dovesti u pitanje ocjene činjenica Općeg suda ponavljanjem tužbenog razloga i argumenata koje je pred tim sudom istaknula. Naprotiv, žalitelj u biti ističe pitanja prava koja zakonito mogu biti predmet žalbe. Stoga valja odbiti opći prigovor nedopuštenosti koji je istaknula Komisija.

73 Međutim, u dijelu u kojem se Komisija detaljnije poziva na nedopuštenost određenih žalbenih razloga ili posebnih prigovora iz žalbe, te prigovore valja razmotriti u okviru ispitivanja predmetnih žalbenih razloga.

Prvi žalbeni razlog, koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja

Argumentacija stranaka

74 Prvi žalbeni razlog dijeli se u biti na dva dijela. U prvom dijelu prvog žalbenog razloga Francuska Republika ističe da Opći sud u pobijanoj presudi nije u dovoljnoj mjeri odgovorio na njezine prigovore koji se temelje na Komisijinom neuzimanju u obzir dostupnih znanstvenih podataka.

75 Francuska Republika ističe da iako je istina da je Opći sud tvrdio da je Komisija znala za dostupne znanstvene podatke kad je donijela spornu uredbu, ipak ostaje činjenica da je ta država članica svojom argumentacijom htjela utvrditi da Komisija nije u potpunosti uzela u obzir te podatke, iako su se njima dovele u pitanje obje pretpostavke na koje se oslonila za donošenje odredbi Uredbe br. 727/2007, odnosno, s jedne strane, neprenosivost TSE-a na ljude, osim GSE-a, i, s druge strane, pouzdanost diskriminatornih ispitivanja. Činjenica da je u preambuli sporne uredbe navela zaključke iz mišljenja EFSA-e od 24. siječnja 2008. ne znači da je Komisija stvarno te zaključke uzela u obzir.

76 Osim toga, Opći sud nije ispitao je li Komisija imala pravo u spornoj uredbi u potpunosti preuzeti odredbe Uredbe br. 727/2007, unatoč činjenici da su mišljenjima EFSA-e dovedene u pitanje obje pretpostavke na koje se Komisija oslonila pri donošenju tih odredbi.

77 U drugom dijelu prvog žalbenog razloga Francuska Republika ističe da Opći sud nije u dovoljnoj mjeri odgovorio na njezine prigovore koji se temelje na povredi članka 24.a Uredbe br. 999/2001 jer je taj sud smatrao da se tim prigovorima iznio zahtjev da se provjeri jesu li osporavane mjere bile primjerene za osiguranje visoke razine zaštite zdravlja ljudi.

78 Opći sud u tom je pogledu pogrešno smatrao da je u navedenom članku 24.a samo prepisana obveza iz članka 152. stavka 1. UEZ-a, prema kojoj nadležna javna tijela trebaju osigurati visoku razinu zaštite zdravlja ljudi unutar Unije. Prema mišljenju Francuske Republike, člankom 24.a Uredbe br. 999/2001 postavlja se dodatni zahtjev u odnosu na zahtjev iz članka 152. stavka 1. UEZ-a, odnosno zahtjev da se odlukama donesenima na temelju članka 24. te uredbe ne smanjuje razina zaštite koja je utvrđena preventivnim mjerama na snazi ili da se tim odlukama ta razina čak poveća. Stoga, Opći sud trebao se uvjeriti da se osporavanim mjerama zadržavala ili povećavala razina zaštite zdravlja ljudi koja je bila osigurana prethodnim preventivnim mjerama.

79 Komisija smatra da prvi žalbeni razlog treba odbaciti kao očito nedopušten ili u svakom slučaju odbiti kao neosnovan jer obrazloženje Općeg suda u točkama 97., 144., 145., 201. i 221. pobijane presude dokazuje da je Komisija donijela spornu uredbu nakon temeljitog ispitivanja najboljih znanstvenih podataka i najnovijih rezultata međunarodnih istraživanja.

80 Što se tiče osobito argumenta da Komisija u spornoj uredbi nije imala pravo u potpunosti preuzeti odredbe iz Uredbe br. 727/2007, ta institucija napominje da se u žalbi detaljno ne navode osporavani elementi iz pobijane presude. U svakom slučaju, žalitelj nije pojasnio razlog zbog kojeg Komisija nema pravo u spornoj uredbi preuzeti mjere iz prethodne uredbe, iako su te mjere bile opravdane, nego je od Suda zatražio da provede ponovnu procjenu činjenica, s obzirom na to da je Općem sudu samo prigovorio da je mišljenja protumačio na isti način kao i Komisija.

81 Što se tiče članka 24.a Uredbe br. 999/2001, Francuska Republika nije navela elemente kojima bi se opravdalo drukčije tumačenje te odredbe od tumačenja Općeg suda. Međutim, Komisija smatra da se Opći sud uvjerio da se poštovao ne samo članak 152. stavak 1. UEZ-a, nego i navedeni članak 24.a jer je u točkama 211., 221., 249. i 266. pobijane presude provjerio povećava li se navedenim mjerama rizik za zdravlje ljudi te je zaključio da to nije bio slučaj.

Ocjena Suda

82 Najprije valja podsjetiti da pitanje dosega obveze obrazlaganja predstavlja pitanje prava koje podliježe nadzoru Suda u okviru žalbe (presuda od 10. srpnja 2008., Bertelsmann i Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, Zb., str. I-4951., t. 30. i navedena sudska praksa).

83 Sud je također presudio da obveza obrazlaganja koju Opći sud ima na temelju članka 36. Statuta Suda, koji se na Opći sud primjenjuje na temelju članka 53. prvog stavka tog statuta i članka 81. Poslovnika Općeg suda, potonjem ne nalaže da dâ obrazloženje kojim bi se, iscrpno i pojedinačno, osvrnuo na sve tvrdnje koje su stranke iznijele u sporu. Obrazloženje Općeg suda, dakle, može biti implicitno pod uvjetom da se njime zainteresiranim osobama omogućuje da saznaju razloge odluke Općeg suda, a Sudu da raspolaže dostatnim elementima za izvršavanje svojeg nadzora (vidjeti osobito presude od 10. veljače 2011. Activision Blizzard Germany/Komisija, C-260/09 P, Zb., str. I-419., t. 84., i od 28. srpnja 2011., Mediaset/Komisija, C-403/10 P, t. 88.).

84 Što se tiče prvog dijela prvog žalbenog razloga koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja u vezi s argumentom koji se odnosi na neuzimanje u obzir dostupnih znanstvenih podataka, iz točaka 96. do 109. pobijane presude proizlazi da je Opći sud provjerio navode li se u spornoj uredbi dostupna znanstvena mišljenja i nesigurnosti koje su u njima izražene. Opći sud iz toga je zaključio da Komisija nije zanemarila znanstvene nesigurnosti pri procjeni rizika koja je prethodila donošenju osporavanih mjera i da stoga njezina utvrđenja nisu zahvaćena očitom pogreškom u ocjeni. Osim toga, Opći sud smatrao je da Francuska Republika nije iznijela nijedan argument ni dokazni element na temelju kojeg bi se moglo smatrati da ocjena Komisije nije vjerodostojna.

85 Međutim, u tim se okolnostima ne može smatrati da Opći sud nije u dovoljnoj mjeri obrazložio zašto je odbio argument, na koji se pred njime pozvala Francuska Republika, koji se odnosi na neuzimanje u obzir dostupnih znanstvenih podataka.

86 Što se tiče prigovora koji se temelji na tomu da Opći sud nije ispitao je li Komisija u spornoj uredbi imala pravo u potpunosti preuzeti odredbe iz Uredbe br. 727/2007, valja istaknuti da iz ispitivanja podnesaka koje je Francuska Republika podnijela pred Općim sudom, a osobito njezinih dodatnih zahtjeva podnesenih nakon donošenja sporne uredbe, proizlazi da tvrdnja koja se odnosi na identičnost mjera donesenih tom potonjom uredbom u odnosu na Uredbu br. 727/2007 nije bila istaknuta pred Općim sudom kao samostalan argument, nego kao jednostavna tvrdnja u okviru usporedbe tih dviju uredaba.

87 Iako je točno da je Francuska Republika u okviru svoje argumentacije pred Općim sudom jednom navela da ne shvaća kako je potpuno uzimanje u obzir mišljenja EFSA-e od 24. siječnja 2008. moglo navesti Komisiju da u spornoj uredbi donese odredbe jednake osporavanim mjerama, valja utvrditi da navedeno očitovanje nije predmet nikakvog posebnog objašnjenja niti je popraćeno posebnom argumentacijom kojom bi se potkrijepilo to očitovanje.

88 Iz prethodno navedenoga proizlazi da, s obzirom na to da Francuska Republika nije s potrebnom jasnoćom i preciznošću navela razloge zbog kojih Komisija nije imala pravo u spornoj uredbi u potpunosti preuzeti odredbe iz Uredbe br. 727/2007, njezino se očitovanje u pogledu identičnosti dviju predmetnih uredbi ne može smatrati zasebnim tužbenim razlogom koji bi zahtijevao posebni odgovor u pobijanoj presudi. Slijedom toga, Opći sud nije povrijedio obvezu obrazlaganja time što nije izričito odgovorio na to očitovanje.

89 Što se tiče drugog dijela prvog žalbenog razloga, u kojem se Francuska Republika pozvala na nepoštovanje obveze obrazlaganja u pogledu navodne povrede članka 24.a Uredbe br. 999/2001, valja primijetiti da žalitelj svojom argumentacijom ne osporava nedovoljno obrazloženje, nego želi dovesti u pitanje osnovanost obrazloženja Općeg suda.

90 Međutim, valja istaknuti da je Opći sud u točkama 79., 211. do 213., 249. i 266. pobijane presude pružio dostatno obrazloženje jer ono, s jedne strane, tužitelju omogućuje da sazna razloge zbog kojih Opći sud nije prihvatio njegove argumente koji se odnose na povredu članka 24.a Uredbe br. 999/2001 te, s druge strane, Sudu omogućuje da provede svoj nadzor.

91 Slijedom toga, argument koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja u pogledu primjene članka 24.a Uredbe br. 999/2001 treba odbiti kao neosnovan. Budući da se pitanje osnovanosti tog obrazloženja podudara s navodnom povredom navedenog članka 24.a koji je predmet prvog dijela četvrtog žalbenog razloga, to će se pitanje ispitati u okviru četvrtog žalbenog razloga.

92 Iz svih prethodnih elemenata proizlazi da je prvi žalbeni razlog djelomično nedopušten i djelomično neosnovan.

Drugi žalbeni razlog, koji se temelji na iskrivljavanju činjenica

Argumentacija stranaka

93 Drugi žalbeni razlog podijeljen je na tri dijela. U prvom dijelu svojeg drugog žalbenog razloga Francuska Republika ističe da je Opći sud u točkama 101. do 108. pobijane presude iskrivio doseg mišljenja EFSA-e od 8. ožujka 2007. i 24. siječnja 2008. jer je smatrao da je Komisija iz navedenih mišljenja mogla zaključiti, a da pri tome ne počini očitu pogrešku u ocjeni, da je rizik prenosivosti TSE-a na ljude, osim GSE-a, iznimno nizak. EFSA u tim mišljenjima zapravo nije zaključila da je taj rizik iznimno nizak, nego da se navedena prenosivost ne može isključiti.

94 Francuska Republika osobito tvrdi da se u točkama 101. do 106. pobijane presude ne navodi nikakva ocjena EFSA-e u pogledu stupnja vjerojatnosti rizika prenosivosti TSE-a na ljude, osim GSE-a. Osim toga, time što je u točki 107. te presude smatrao da predmetni eksperimentalni modeli nisu baš bili reprezentativni, Opći sud iskrivio je doseg mišljenja EFSA-e. Prema mišljenju navedene države članice, Opći sud zamijenio je nesigurnost u postojanje rizika s niskom vjerojatnošću tog rizika.

95 U drugom dijelu navedenog žalbenog razloga Francuska Republika poziva se na to da je Opći sud u točkama 116. do 122. pobijane presude iskrivio doseg mišljenja EFSA-e od 17. svibnja i 26. rujna 2005., kao i mišljenja od 7. lipnja 2007. jer je taj sud presudio da Komisija nije počinila očitu pogrešku u ocjeni time što je smatrala, s jedne strane, da su brzi testovi pouzdani i, s druge strane, da je procjena pouzdanosti tih testova, navedena u tim mišljenjima, također valjana u okviru nadzora nad stavljanjem na tržište ovčjeg ili kozjeg mesa za prehranu ljudi.

96 U tom pogledu, Francuska Republika ističe da se, iako je istina da je EFSA u svojim mišljenjima smatrala da se brzi testovi mogu preporučiti za procjenu prevalencije klasične grebeži i GSE-a, iz toga ipak ne može zaključiti da su ti testovi pouzdani u okviru nadzora nad stavljanjem na tržište ovčjeg i kozjeg mesa za prehranu ljudi. Naime, zahtijevani stupanj pouzdanosti brzih testova nije mogao biti isti za praćenje epidemiološkog razvoja klasične grebeži i GSE-a te za sustavni nadzor trupova radi omogućavanja njihove konzumacije.

97 U trećem dijelu svojeg drugog žalbenog razloga Francuska Republika smatra da je Opći sud u točkama 215. do 221. pobijane presude iskrivio činjenice kad je smatrao da su znanstveni elementi na koje se Komisija poziva da bi opravdala donošenje sporne uredbe predstavljali nove elemente u odnosu na prethodne preventivne mjere.

98 Prema mišljenju Francuske Republike, ni iz podnesaka Komisije ni iz njezine intervencije na raspravi pred Općim sudom ne proizlazi da je tvrdila da su znanstveni elementi na koje se pozvala novi, osim razvoja i potvrde diskriminatornih ispitivanja. Komisija tako nikad nije predstavila nepostojanje

epidemiološke povezanosti između klasične ili atipične grebeži koja se javlja kod malih preživača i TSE-a koji se javlja kod ljudi, kao ni nisku prevalenciju GSE-a kod malih preživača, kao nove znanstvene elemente.

99 To iskrivljavanje činjenica imalo je odlučujući utjecaj na ocjenu zakonitosti sporne uredbe jer, kao što proizlazi iz točaka 83. i 212. pobijane presude, načelo predostrožnosti zahtijeva da nadležne institucije za opravdanje ublažavanja preventivnih mjera na snazi podnesu nove elemente kojima se može izmijeniti predodžba rizika ili koji pokazuju da se taj rizik može ograničiti mjerama koje su manje ograničavajuće od postojećih.

100 Komisija navodi da su prva dva dijela drugog žalbenog razloga nedopuštena jer se, s jedne strane, argumenti Francuske Republike temelje na ocjeni i tumačenju činjenica Općeg suda, što je u isključivoj nadležnosti tog suda i jer, s druge strane, država članica žaliteljica precizno ne navodi osporavane elemente pobijane presude ili pravne argumente kojima se posebno potkrepljuje njezin zahtjev, osobito sadržaj spisa iz kojeg bi proizlazila navodna sadržajna netočnost tih utvrđenja.

101 Što se tiče trećeg dijela drugog žalbenog razloga, i taj treći dio je nedopušten ili, u svakom slučaju, neosnovan. Naime, Francuska Republika samo se pozvala na svoje tumačenje činjenica o različitom pristupu koji je primijenila Komisija.

102 U tom pogledu, Komisija navodi da ocjena potrebe za izmjenom određenih mjera na snazi ne proizlazi iz pojave novih elemenata, nego u biti iz uzimanja u obzir razvoja znanstvenih spoznaja i dokaza. Naime, zahtjev za novim elementima na koje se poziva Francuska Republika ne nalazi se ni u članku 24.a Uredbe br. 999/2001 ni u članku 7. Uredbe br. 178/2002 jer se te odredbe odnose na procjenu dostupnih informacija i postojećih znanstvenih dokaza.

Ocjena Suda

103 Što se tiče prvog i drugog dijela drugog žalbenog razloga, koji se odnose na to da je Opći sud u točkama 101. do 108.i 116. do 122. pobijane presude navodno iskrivio doseg određenih mišljenja EFSA-e, valja primijetiti da je Opći sud u navedenim točkama ispitao prigovore Francuske Republike na temelju kojih je htjela da se utvrdi da je Komisija počinila očitu pogrešku u ocjeni znanstvenih mišljenja koja je imala na raspolaganju jer je smatrala, s jedne strane, da je rizik prenosivosti TSE-a koji se javlja kod životinja na ljude, osim GSE-a, iznimno nizak i, s druge strane, da je procjena pouzdanosti brzih testova koji su bili provedeni u okviru mjera epidemiološkog praćenja TSE-a kod malih preživača također valjana u okviru osporavanih mjera kojima se odobrava da se meso malih preživača u slučaju negativnog rezultata navedenih testova stavlja na tržište za prehranu ljudi.

104 U okviru ove žalbe, Francuska Republika osporava, oslanjajući se uglavnom na iste argumente poput onih koje je već podnijela pred Općim sudom, iste ocjene Komisije koje Opći sud nije smatrao očito pogrešnima, pri čemu se poziva na iskrivljavanje mišljenja EFSA-e od 17. svibnja i 26. rujna 2005., od 8. ožujka i 7. lipnja 2007., kao i od 24. siječnja 2008.

105 U tom pogledu valja utvrditi da se, s jedne strane, argumentacija žalitelja temelji na nepotpunom razumijevanju pobijane presude. Naime, što se tiče rizika prenosivosti TSE-a koji se javlja kod životinja na ljude, osim GSE-a, iz točke 107. pobijane presude jasno proizlazi da je Opći sud uzeo u obzir i izjavu SEAC-a (Spongiform Encephalopathy Advisory Committee, savjetodavni odbor za spongiformnu encefalopatiju) o mogućem riziku za zdravlje ljudi zbog izmjena iz veljače 2008. koje se odnose na nadzor klasične grebeži. Prema mišljenju Općeg suda, SEAC je u toj izjavi, iako je potvrdio da se povezanost između klasične grebeži i TSE-a koji se javlja kod ljudi ne može isključiti, ipak smatrao da bi taj rizik trebao biti vrlo nizak. Prema mišljenju tog odbora, vrlo niska i relativno

postojana učestalost slučajeva TSE-a koji se javlja kod ljudi diljem svijeta potvrđuje da mora postojati barem značajna, ako ne i potpuna prepreka prijenosu klasične grebeži na ljude. Međutim, žalitelj ne osporava relevantnost ni valjanost te izjave.

106 S druge strane, Francuska Republika nije u dovoljnoj mjeri dokazala da je tumačenje Općeg suda prethodno navedenih znanstvenih mišljenja očito u suprotnosti s njihovim sadržajem.

107 Prema tome, prvi i drugi dio drugog žalbenog razloga valja odbiti kao neosnovane.

108 Što se tiče trećeg dijela drugog žalbenog razloga, usmjerenog protiv točaka 215. do 221. pobijane presude, valja provjeriti je li Francuska Republika dokazala iskrivljavanje argumentacije Komisije u pogledu nove naravi znanstvenih elemenata kojima se opravdava donošenje osporavanih mjera.

109 U tom pogledu valja primijetiti da, iako je točno da je Opći sud u prethodno navedenim točkama pobijane presude, u odnosu na situaciju koja je postojala u trenutku donošenja početnih preventivnih mjera, kao nova predstavio tri elementa navedena u točki 56. ove presude, treba utvrditi da se takva kvalifikacija ne temelji na argumentaciji koju je Komisija podnijela pred Općim sudom, nego da proizlazi iz primjene sudske prakse navedene u točkama 83. i 212. pobijane presude.

110 Opći sud u tim potonjim točkama pobijane presude podsjetio je na sudsku praksu Suda prema kojoj je, kada novi elementi izmijene predodžbu rizika ili pokažu da se taj rizik može ograničiti mjerama koje su manje ograničavajuće od postojećih, na institucijama, a osobito na Komisiji koja ima ovlast inicijative, da osiguraju prilagodbu propisa novim podacima (vidjeti presudu od 12. siječnja 2006., Agrarproduktion Staebelow, C-504/04, Zb., str. I-679., t. 40.). Opći sud iz toga je zaključio da ublažavanje prethodno donesenih preventivnih mjera treba biti opravdano novim elementima, poput novih znanstvenih spoznaja ili novih znanstvenih otkrića, koji mijenjaju ocjenu predmetnog rizika.

111 Iz toga slijedi da treba odbiti prigovor koji se temelji na navodnom iskrivljavanju argumentacije Komisije i da pri tomu nije potrebno ispitati njezinu argumentaciju kojom se osporava osnovanost zahtjeva da znanstveni podaci budu novi kako bi se opravdalo donošenje osporavanih mjera.

112 S obzirom na prethodno navedeno, valja odbiti treći dio drugog žalbenog razloga, a time i cijeli drugi žalbeni razlog kao neosnovan.

Treći žalbeni razlog, koji se temelji na pogrešci u pravnoj kvalifikaciji činjenica

Argumentacija stranaka

113 U svojem trećem žalbenom razlogu Francuska Republika prigovara Općem sudu da je počinio pogrešku u pravnoj kvalifikaciji činjenica jer je smatrao da znanstveni elementi na koje se poziva Komisija predstavljaju nove elemente koji mogu izmijeniti predodžbu rizika.

114 Stoga, prema mišljenju Francuske Republike, Opći sud u točkama 215. do 221. pobijane presude nije samo pogrešno pretpostavio da su tri znanstvena elementa na koje se poziva Komisija bila nova, nego i da se tim elementima mogla izmijeniti predodžba rizika.

115 Francuska Republika smatra da se, iako su diskriminatorna ispitivanja predstavljala novi znanstveni element, tim elementom nije mogla izmijeniti predodžba rizika jer je pouzdanost tih ispitivanja bila ograničena. Što se tiče nepostojanja epidemiološke povezanosti između klasične grebeži i TSE-a koji se javlja kod ljudi, kao i niske prevalencije GSE-a kod malih preživača, Francuska Republika smatra da ti znanstveni elementi, s obzirom na to da su već bili utvrđeni prilikom donošenja prethodnih preventivnih mjera, nisu mogli prouzročiti izmjenu predodžbe rizika.

116 Komisija zaključuje da treći žalbeni razlog treba odbaciti kao očito nedopušten jer ocjena Općeg suda, prema kojoj Komisija nije počinila očitu pogrešku u ocjeni na temelju razvoja znanosti, predstavlja ocjenu činjenične naravi.

117 U svakom slučaju, taj žalbeni razlog treba odbiti kao neosnovan s obzirom na to da se znanstvena procjena rizika iz kojih su proizašle osporavane mjere temeljila na znanstvenim dokazima dostupnima u trenutku donošenja tih mjera, koji su ukazivali na to da su se okolnosti promijenile.

Ocjena Suda

118 Treći žalbeni razlog Francuske Republike usmjeren je, baš kao i treći dio drugog žalbenog razloga, protiv točaka 215. do 221. pobijane presude. U svojoj argumentaciji istaknutoj u prilog ovom žalbenom razlogu, žalitelj osporava činjenicu da su elementi koje je utvrdio Opći sud, za koje žalitelj osporava da su novi, mogli prouzročiti izmjenu predodžbe rizika u društvu.

119 U tom je pogledu ustaljena sudska praksa da je, kada Opći sud utvrdi ili ocijeni činjenice, Sud nadležan, na temelju članka 256. UFEU-a, za kontrolu pravne kvalifikacije tih činjenica i pravnih posljedica koje je iz njih izveo Opći sud (vidjeti osobito presude od 6. travnja 2006., General Motors/Komisija, C-551/03 P, Zb., str. I-3173., t. 51.; od 18. svibnja 2006., Archer Daniels Midland i Archer Daniels Midland Ingredients/Komisija, C-397/03 P, Zb., str. I-4429., t. 105., kao i gore navedenu presudu Bertelsmann i Sony Corporation of America/Impala, t. 29.).

120 Međutim, iz točaka 215. do 221. pobijane presude, na koje Francuska Republika upućuje u okviru svojeg trećeg žalbenog razloga, ne proizlazi da je Opći sud u njima izvršio ikakvu pravnu kvalifikaciju u pogledu predodžbe društva o riziku. Naime, u njima je samo ispitao novu narav znanstvenih elemenata na koje se poziva Komisija, što predstavlja utvrđivanje činjenica.

121 Stoga je Francuska Republika, time što je smatrala da je Opći sud u točkama 215. do 221. pobijane presude dao pravnu kvalifikaciju činjenica, pogrešno protumačila tu presudu.

122 Stoga treći žalbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

Četvrti žalbeni razlog, koji se temelji na pogrešci koja se tiče prava

Argumentacija stranaka

123 Četvrti žalbeni razlog podijeljen je na tri dijela.

124 U prvom dijelu tog žalbenog razloga, koji je povezan s drugim dijelom prvog žalbenog razloga, Francuska Republika navodi da je Opći sud, smatrajući u točkama 249. i 250. pobijane presude da Komisija nije povrijedila odredbe članka 24.a Uredbe br. 999/2001 jer je poštovala obvezu iz članka 152. stavka 1. UEZ-a, počinio pogrešku koja se tiče prava. U tom pogledu, Francuska Republika navodi da se navedenim člankom 24.a postavlja dodatni zahtjev u odnosu na članak 152. stavak 1. UEZ-a, tako da je Opći sud pogriješio kad je samo smatrao da se mjerama koje je Komisija donijela na temelju te potonje odredbe osigurava visoka razina zaštite zdravlja ljudi. Da bi došao do tog zaključka, Opći sud trebao se uvjeriti da se tim mjerama zadržavala ili povećavala razina zaštite zdravlja ljudi koja je bila osigurana prethodnim preventivnim mjerama.

125 U drugom dijelu svojeg četvrtog žalbenog razloga Francuska Republika ističe da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je u točki 213. pobijane presude pretpostavio da su znanstveni elementi na koje se Komisija pozvala da bi opravdala donošenje sporne uredbe mogli prouzročiti promjenu razine rizika koja se smatra prihvatljivom. Podredno, Opći sud također je počinio takvu

pogrešku time što nije provjerio je li Komisija, za utvrđivanje razine rizika koja se smatra prihvatljivom, uzela u obzir ozbiljnost i nepovratnost štetnih učinaka TSE-a na zdravlje ljudi. Konačno, Francuska Republika navodi da je nužno postojalo povećanje rizika za zdravlje ljudi koje je prelazilo razinu koja je prihvatljiva za društvo.

126 Što se tiče trećeg dijela četvrtog žalbenog razloga, Francuska Republika poziva se na pogrešku koja se tiče prava jer Opći sud nije uzeo u obzir činjenicu da osporavane mjere ne zamjenjuju prethodne preventivne mjere, nego ih dopunjuju blažim alternativnim mjerama. Zbog supostojanja početnih i novih mjera postavlja se pitanje dosljednosti takvih propisa koje je Opći sud trebao ispitati. Posljedica te pogreške koja se tiče prava bila je pogrešna ocjena prigovora Francuske Republike koji se temelji na povredi načela predostrožnosti prilikom upravljanja rizikom.

127 Komisija smatra da četvrti žalbeni razlog treba odbaciti kao očito nedopušten ili, u svakom slučaju, odbiti kao neosnovan.

128 Što se tiče prvog dijela tog žalbenog razloga, Komisija smatra da je Opći sud pravilno proveo svoje ispitivanje. Čak i pod pretpostavkom da je Komisija, time što je donijela mjere ublažavanja koje su se temeljile na znanstvenim elementima, mogla doprinijeti povećanju izloženosti ljudi uzročniku grebeži, time se ipak nije smanjila razina zaštite zdravlja ljudi s obzirom na to da je rizik prijenosa grebeži na čovjeka iznimno nizak. Stoga razina zaštite nije bila smanjena te se članak 24.a Uredbe br. 999/2001 poštovao.

129 Što se tiče drugog dijela četvrtog žalbenog razloga, Komisija tvrdi da Francuska Republika nije iznijela elemente u prilog svojem argumentu da je rizik za zdravlje ljudi zbog osporavanih mjera prešao razinu koja se smatra prihvatljivom za društvo. Francuska Republika nije ni pred Općim sudom ni u okviru ove žalbe podnijela dokazni element kojim bi se osporila ocjena Komisije i Općeg suda u tom pogledu.

130 Konačno, što se tiče trećeg dijela četvrtog žalbenog razloga, Komisija smatra da Francuska Republika analizu Općeg suda pokušava zamijeniti svojom analizom.

Ocjena Suda

131 Što se tiče prvog dijela četvrtog žalbenog razloga, koji se temelji na navodnoj povredi članka 24.a Uredbe br. 999/2001, valja podsjetiti da se, u skladu s tom odredbom, odluke koje se donose u skladu s jednim od postupaka iz članka 24. navedene uredbe, uključujući izmjene priloga, „temelje [...] na primjerenoj ocjeni mogućih rizika za zdravlje ljudi i životinja te se njima zadržava ili, ako je to znanstveno opravdano, povećava razina zaštite zdravlja ljudi i životinja u [Uniji] uzimajući u obzir postojeće znanstvene dokaze.”

132 Članak 24.a bio je uključen u Uredbu br. 999/2001 Uredbom (EZ) br. 1923/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2006. (SL L 404, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 33., str. 222.). Iz pripremnih akata te potonje uredbe proizlazi da se članak 24.a ne nalazi u prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća od 6. prosinca 2004. o izmjeni Uredbe br. 999/2001 [COM(2004) 775 *final*], koji je podnijela Komisija, nego da proizlazi iz mišljenja od 29. ožujka 2006. Odbora za poljoprivredu i ruralni razvoj te je njegovo uključivanje u tekst uredbe predložio Europski parlament u svojem nacrtu zakonodavne rezolucije od 27. travnja 2006.

133 Iako uvodne izjave Uredbe br. 1923/2006 ne sadrže objašnjenje u pogledu cilja predmetne odredbe, iz opravdanja koja je Parlament pružio u svojem nacrtu gore navedene rezolucije, među ostalim, proizlazi da je „[c]ilj te izmjene osigurati da Komisija i države članice, u okviru odborske procedure, mogu izmijeniti ključne aspekte uredbe o kojoj se raspravlja samo ako pruže opravdanje prema

kojemu je isključeno smanjenje razine zaštite zdravlja ljudi i životinja" [neslužbeni prijevod]. Osim toga, Parlament u obrazloženju koje je priloženo tom nacrtu navodi poteškoće s posvećivanjem potrebne pažnje kada Komisija, zajedno s državama članicama, postupno donosi složeni popis izmjena.

134 Tako iz navedenih pripremnih akata proizlazi da je članak 24.a Uredbe br. 999/2001 bio zamišljen kao jamstvo kojim bi se spriječilo da se na temelju odborske procedure donesu mjere kojima bi se mogla smanjiti razina zaštite zdravlja ljudi i životinja u Uniji.

135 Suprotno tvrdnjama tužitelja, iz toga ipak ne proizlazi da se navedenim člankom 24.a isključuje svako ublažavanje prethodnih preventivnih mjera. Naime, s jedne strane, članak 24.a Uredbe br. 999/2001 ne postavlja kao mjerilo činjenicu da bi se usporedba trebala provesti u odnosu na razinu zaštite koja proizlazi iz prethodnih preventivnih mjera donesenih u istom području, nego se općenito odnosi na razinu zaštite zdravlja „koja je osigurana u [Uniji]". S druge strane, iz članka 7. stavka 2. Uredbe br. 178/2002 kao i sudske prakse navedene u točki 110. ove presude proizlazi da se privremene mjere upravljanja rizikom, donesene u kontekstu znanstvene nesigurnosti, trebaju preispitati u primjerenom roku kako bi se osiguralo da su primjerene i da ne ograničuju trgovinu više nego što je to potrebno kako bi se postigla visoka razina zaštite zdravlja koju je Unija odabrala.

136 Stoga je razina zaštite zdravlja ljudi usko povezana s razinom rizika koja se smatra prihvatljivom za društvo, koja pak ovisi o znanstvenim spoznajama dostupnima u određenom trenutku. Međutim, nije isključeno da se, uzimajući u obzir razvoj znanstvenih spoznaja, ista razina zaštite može osigurati manje ograničavajućim mjerama.

137 Što se tiče pitanja je li Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je u točkama 65. i 250. pobijane presude smatrao da je u članku 24.a Uredbe br. 999/2001 samo prepisana obveza iz članka 168. stavka 1. prvog podstavka UFEU-a, potrebno je, za provedbu te ocjene, promotriti te točke sa stajališta cjelokupnog obrazloženja te presude.

138 U tom pogledu valja napomenuti da je točno da Opći sud u točkama 74., 79., 81., 174. do 176. i 250. pobijane presude navodi obvezu institucija da osiguraju visoku razinu zaštite javnog zdravlja, sigurnosti i okoliša, što može ostaviti dojam, kao što tvrdi Francuska Republika, da Opći sud samo provjerava poštuje li se osporavanim mjerama obveza iz članka 168. stavka 1. prvog podstavka UFEU-a. Međutim, iz točaka 211. do 213., 221., 249. i 266. pobijane presude jasno proizlazi da Opći sud tumači članak 24.a Uredbe br. 999/2001 propisno uzimajući u obzir obvezu zadržavanja razine zaštite zdravlja ljudi koja je osigurana u Uniji.

139 U točkama 211. do 213. pobijane presude Opći sud osobito je iznio sljedeća očitovanja:

„211. Osim toga, valja podsjetiti da su nadležna javna tijela obvezna zadržati visoku razinu zaštite zdravlja ljudi, iako ta zaštita pri tomu ne treba biti najviša moguća [...]. U članku 24.a Uredbe br. 999/2001 podsjeća se na tu obvezu u okviru ovlasti koje su Komisiji dodijeljene za izmjenu priloga Uredbi br. 999/2001na način da se donošenje odluka donesenih u okviru navedene uredbe uvjetuje zadržavanjem, ili ako je to znanstveno opravdano, povećanjem razine zaštite zdravlja ljudi koja je osigurana u Zajednici. Načelo predostrožnosti jedan je od instrumenata koji navedenim tijelima omogućuje da ispune tu obvezu [...]. Naime, navedenim se načelom javnom tijelu nalaže da upravlja rizikom koji prelazi razinu rizika koja se smatra prihvatljivom za društvo na način da ga zadrži na navedenoj razini [...]. Upravljanje rizikom donošenjem primjerenih mjera kojima se želi osigurati visoka razina zaštite javnog zdravlja, sigurnosti i okoliša stoga odgovara svim mjerama koje institucija poduzima kako bi se nosila s rizikom te ga zadržala na prihvatljivoj razini.

212. Osim toga, na nadležnom je tijelu da u primjerenom roku preispita privremene mjere koje su donesene na temelju načela predostrožnosti. Naime, već je presuđeno da je, kada novi elementi izmijene predodžbu rizika ili pokažu da se taj rizik može ograničiti mjerama koje su manje

ograničavajuće od postojećih, na institucijama, a osobito na Komisiji, da osiguraju prilagodbu propisa novim podacima [...]. Stoga, ublažavanje prethodno donesenih preventivnih mjera treba biti opravdano novim elementima koji mijenjaju ocjenu predmetnog rizika.

213. Ti novi elementi, kao što su nove znanstvene spoznaje ili nova znanstvena otkrića, kada opravdavaju ublažavanje preventivne mjere, mijenjaju konkretni sadržaj obveze javnih tijela da neprestano održavaju visoku razinu zaštite zdravlja ljudi. Naime, ti novi elementi mogu izmijeniti predodžbu rizika, kao i razinu rizika koja se smatra prihvatljivom za društvo. Zakonitost donošenja manje ograničavajuće preventivne mjere ne ocjenjuje se na temelju razine rizika koja se smatra prihvatljivom i uzima u obzir za donošenje početnih preventivnih mjera. Naime, početne preventivne mjere kojima bi se rizik sveo na razinu koja se smatra prihvatljivom donose se na temelju procjene rizika te osobito utvrđivanja razine rizika koja se smatra prihvatljivom za društvo. Ako se zbog novih elemenata ta procjena rizika izmijeni, zakonitost donošenja manje ograničavajućih preventivnih mjera treba se ocijeniti s obzirom na te nove elemente, a ne s obzirom na elemente na temelju kojih je procijenjen rizik u okviru donošenja početnih preventivnih mjera. Sud treba utvrditi povredu načela predostrožnosti tek kada ta nova razina rizika prelazi razinu rizika koja se smatra prihvatljivom za društvo.”

140 Iz tih obrazloženja proizlazi da Opći sud članku 24.a Uredbe br. 999/2001 u biti priznaje isti doseg poput onog koji proizlazi iz točaka 134. do 136. ove presude. Budući da Francuska Republika nije osporila osnovanost tog tumačenja, nego se samo pozvala na točke pobijane presude u kojima se navodi obveza zadržavanja visoke razine zaštite zdravlja ljudi, prvi dio četvrtog žalbenog razloga valja odbiti kao neosnovan.

141 Što se tiče drugog dijela četvrtog žalbenog razloga koji se temelji na pogrešci koja se tiče prava jer je Opći sud u točki 213. pobijane presude pretpostavio da su znanstveni elementi na koje se Komisija pozvala da bi opravdala donošenje sporne uredbe mogli prouzročiti promjenu razine rizika koja se smatra prihvatljivom, valja utvrditi da je, unatoč načinu na koji je ta argumentacija formulirana, Francuska Republika zapravo samo osporila činjeničnu ocjenu čiji nadzor nije u nadležnosti Suda u okviru žalbe, na temelju članka 256. stavka 1. prvog podstavka UFEU-a i sudske prakse navedene u točki 70. ove presude.

142 Što se tiče podredno istaknutog argumenta tužitelja prema kojemu je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što nije provjerio je li Komisija za utvrđivanje razine rizika koja se smatra prihvatljivom uzela u obzir ozbiljnost ostvarenja rizika prenosivosti TSE-a na ljude i nepovratnost TSE-a kao bolesti, valja podsjetiti da se, što se tiče područja u kojemu zakonodavac Unije treba izvršiti složene ocjene, sudski nadzor izvršavanja njegove nadležnosti treba ograničiti na ispitivanje je li ono zahvaćeno očitom pogreškom u ocjeni ili zlouporabom ovlasti ili je li zakonodavac očito prekoračio granice svoje diskrecijske ovlasti (presuda od 9. rujna 2003., Monsanto Agricoltura Italia i dr., C-236/01, Zb., str. I-8105., t. 135.).

143 Međutim, s obzirom na tu široku diskrecijsku ovlast Komisije prilikom utvrđivanja razine rizika koja se smatra neprihvatljivom za društvo, Opći sud pravilno je ograničio svoj nadzor na očite pogreške u ocjeni.

144 Osim toga, iz podnesaka podnesenih pred Općim sudom proizlazi da je Francuska Republika u svojim dodatnim zahtjevima izričito navela da ne osporava činjenicu da je na institucijama Unije da utvrde razinu rizika koja se smatra neprihvatljivom za društvo.

145 Međutim, dovoljno je utvrditi da argumentacija koju je iznijela Francuska Republika ne sadrži nijedan element na temelju kojeg bi se moglo utvrditi da je Komisija počinila očitu pogrešku koju Opći sud nije otkrio.

146 U tim okolnostima, prigovor koji se temelji na navodnoj povredi prava u okviru ocjene promjene razine rizika koja se smatra prihvatljivom treba odbaciti kao djelomično nedopušten i odbiti kao djelomično neosnovan.

147 Što se tiče trećeg dijela četvrtog žalbenog razloga Francuske Republike, koji se temelji na navodnoj nedosljednosti sporne uredbe, valja utvrditi da je taj prigovor nov jer ga žalitelj nije naveo pred Općim sudom.

148 Naime, žalitelj pred tim sudom nije tvrdio da činjenica da osporavane mjere ne zamjenjuju prethodne preventivne mjere, nego ih dopunjuju alternativnim mjerama, utječe na ocjenu zakonitosti sporne uredbe.

149 Međutim, nadležnost Suda u okviru žalbe ograničena je, u načelu, na ocjenu pravnih utvrđenja u vezi s razlozima navedenima u prvom stupnju postupka (vidjeti osobito presude od 1. veljače 2007., Sison/Vijeće, C-266/05 P, Zb., str. I-1233., t. 95. i navedenu sudsku praksu). Stoga stranka u načelu ne može po prvi put pred Sudom navesti žalbeni razlog koji nije navela pred Općim sudom jer bi to Sudu omogućilo da nadzire zakonitost rješenja Općeg suda u odnosu na žalbene razloge o kojima potonji nije odlučivao (presuda od 15. rujna 2011., Njemačka/Komisija, C-544/09 P, t. 63.).

150 Slijedom toga, treći dio četvrtog žalbenog razloga valja odbaciti kao nedopušten.

151 S obzirom na prethodno navedeno, četvrti žalbeni razlog treba odbaciti kao djelomično nedopušten i odbiti kao djelomično neosnovan.

152 Budući da se ne može prihvatiti nijedan od žalbenih razloga koje je žalitelj podnio u prilog svojoj žalbi, žalbu treba odbiti u cijelosti.

Troškovi

153 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda, koji se primjenjuje na žalbeni postupak na temelju članka 184. stavka 1. istoga Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Komisija podnijela zahtjev da se Francuskoj Republici naloži snošenje troškova i da ona nije uspjela u svojem žalbenom zahtjevu, treba joj se naložiti snošenje troškova.

Slijedom navedenog, Sud (četvrto vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Žalba se odbija.**

2. **Francuskoj Republici nalaže se snošenje troškova.**

Potpisi