

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Maris Milpak

**RAHVATERVISE KAITSE KAUPADE VABA LIIKUMISE KONTEKSTIS
TOIDUOHUTUSE NÄITEL**

Magistritöö

Juhendaja
PhD Carri Ginter

Tallinn
2020

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. KAUPADE VABA LIIKUMINE SISETURUL	8
1.1 Kaupade vaba liikumise põhimõte Euroopa Liidu Toimimise Lepingus	8
1.2 Vastastikuse tunnustamise põhimõte.....	12
1.3 Kaupade vaba liikumise piiramist õigustavad erandid	17
1.3.1 ELTL-i artiklist 36 tulenevad erandid kaupade vaba liikumise piiramiseks	18
1.3.2 Euroopa Kohtu praktikas väljakujunenud kohustuslikud nõuded, mille esinemisel on kaupade vaba liikumise piiramine põhjendatud	20
1.3.3 Rahvatervise erandile tuginemise kriteeriumid Euroopa Kohtu praktika näitel...	21
1.4 Ettevaatuspõhimõte	26
2. ÜHTLUSTAMISMEETMED EUROOPA LIIDUS TOIDUTURVALISUSE SAAVUTAMISEKS	31
2.1 Ühtlustamismeetmete vajadus turvalise toidupoliitika rajamiseks siseturul	31
2.2 Euroopa Liidus vastuvõetud ühtlustamismeetmed siseturu toiduturvalisuse tagamiseks	35
2.3 Ühtlustatud õigusaktides sätestatud regulatsioon rahvatervise kaitse tagamiseks uue teabe ilmnemisel	38
2.4 Menetluslik protsess ja pädevuse jaotus rahvatervisele avalduva ohu tuvastamisel	44
3. ÕIGUSLIKU OLUKORRA ANALÜÜS ÜHTLUSTATUD TOIDUVALDKONNAS .	49
3.1 Teoreetiline näide valdkonda ühtlustavas õigusaktis sisalduva konkreetse kaitseklausli olemasolul.....	49
3.2 Teoreetiline näide valdkonda ühtlustavas õigusaktis sisalduva kaitseklausliga, mis viitab määruse nr 178/2002 artiklite 53 ja 54 kohaldamisele.....	53
3.3 Teoreetiline näide, kui valdkonda ühtlustavas õigusaktis kaitseklausel puudub.....	59
KOKKUVÕTE	76
PROTECTION OF PUBLIC HEALTH IN REGARDS TO FOOD SAFETY IN THE CONTEXT OF FREE MOVEMENT OF GOODS.....	82
KASUTATUD KIRJANDUS	87
Tabel 1. Euroopa Liidu toiduvaldkonda reguleerivate õigusaktide võrdlus.....	96

SISSEJUHATUS

Kaupade vaba liikumine on üks Euroopa Liidu (edasipidi ka EL) põhivabadustest ja eesmärkidest.¹ Rahvatervise kaitse on samuti üks olulisemaid eesmärke EL-s.² Ohte, mis rahvatervist mõjutada võivad, on palju igal pool meie ümber, kaasa arvatud toidus. Euroopa Liidus on toiduohutuse kõrgeima taseme saavutamiseks vastu võetud toiduvaldkondi ühtlustavad õigusaktid, millega sätestatakse teatud nõuded, kriteeriumid ja piirmäärad, et tagada rahvatervise kaitse, piiramata samal ajal kaupade vaba liikumist. Rahvatervise kaitse põhjendamise osas on Euroopa Kohtu praktikat palju, kuid toiduohutuse valdkond hõlmab endas spetsiifilisi tunnuseid ning ootamatuid arenguid, mis raskendab ühtse kohtupraktika tekkimist. Seetõttu on ka põhjust arvata, et ühtlustatud valdkonnas valitseb siiski ebakindlus, kui liikmesriigid rakendavad uue teabe ilmnemisel rahvatervise kaitseks kaitsemeetmeid. Seda ilmestavad selgelt 2019. aasta kevadel puhkenud M.V.Wooli ja Veterinaar- ja Toiduameti (VTA) vahelised lahkkelid³.

Minnes algusesse tagasi peetakse kaupade vaba liikumist üheks Euroopa projekti edulugudest. Kaupade vaba liikumine on kujundanud siseturu, millest külvavad vilju nii kodanikud kui ettevõtjad. Tänapäeval on võimalik väga lihtsalt müüa ja osta kaupu 27 liikmesriigis, kus elab kokku üle 490 miljoni inimese. Kaupade vaba liikumine on ilmselgelt suur kasutooja ka ettevõtjatele - ligikaudu 75% liidusisese kaubandusest on kaubavahetus.⁴ Need numbrid näitavad ühtlasi äärmiselt suurt kontrollivajadust. Siseturul kaupleb äärmiselt palju ettevõtjaid, sealhulgas toiduvaldkonnas tegutsevaid ettevõtjaid, kes siseturu toimimiseks peavad tagama, et nende tooted on ohutud, sest tagada tuleb 490 miljoni inimese elu ja tervise kaitse.

Euroopa Liidu toiduohutuse režiim keelab sisuliselt turule viia ohtliku, näiteks tervisele kahjuliku või muul viisil inimtoiduks kõlbmatu toidu. Kui aga toiduaine on toodetud vastavalt Euroopa Liidu toiduohutuse konkreetsetele sätetele, loetakse see toode ohutuks. See on

¹ Euroopa Komisjon. Kaupade vaba liikumine: Juhend kaupade vaba liikumist reguleerivate asutamislepingu sätete kohaldamise kohta. Euroopa Komisjon: Ettevõtluse ja tööstuse peadirektoraadi õiguspoliitika direktoraat C. Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2010, lk 8.

² Eesti ühinemisleping Euroopa Liiduga: Seletuskiri. Välisministeerium: 2004. - https://vm.ee/sites/default/files/content-editors/web-static/351/Yhinemislepingu_seletuskiri.pdf (26.03.2020)

³ VT nt Äripäev. M.V.Wool lükkab alusetud süüdistused ümber. Põllumajandus.ee, 25. september 2019. - <https://www.pollumajandus.ee/borsiuudised/2019/09/25/mvwool-lukkab-alusetud-suudistused-umber> (19.04.2020); Äripäev. M.V.Wool: raport kinnitab, et listeeriaprobleem ilmnes Euroopa jae- ja hulgikaubanduses. Põllumajandus.ee, 20. juuni 2019. - <https://www.pollumajandus.ee/uudised/2019/06/20/mvwool-raport-kinnitab-et-listeeriaprobleem-ilmnes-euroopa-jae-ja-hulgikaubanduses> (19.04.2020)

⁴ Euroopa Komisjon. Kaupade vaba liikumine: Juhend kaupade vaba liikumist reguleerivate asutamislepingu sätete kohaldamise kohta, 2010, lk 8.

toidukäitlejatele iseenesest tugev stiimul toiduohutuse korra järgimiseks, kuna sel viisil saavad nad vastutust vältida. Lisaks on toidukäitleja, st toidukäitlemisettevõtte üle kontrolli omava isiku kohustus tagada kohaldatavate toiduseaduse nõuete järgimine. Seega on toidutoodete ohutuse tagamise kohustus kindlalt toidukäitlejate mitte riigiasutuste ülesanne. Euroopa Liidu toiduohutusnõuded on kehtestatud Euroopa kontekstis. See tähendab näiteks, et looduslikult esinevate toksiinide või bakterite piirväärtused kehtestatakse tavaliselt vastavalt sellele, mida võib nõuda Euroopa kliimas tegutsevalt Euroopa toidukäitlejalt. Importtoodete turustamiseks Euroopa Liidus peavad need vastama selle toiduohutuse nõuetele või vähemalt samaväärseteks tunnustatud tingimustele.⁵

Toiduohutuse rakendamine on tänaseni aktuaalne küsimus. Arvukatel sidusrühmadel on sageli huvide konfliktid ja poliitikakujundajatel on keeruline neid huve tasakaalustada. Tarbijad eeldavad, et toit on ohutu. Nad nõuavad toiduainete tootmisel kõrgeid standardeid, mis peavad nende arvates olema konkurentsivõimelised, hügieenilised ja võimaluse korral keskkonnasõbralikud. Kui tarbijate sellised nõudmised kasvavad, on mitmed toidukriisid vähendanud tarbijate usaldust. Uuring, mis käsitles tarbijate usaldust toidu vastu kuues Euroopa riigis, näitab, et kolmandik kuni üks neljandik tarbijatest arvab, et toidu hind, maitse ja kvaliteet, samuti tootmismeetodid, toitumine ja ohutus on aja jooksul halvenenud. Euroopa Komisjoni reaktsioon tarbijate usalduse vähenemise vastu on 2000. aasta toiduohutuse valges raamatus esitatud 84 meetet.⁶ Tänapäevaks on nendest 84 meetmest üle 90 protsendi lõpule viidud. Toiduohutusküsimusi jälgitakse tähelepanelikult ja seetõttu on ülioluline, et iga toidukriisiga tegeletakse professionaalselt ja kiiresti.⁷ Samal ajal tekitavad uusi väljakutseid uuenduslikud uudistooted ja tehnika areng. Riigi reguleeriv keskkond, mis nende arengusuundadega sammu ei pea, võib hakata piiriülest kaubandust takistama.⁸

Kahekümnenda sajandi viimaste kümnendite mitmesuguste toidukriiside tagajärjel muutus inimeste terviseohtude ohjeldamine Euroopa Liidu toidupoliitika prioriteediks. See selgitab, miks lisaks juba olemasolevatele üldistele õigusaktidele peeti vajalikuks toiduvaldkonda veelgi

⁵ Broberg M. European Food Safety Regulation and Developing Countries' Regulatory Problems and Possibilities. In: Gibbon P., Ponte S., Lazaro E. (eds) Global Agro-Food Trade and Standards. International Political Economy Series. Palgrave Macmillan, London, 2010, lk 205-206.

⁶ Euroopa Komisjon. White Paper on Food Safety. Brüssel: Euroopa Komisjon, 12. jaanuar 2000, COM (1999) 719 final. - https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/gfl_white-paper_food-safety_2000_en.pdf (25.03.2020)

⁷ Carreno, I., Berends, G. Safeguards in food law - ensuring food scares are scarce. European Law Review. E.L. Rev. 2005, 30(3), 386-405, lk 1-2.

⁸ Euroopa Komisjon. Kaupade vaba liikumine: Juhend kaupade vaba liikumist reguleerivate asutamislepingu sätete kohaldamise kohta, 2010, lk 8.

ühtlustada. Toiduvaldkonda ühtlustavates õigusaktides sisalduvad kaitsemeetmed, mis võivad inimeste tervise kaitsmise eesmärgil piirata, peatada või keelata toiduainete turustamist.⁹ Magistritöös kirjeldatakse ja analüüsitakse nende kaitsemeetmete olulisust tulevaste toidukriiside lahendamisel ning selgitatakse, kas ja mil moel need üksteisest eristuvad.

Töö eesmärgiks on välja selgitada, kuidas on kehtiva õigusliku raamistiku alusel tagatud rahvatervise kaitse olukorras, kus on teaduse või tehnika arengu tõttu põhjust arvata, et siseturul olev toode ohustab rahvatervist, olenemata selle vastavusest sätestatud kriteeriumitele või piirmääradele.

Magistritöö eesmärgi täitmiseks selgitatakse töö käigus välja vastused kolmele uurimisküsimusele. Esiteks leitakse vastus küsimusele, millistel tingimustel on põhjendatud ühtlustamata valdkonnas rahvatervise erandile tuginemine. Teiseks vastatakse küsimusele, kuidas on ühtlustatud valdkonnas tagatud rahvatervise kaitse, kui konkreetne toode vastab õigusaktis sätestatud kriteeriumitele, kuid teaduse või tehnika arengu tulemusel on põhjust arvata, et see ohustab rahvatervist. Sealhulgas uuritakse, mis ulatuses peab oht tervisele olema tõendatud, millised menetlused käivitatakse ning kuidas jaotuvad pädevused liikmesriigi, Euroopa asutuste ning kohtute vahel. Kolmandaks leitakse vastus küsimusele, kas ja kuidas on toiduvaldkonda ühtlustavates regulatsioonides sisalduvad kaitseklauslid erinevad ning kas need võimalikud erisused on taotluslikud.

Magistritöö kolmest peatükist esimene käsitleb Euroopa Liidu kaupade vaba liikumise põhimõtte kujunemist ning selle piiramiseks välja kujunenud erandite analüüsi. Esimese peatüki eesmärgiks on anda vastus esimesele uurimisküsimusele ehk selgitada välja ühtlustamata valdkonnas rahvatervise erandile tuginemise kriteeriumid. Selleks tuleb analüüsida, kas ja milline kontrollskeem kohaldub rahvatervise erandile tuginemisel, kui soovitakse piirata kaupade vaba liikumist. Ühtlustamata valdkonnas kehtiva kontrollskeemi leidmisel on seda võimalik võrrelda ühtlustatud valdkonnas kohalduvate kriteeriumitega ning analüüsida, kas sealt on samuti võimalik tuletada ühetaoline ja terviklik skeem. Selleks tuleb kõigepealt uurida rahvatervise erandi kujunemist, selle vajadust ja eesmärki kaupade vaba liikumise kontekstis. See tähendab, et esmalt tuleb analüüsida siseturu ja kaupade vaba liikumise põhimõtet üldiselt ning tuvastada selle kujunemisloost vajadus rahvatervise erandi kehtestamiseks.

⁹ Carreno, I., Berends, G. Safeguards in food law - ensuring food scares are scarce, 2005, lk 1-2.

Magistritöö teises peatükis käsitletakse Euroopa Liidus toiduohutuse eesmärgil rakendatavaid ühtlustamismeetmeid ning nende vajadust, samuti võrreldakse neid. Täpsemalt otsitakse, kas neis ühtlustamismeetmetes ehk kehtestatud direktiivides ja määrustes sisaldub konkreetne kaitseklausel magistritöös tõstatatud õigusliku olukorra analüüsiks. Muuhulgas tuvastatakse, kas neis õigusaktides sätestatud kriteeriumitest on võimalik tuletada ühetaoline süsteem ning kuidas see süsteem või õigusaktides toodud kriteeriumid mõjutavad liikmesriikide õigust rakendada iseseisvalt kaitsemeetmeid rahvatervise kaitseks. Kõnealuses peatükis antakse seega vastus teisele ja osaliselt ka kolmandale uurimisküsimusele.

Kolmandas peatükis viiakse teoreetiliste näidete abil läbi analüüs kehtiva regulatsiooni kohaldamisest, tuginedes magistritöö esimeses ja teises peatükis leitud. Kolmandas peatükis leitakse ka vastus kolmandale uurimisküsimusele ning jõutakse selgusele, kui võrd tagab kehtiv regulatsioon reaalsuses töös tõstatatud probleemile lahenduse, sealhulgas mis osas on õigus ebaselge. Järelduste tegemiseks kasutatakse seadusandja eesmärgi mõistmisel tõlgendusmeetodina muuhulgas ka analoogiat.

Magistritöös on kasutatud töö kvalitatiivsele iseloomule vastavaid kombineeritud meetodeid. Esimeses peatükis on aluseks analüütiline ning ajaloolis-kronoloogiline meetod kaupade vaba liikumise printsiibi ning selle piiramist reguleerivate erandite kehtestamise aluspõhimõtete väljaselgitamiseks. Esimeses peatükis tuginetakse peamiselt valdkonda reguleerinud Euroopa Liidu õigusaktidele, neile õiguskirjanduses ja Euroopa Liidu asutuste poolt antud tõlgendustele ning rahvatervise kaitset puudutavale kohtupraktikale. Teises peatükis on analüütilise ehk deduktiivse meetodiga välja selgitatud Euroopa Liidu ühtlustatud valdkonnas kehtestatud regulatsioonist tulenevad kriteeriumid ja nende ulatus kaupade vaba liikumise piiramiseks. Selleks on eelkõige lähtutud Euroopa Liidus toiduvaldkonna ühtlustamiseks vastu võetud õigusaktidest. Täpsemalt otsitakse sealt ühte kindlat kaitseklauslit, mida saaks rakendada olukorras, kus toit vastab õigusaktis nõutud ohutuskriteeriumitele, kuid uue teabe ilmnmisel on põhjust arvata, et see ohustab sellegipoolest rahvatervist. Kolmandas peatükis on aluseks kvalitatiivne meetod kehtiva õigusliku olukorra analüüsi teostamiseks. Viimase käsitlemisel on lähtutud ka Euroopa Kohtu ühtlustatud valdkonna õigusaktide alusel rahvatervise kaitsega seonduvat praktikat käsitlevatest lahenditest.

Magistritöö keskendub Euroopa Liidu rahvatervise kaitse tagatusele kaupade vaba liikumise kontekstis toiduvaldkonnas, kui võrd Euroopa Liidu siseturul on selles osas teatud spetsiifilised

tunnused ja lahendused. Magistritöö eesmärgi saavutamiseks keskendutakse ka töö esimeses pooles põhiliselt rahvatervise erandile. Otstarbekas ei ole töö raames põhjalikumalt analüüsida kõiki kaupade vaba liikumise piiramiseks ettenähtud erandeid. Magistritöö eesmärgi saavutamiseks käsitletakse Euroopa Liidus toiduohutuse tagamise eesmärgil ühtlustamismeetmetena vastu võetud direktiive ja määruseid. Olenemata õigusaktide võrdlemisi suurest arvust ei muutu koostatav analüüs üldiseks, kuivõrd kõikidest õigusaktidest otsitakse kindlaid võrreldavaid kriteeriume ühe konkreetse õigusliku olukorra lahendamiseks.

Magistritööd iseloomustavad märksõnad Eesti märksõnastikust: Euroopa Liidu õigus, kaupade vaba liikumine, rahvatervis, toiduohutus.

Töö autor avaldab tänu juhendaja Carri Ginterile tema panuse eest magistritöö valmimisse.

1. KAUPADE VABA LIIKUMINE SISETURUL

1.1 Kaupade vaba liikumise põhimõte Euroopa Liidu Toimimise Lepingus

Euroopa Liidu liikmesriikidest ja kolmandatest riikidest pärit vabas ringluses olevate kaupade vaba liikumise õigus on üks Euroopa Liidu Toimimise Lepingu (edaspidi ELTL) peamistest põhimõtetest.¹⁰ Kaupade vaba liikumise põhimõte on üks siseturu kujundamise ja arendamise põhielemente ning selle näol on tegemist ühe ELTL-is sätestatud majandusliku vabadusega.¹¹

Euroopa Majandusühenduse asutamise lepingus ehk Rooma lepingus (asutamisleping)¹² oli juba 1958. aastal välja toodud ühtse turu loomise vajalikkus¹³. Sealjuures aga ei määratletud, mida „ühtne turg“ täpselt tähendab.¹⁴ 1968. aastal loodi Euroopa Liidu tolliliit, mille eesmärk oli lihtsustada kaubavahetust ja ühtlustada tollimakse. Praktikas tähendas see, et liikmesriikide tolliasutused teevad koostööd eelmainitud eesmärkide saavutamiseks.¹⁵ Alates 1. jaanuarist 1968, kui jõustus tolliliit, olid kaotatud kõik liikmesriikide vahelised tollimaksud ja koguselised piirangud. Tolliliidu loomine oli üks siseturu loomise alustalasid. Sellise liidu loomine tähendas, et riikide erinevad tollimaksud tuli asendada ühise tollitariifiga ning kasutusele tuli võtta ühine kaubanduspoliitika. Euroopa Komisjon avaldas 1985. aastal valge raamatu, milles tehti ettepanek luua siseturg 31. detsembriks 1992. Valge raamat on Euroopa Komisjoni koostatud dokument, mis on üldiselt kasutusel tegevuskavana. Valge raamat hõlmas endas 279 seadusandlikku ettepanekut siseturu loomiseks. Siseturu regulatsioon kehtestati 1. juulil 1987, kui võeti vastu asutamislepingu muudatusena Ühtse Euroopa akt, milles sätestati esmakordselt konkreetselt, et luua tuleb siseturg, mida iseloomustab kaupade, isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumine.¹⁶ 1987. aastal oli asutamislepingus siseturg määratletud kui „sisepiirideta ala, kus on tagatud kaupade, isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumine“.¹⁷ Sama aktiga sätestati

¹⁰ Maciejewski, M., Ratcliff, C. Siseturg – Kaupade vaba liikumine. Euroopa Parlament. Teabelehed Euroopa Liidu kohta. Aprill 2019. - <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/et/sheet/38/kaupade-vaba-liikumine> (23.03.2020)

¹¹ Euroopa Komisjon. Kaupade vaba liikumine: Juhend kaupade vaba liikumist reguleerivate asutamislepingu sätete kohaldamise kohta, 2010, lk 8.

¹² Euroopa Komisjon. Rooma leping (EMÜ): Kokkuvõte. Euroopa Liidu ametlik veebileht: 14. märts 2017. - http://publications.europa.eu/resource/ellar/20ba20c8-6d6e-4901-b167-33bed13d6209.0017.02/DOC_3 (01.04.2020)

¹³ Belgia, Saksamaa, Prantsusmaa, Itaalia, Luksemburg, Madalmaad. Euroopa Majandusühenduse asutamisleping. Rooma 25.03.1957.

¹⁴ Euroopa Parlament, Büroo Eestis. Mis on siseturg?. Euroopa Parlamendi ametlik veebileht. - https://www.europarl.europa.eu/estonia/et/euroopa-parlament/valjaanded/elektroonilised/101_kusimust_ja_vastust/14_mis_on_siseturg.html (01.04.2020)

¹⁵ Euroopa Liit. Toll: ELi tolliliit praktikas. Euroopa Liidu ametlik veebileht: 03.02.2020. - https://europa.eu/european-union/topics/customs_et (01.04.2020)

¹⁶ Euroopa Parlament, Büroo Eestis. Mis on siseturg.

¹⁷ Maciejewski, M., Ratcliff, C. Siseturg – Siseturu üldpõhimõtted. Euroopa Parlament. Teabelehed Euroopa Liidu kohta. Mai 2019. - <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/et/sheet/33/siseturu-uldpoimotted> (01.04.2020)

siseturu loomise raamistik ning ressursid selle eesmärgi saavutamiseks. Seejuures täiendati asutamislepingut uue sättega, mis võimaldas siseturu rajamist käsitlevaid eeskirju vastu võtta kvalifitseeritud häälteenamusega (ELTL-i artikkel 114, endine EÜ asutamislepingu artikkel 95).¹⁸

Euroopa Liidu aluseesmärk on seega algusest peale olnud piirideta siseturg, mis rajaneb neljal vabadusel, sealhulgas kaupade vabal liikumisel. Siseturu toimimine ja eksisteerimine on võimalik ainult siis, kui inimestel on selle vastu usaldus. Usaldus saavutatakse liidus kehtestatud regulatsioonide abil. Magistritöö eesmärgi saavutamiseks keskendutakse põhiliselt toidukaupade vabale liikumisele. Toidukaupade vaba liikumisega kaasneb vajadus tagada toiduohutus, et kaitsta rahvatervist. Siseturu toimimiseks, kuid samaaegselt rahvatervise kaitse tagamiseks on Euroopa Liit kehtestanud, milliseid piiranguid ei tohi liikmesriigid teistest liikmesriikidest tulevatele kaupadele seada ning vastavalt ka erandid, kui liikmesriigid võivad tervisekaitse nimel kaupade vaba liikumist siiski piirata.

ELTL-is on kaupade vaba liikumine reguleeritud teises jaotises. Artiklites 28-30 on reguleeritud kaupade vaba liikumise põhimõtte ulatus ning sisu, keelates põhjendamatud piirangud siseturu kaubanduses.¹⁹ Lisaks reguleerivad kaupade vaba liikumist ELTL-i artiklid 34-37. Artikkel 34 osutab liikmeriikide vahelisele impordile ning artikkel 35 osutab liikmesriikide vahelisele ekspordile. Eelmainitud artiklid sätestavad keelu liikmeriikidevahelistele koguselistele piirangutele ning muudele samaväärse toimega meetmetele. Artiklitega 34 ja 35 kehtestatud keeldudel puudub absoluutne iseloom. Kvantitatiivsed piirangud ja samaväärse toimega meetmed võivad mõnel juhul olla õigustatud. Nimelt, artikliga 36 on ette nähtud teatud konkreetset erandid artiklites 34 ja 35 sätestatud põhivabadustest. Neid erandeid õigustatakse juhul, kui on vaja tagada avalik moraal, avalik kord või avalik julgeolek, inimeste, loomade või taimede tervise ja elu kaitse, kunsti-, ajaloolise või arheoloogilise väärtusega rahvuslike rikkuste kaitse, tööstus- ja kaubandusomandi kaitse. Samuti näeb ELTL-i artikkel 36 ette, et sellised alused ei tohi kujutada endast meelevaldse diskrimineerimise vahendit ega isegi liikmesriikidevahelise kaubanduse varjatud piiranguid. Artiklis 36 nimetatud erandid viitavad üksnes impordi või ekspordi koguselistele piirangutele ja samaväärse toimega meetmetele. Nendele sätetele ei saa tugineda, et kehtestada erandeid tollimaksude, samaväärse toimega maksude või siseriiklike tollimaksude valdkonnas. Oluline on rõhutada, et artiklis 36 sätestatud erandeid tõlgendatakse kitsalt ja piiratud viisil. ELTL-i

¹⁸ Euroopa Parlament, Büroo Eestis. Mis on siseturg.

¹⁹ Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versioon. – ELT ELT C 326, 26.10.2012, lk 1-390

artikliga 37 kehtestatakse mõned eeskirjad kaubandusliku iseloomuga riiklike monopolide kohandamiseks. Selle artikli esimese lõigu kohaselt peavad liikmesriigid kohandama oma kaubanduslikku laadi monopole nii, et need tagaksid igasuguse diskrimineerimise välistamise liikmesriikide kodanike vahel seoses tingimustega, mille alusel kaupu hangitakse ja turustatakse.²⁰

Euroopa Kohus on andnud oma panuse ELTL-i artiklite 34 ja 35 tõlgendamisel. Euroopa Kohtu kohtuotsus *Dassonville*²¹ on ajaloolise tähtsusega, kuivõrd just selles kohtuasjas defineeris Euroopa Kohus koguselise piiranguga samaväärse toimega meetme. Vajadus selle defineerimiseks tekkis seoses liikmesriigi poolt kehtestatud nõudega, mille kohaselt keelati päritolunimetust kandvate toodete import juhul, kui nendega ei ole kaasas päritolusertifikaati. See tekitas probleeme, kuivõrd praktikas oli seda tingimust võimalik täita peamiselt ainult otsestel importijatel. Seetõttu pidi Euroopa Kohus andma hinnangu, kas tegemist on koguselise piiranguga samaväärse toimega meetmega. Euroopa Kohus leidis, et koguselise piiranguga samaväärse toimega meetmeteks on isegi sellised meetmed, „mis võivad otse või kaudselt, tegelikult või potentsiaalselt takistada ühendusesisest kaubandust“. Definitsiooni sisustamisel pööras Euroopa Kohus rõhku pigem meetme toimele kui selle eesmärgile.²² Euroopa Kohus aga laiendas seda mõistet ka kohtuotsuses *Cassis de Dijon*²³, milles otsustati, et koguselise piiranguga samaväärse toimega meetmeteks võivad olla ka sellised kaubandust piiravad liikmesriigi meetmed, mida kohaldatakse ühtmoodi nii kodumaistele kui ka teistest liikmesriikidest pärinevatele toodetele. Seejuures on koguselise piiranguga samaväärse toimega meetmeks ka see, kui takistus kaupade vabale liikumisele on väike.²⁴ Üheks näiteks saab tuua olukorra, kus Saksamaa eeskiri nägi ette, et loodusliku mineraalvee tootjad ja turustajad peaksid ühekorrapakendite jaoks sisse seadma tagatisraha ja individuaalse tagasivõtmise süsteemi. Saksamaal oli olukord, kus müüdi looduslikku mineraalvett peamiselt korduvkasutuspakendites, kuid välismaiste tootjate poolt müüdi looduslikku mineraalvett Saksamaal põhiliselt ühekordsetes pakendites. See tähendas, et teiste liikmesriikide tootjad pidid ühekordsete pakendite turustamiseks Saksamaal kohandama oma tooteid vastavalt Saksamaa turu erinõuetele. Euroopa Kohus asus seisukohale, et selline meede kujutab endast takistust ning sellist takistust tuleb pidada koguselise piiranguga samaväärse toimega meetmeks

²⁰ Berlingher, D. Regulating Free Movement of Goods within the European Union. „Vasile Goldiş Western University of Arad. Journal of legal studies Volume 1 Issue 35/2018, lk 61-67.

²¹ EKo C-8/74, *Procureur du Roi versus Benoît ja Gustave Dassonville*, ECLI:EU:C:1974:82.

²² Poncelet, C. Free Movement of Goods and Environmental Protection in EU law: A Troubled Relationship? - International Community Law 2013/15, lk 175.

²³ EKo C-120/78, *Rewe-Zentral AG versus Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon)*, ECLI:EU:C:1979:42.

²⁴ EKo C-463/01, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Saksamaa Liitvabariik*, ECLI:EU:C:2004:797, p 63.

isegi juhul, kui takistus kaupade vabale liikumisele on väike.²⁵ Muuhulgas leidub ka otsuseid, kus Euroopa Kohus on piiranud koguselise piiranguga samaväärse toimega meetme ulatust. Üks sellistest kohtuasjadest on *Keck and Mithouard*²⁶, kus ettevõtjad müüsid tooteid edasi tegelikult ostuhinnast madalama hinnaga. Ettevõtjad hakkasid niimoodi üha enam tuginema ELTL-i artiklis 34 välja toodud impordipiirangule ning seda isegi siis, kui meede ei olnud suunatud teistest liikmesriikidest pärit kaupadele. Euroopa Kohus tahtis välistada seesuguse ELTL-i artikkel 34 kuritarvituse ning otsustas, et teistest liikmesriikidest pärit toodetele teatud müügingimusi piiravate või keelavate siseriiklike sätete kohaldamine ei takista kaubandust kohtuasjas *Dassonville* tehtud otsuse mõttes.²⁷ See tähendab, et koguselise piiranguga samaväärse toimega meetmeteks on ka sellised liikmesriikide meetmed, mis takistavad teistest liikmesriikidest pärit kaupade pääsu turule.²⁸ Eeltoodud kuritarvituste näidetena võib välja tuua ka Itaalia keelu, millega keelati vedada järelhaagiseid mootorrattaga²⁹ või Rootsis kehtestatud meede, mis võimaldas jette kasutada üksnes avalikel laevatatavatel veetedel³⁰. Veel enam täiendas Euroopa Kohus koguselise piiranguga samaväärse toimega meetme ulatust, kui rõhutas *Tedeschi*³¹ kohtuasjas, et kui ühenduse direktiivid on näinud ette loomade ja inimeste tervise kaitse tagamiseks vajalike meetmete ühtlustamise ning kuivõrd sellistele meetmetele on seatud kontrollikord, siis ei ole liikmesriikidel näiteks ELTL-i artiklile 36 tuginemine enam võimalik.³²

Kokkuvõtlikult asus Euroopa Kohus seega *Dassonville*'i kohtuotsuses seisukohale, et kõiki liikmesriigi kehtestatud kaupade vaba liikumisega seotud eeskirju, mis võivad Euroopa Liidu sisest kaupade vaba liikumist otseselt või kaudselt, tegelikult või potentsiaalselt takistada, tuleb pidada koguseliste piirangutega samaväärse toimega meetmeteks.³³ Sealt arendati põhjendusi edasi *Cassis de Dijoni* kohtuasjas, millega kehtestati põhimõte, et iga toode, mis on liikmesriigis õiglaste ja traditsiooniliste eeskirjade ning selle riigi tootmisprotsesside kohaselt seaduslikult valmistatud ja turustatud, tuleb lubada ka iga muu liikmesriigi turule. See sai põhiliseks

²⁵ EKo C-463/01, *Komisjon versus Saksamaa*, p 57.

²⁶ EKo C-267/91, *Kriminaalasjas, milles süüdistatavad on Bernard Keck ja Daniel Mithouard*, ECLI:EU:C:1993:905.

²⁷ *Poncelet, C*, lk 175.

²⁸ EKo C-110/05, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Itaalia Vabariik*, ECLI:EU:C:2009:66, p 36.

²⁹ EKo C-110/05, *Komisjon versus Itaalia*.

³⁰ EKo C-142/05, *Åklagaren versus Percy Mickelsson ja Joakim Roos*, ECLI:EU:C:2009:336.

³¹ EKo C-5/77, *Carlo Tedeschi versus Denkvit Commerciale s.r.l.*, ECLI:EU:C:1977:144.

³² *Poncelet, C*, lk 175.

³³ EKo C-8/74, *Dassonville*, ja EKo C-320/03, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Austria Vabariik*, ECLI:EU:C:2005:684, p 63–67.

motivatsiooniks, mis ajendas arutama vastastikuse tunnustamise põhimõtte kindlaksmääramist ühtlustamise puudumisel.³⁴

1.2 Vastastikuse tunnustamise põhimõte

ELTL näeb ette kaupade vaba liikumise reguleerimiseks kolm viisi, st keelustamine, erandid ja ühtlustamine. Ükski neist viisidest ei töötanud siiski optimaalselt. Nn trilemma oli järgmine: ELTL-i artikkel 34 (mis on seotud EL-i sisese impordiga ja keelab liikmesriikidevahelised koguselised piirangud ja kõik samaväärse toimega meetmed) ei saaks olla üksi, kuna see kustutaks liikmesriikide võime reguleerida; ELTL-i artiklile 36 (millega nähakse ette erandid ELTL-i artiklites 34 ja 35 sätestatud siseturu vabadustele, mis on õigustatud teatavatel konkreetsetel alustel) ei saa samuti üksi tugineda, kuna liiga palju erandeid kahjustaks ühisturu ideed; ELTL-i artikkel 114 (siseturgu käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise võimaldamine) polnud samuti eraldiseisev lahendus, kuna selle tulemuseks oleks ulatuslik Euroopa Liidu regulatiivne kord, mille tulemuseks oleks *de facto* tsentraliseerimine kõigi sellega kaasnevate kuludega. Lisaks olid sageli lubatud riiklikud tehnilised eeskirjad, mis takistasid kaupade vaba liikumist. Täna pakub kirjandus tõendeid kolme erineva viisi kohta, kuidas saavutada kaupade vaba liikumine. Need on liberaliseerimine, ühtlustamine ja vastastikune tunnustamine. Liberaliseerimine viitab vaba liikumise kehtestamisele, keelates liikmesriikidel sekkuda piiriülesele kaubandusse. Ühtlustamine on riiklike seaduste kohandamine selliselt, et piiriülest kaubandust enam ei takistata. Vastastikune tunnustamine viitab olukorrale, kus kaubale, mis siseneb ühte liikmesriiki teisest EL-i riigist, ei tohi seada takistusi, isegi kui asjakohase siseriikliku regulatsiooni üksikasjalikud spetsifikatsioonid erinevad päritoluriigi spetsifikatsioonidest, kui regulatiivsed eesmärgid on samaväärsed. Kitsast regulatiivsest küljest tunnustab importiv riik nii öelda eksportiva riigi regulatiivset režiimi. Kuna põhimõtet saab siseturul üldiselt kohaldada, on see tunnustamine vastastikune.³⁵

Euroopa Liidus on tehnilised tõkked kaupade vaba liikumise piiramisel tänapäevalgi laialt levinud. Sellised tõkked tekivad, kui liikmesriigis kohaldatakse riiklikke eeskirju, millega sätestatakse teisest liikmesriigist tulnud toodetele teatud nõuded. Vastastikuse tunnustamise põhimõtte tähendab, et olenemata liikmesriikides kehtestatud tehnilistest erinevustest ei saa sihtliikmesriik keelata enda riigi territooriumil toodete müüki, mida teises liikmesriigis seaduslikult turustati. See põhimõtte kehtib toodete suhtes, mis ei ole Euroopa Liidu tasandil

³⁴ Maciejewski, M., Ratcliff, C. Siseturg – Kaupade vaba liikumine, 2019.

³⁵ Kidmose, B., Sylvest, J., Culver, J. Jt. Evaluation of the Application of the mutual recognition principle in the field of goods. Euroopa Komisjon. Brüssel, juuni 2015, lk 29-30.

ühtlustatud.³⁶ See tagab, et ühes EL-i riigis seaduslikult müüdavaid tooteid saab müüa ka teises. See on võimalik ka siis, kui toode ei vasta täielikult teise riigi tehnilistele eeskirjadele. Riiklikul tasandil välja töötatud tehnilised eeskirjad võivad luua tarbetuid takistusi ELi-sisesele kaubandusele.³⁷ Vastastikuse tunnustamise printsiibi alguspunktiks on aga Euroopa Kohtu otsus *Cassis de Dijon*. Eelmainitud lahendis asus Euroopa Kohus seisukohale, et puudus igasugune vastuvõetav põhjus takistada ühes liikmesriigis seaduslikult toodetud ja turustatud alkoholsete jookide turuleviimist mis tahes teises liikmesriigis ning pidas seda kaupade vaba liikumise põhimõttega vastuolus olevaks. Teised liikmesriigid peavad üldjuhul võimaldama sellise toote ligipääsu enda turule. Nõue kehtib isegi siis, kui valdkond on harmoniseerimata ning liikmesriikides kohaldatakse riigisisest erinevaid tingimusi toote omadustele või kvaliteedile. Kaupade vaba liikumise takistusi, mis on tingitud riigisisestest õigusaktide erinevustest, tuleb aga aktsepteerida ulatuses, mis on vajalik, et tagada teiste legitiimsete huvide kaitse, eelkõige täitmaks maksukontrolli tõhususe, rahvatervise kaitse, äritehingute aususe ja tarbijakaitse kohustuslikke nõudeid. Piirangud peavad aga olema proportsionaalsed ja üldistes huvides.³⁸

Vastastikune tunnustamine on olnud EL-i turu integreerimise keskne osa. Üldine eeldus on, et see töötab hästi. Tegelikult ei ole asjad nii lihtsad. Õiguskirjanduses on osutatud praktilistele raskustele selle ideaali realiseerimisel. Seda suuresti seetõttu, et *Cassis de Dijon* kohtuotsuses tehtud vastastikuse tunnustamise kohtulik väljatöötamine ei ole paljude ettevõtjate, eriti väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete jaoks nähtav, mille tagajärjel kohandavad nad oma tooteid vastuvõtjariikide nõuetele, isegi kui EL-i õigusaktid sellist kohustust ette ei näe. Euroopa Komisjon tunnistas, et vastastikune tunnustamine ei toiminud alati tõhusalt, ja tegi ettepanekuid selle parandamiseks. Pakuti välja, et tuleks suurendada vastastikuse tunnustamise järelevalvet, mida peaksid täiendama meetmed, mis parandavad kaupade ja teenuste tootjate vastastikuse tunnustamise ettevaatlikkust. Liikmesriigid peaksid käsitlema vastastikuse tunnustamise taotlusi mõistliku aja jooksul ja lisama oma õigusaktidesse vastastikuse tunnustamise klauslid. Euroopa Komisjon on hiljem proovinud parandada vastastikuse tunnustamise tõhusust, kehtestades rangema kontrolli liikmesriikide vabale liikumisele tehtavatele eranditele. Varasem lähenemisviis põhines teabevahetusel riiklike meetmete kohta, mis kaldusid kaupade vaba liikumisest kõrvale. Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsusega nr

³⁶ Euroopa Komisjon. Kaupade vaba liikumine: Juhend kaupade vaba liikumist reguleerivate asutamislepingu sätete kohaldamise kohta, 2010, lk 15.

³⁷ Euroopa Komisjon. Free movement in harmonised and non-harmonised sectors: Mutual recognition. Euroopa Liidu ametlik veebileht. - https://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/free-movement-sectors/mutual-recognition_en (01.04.2020)

³⁸ EKo 120/78, *Cassis de Dijon*, p-d 8, 14, 15.

3052/95³⁹ kehtestati liikmesriigile kohustus teatada Euroopa Komisjonile, kui ta on astunud samme teises liikmesriigis seaduslikult toodetud kaupade turuleviimise takistamiseks.⁴⁰ See strateegia ei olnud siiski edukas ja see asendati 2008. aastal rangema lähenemisviisiga⁴¹. Liikmesriik, kes otsustab teises liikmesriigis seaduslikult turustatavate kaupade vaba liikumist takistada ELTL-i artiklis 36 loetletud põhjustel või Cassis de Dijon-ist tulenevate kohustuslike nõuete tõttu, peab importijale esitama kirjaliku teatise, kellel on kaksikümmend päeva aega, et esitada otsusele seda vaidlustavaid märkusi. Seejärel teeb liikmesriik nende märkuste põhjal lõpliku otsuse ning sellest tuleb teavitada importijat ja Euroopa Komisjoni. Kui liikmesriik järgib otsust impordist keelduda või seda takistada, peab ta seda põhjendama. Seda otsust peab olema võimalik vaidlustada riikide kohtutes. Lisaks sellele on liikmesriigid kohustatud looma „toodete kontaktpunktid“, mis annavad importijatele teavet konkreetsete tooteliikide suhtes kohaldatavate tehniliste reeglite kohta ning teavet vastastikuse tunnustamise põhimõtte kohta selles liikmesriigis.⁴² Seda määrust tuleks vaadelda koos direktiiviga nr 2015/1535⁴³ tehnilisi standardeid ja eeskirju käsitleva teabe sätete kohta. See paneb riigile kohustuse teavitada Euroopa Komisjoni enne mis tahes õiguslikult siduva määruse vastuvõtmist konkreetses riigis, millega kehtestatakse tehniline kirjeldus ühtlustamata valdkonnas. Euroopa Komisjon teavitab teisi riike ja võib võimalike muudatuste kaalumiseks nõuda riikliku meetme vastuvõtmise pikendamist kuni kuue kuu võrra. Täiendav viivitus võib tekkida, kui Euroopa Komisjon otsustab selles küsimuses ühtlustamise direktiiviga edasi liikuda.⁴⁴

Vastastikuse tunnustamise põhimõtte tuleneski kuni käesoleva aasta 19. aprillini määrusest nr 764/2008. Selles määratleti riigiasutuste ja ettevõtete õigused ja kohustused, kes soovivad oma tooteid teises EL-i riigis turustada. Samuti määratleti määruses, kuidas riik saab keelata toote vastastikuse tunnustamise. Igas EL-i riigis on loodud toodete kontaktpunktid, mis aitavad vähendada riski, et toode ei pääse sihtriigi EL-i turule. Samuti on Euroopa Komisjon välja andnud mittetäieliku toodete loetelu, mis näitab, milliste toodete suhtes ei kohaldata EL-i ühtlustamisakte. Alates 19. aprillist 2020 hakkas kehtima uus vastastikuse tunnustamise

³⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus nr 3052/95/EÜ, 13. detsember 1995, millega kehtestatakse informatsiooni vahetamise kord selliste siseriiklike meetmete kohta, millega kaldutakse kõrvale ühenduse territooriumil kaupade vaba liikumise põhimõttest. – ELT L 321, lk 1-5.

⁴⁰ Graig, P., de Búrca. EU Law: Text, Cases, and Materials. Sixth edition. Oxford University Press, 2015, lk 622-623.

⁴¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 764/2008, 9. juuli 2008, milles sätestatakse menetlused seoses teatavate riiklike tehniliste eeskirjade kohaldamisega teises liikmesriigis seaduslikult turustatavate toodete suhtes ja tunnistatakse kehtetuks otsus nr 3052/95/EÜ. – ELT L 218/21, lk 21-29.

⁴² Graig, P., de Búrca, lk 622-623.

⁴³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2015/1535, 9. september 2015, millega nähakse ette tehnilistest eeskirjadest ning infoühiskonna teenuste eeskirjadest teatamise kord. – ELT L 241/1, lk 1-15.

⁴⁴ Graig, P., de Búrca, lk 714.

määrus. Määrus nr 2019/515⁴⁵ teises liikmesriigis seaduslikult turustatud kaupade vastastikuse tunnustamise kohta asendab määrust nr 764/2008. Uue strateegia osana esitas Euroopa Komisjon 2017. aasta detsembris õigusakti ettepaneku, et lihtsustada ettevõtetal, eriti väikestel ja keskmise suurusega ettevõtetal, oma toodete müüki kogu Euroopas. Ehkki vastastikuse tunnustamise põhimõtte võimaldab kogu EL-is reguleerimata toodetal vabalt ühtsel turul liikuda, ei toimi see praktikas alati nii nagu peaks. Ettevõtted, kes soovivad müüa tooteid, näiteks toidukaupu, jalatseid, lauanõusid või mööblit mõnes teises EL-i riigis, seisavad silmitsi takistuste, viivituste ja lisakuludega. Põhimõtte kiiremaks, lihtsamaks ja praktikas selgemaks muutmiseks tegi Euroopa Komisjon ettepaneku uue kauba vastastikuse tunnustamise määruse kohta. Ettevõtted saavad uue määruse kohaselt teada, kas nende tooteid saab mõnes teises EL-i riigis müüa paari kuu mitte aasta pärast. Samuti saavad nad kasutada vabatahtlikku deklaratsiooni, et näidata, et nende tooted vastavad nende riigis kehtivatele nõuetele. See lihtsustab teiste EL-i riikide asutuste hindamist, kas vastastikust tunnustamist tuleks kohaldada või mitte. Probleemide lahendamise mehhanism võimaldab ka kiiremini lahendada vaidlusi ettevõtete ja riiklike asutuste vahel. Ametnike koolitused ja vahetused parandavad veelgi koostööd ja usaldust riikide ametivõimude vahel. See ei takista riigiasutusi võtmast arvesse õigustatud avaliku korraga seotud probleeme.⁴⁶

Seadusandlikku sekkumist vaba liikumise ja vastastikuse tunnustamise tagamiseks on täiendatud ka kohtupraktikaga, eelkõige kohustusega lisada õigusaktidesse vastastikuse tunnustamise klauslid, mis tulenevad Foie Gras⁴⁷ kohtuasjast. Prantslased seadsid *foie gras*'i⁴⁸ koostisele teatud nõuded. Euroopa Komisjon väitis, et *foie gras*'ile seatud nõudeid sisaldav Prantsuse dekreet peab sisaldama ka vastastikuse tunnustamise klauslit õigusaktides endas, lubades Prantsusmaal turustada teises liikmesriigis seaduslikult turustatud *foie gras* tooraineid. Euroopa Kohus nõustus ning seega peab iga riik, mis kehtestab nõudeid toote omadustele ja muule sarnasele, lisama lubavasse õigusakti ka vastastikuse tunnustamise klausli, välja arvatud juhul, kui piirangut saab õigustada ELTL-i artikliga 36. Euroopa Komisjon selgitas, et klausli lisamine õigusakti on oluline, sest just selliste klauslite kaudu peavad mitte ainult üksikisikud, vaid ka pädevad riiklikud asutused ning kontrollorganite juhid vastastikust tunnustamist

⁴⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2019/515, 19. märts 2019, mis käsitleb teises liikmesriigis seaduslikult turustatavate kaupade vastastikust tunnustamist ja millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 764/2008. – EL T L 91/1, lk 1-18.

⁴⁶ Euroopa Komisjon. Free movement in harmonised and non-harmonised sectors: Mutual recognition.

⁴⁷ EKo C-184/96, Euroopa Ühenduste Komisjon versus Prantsuse Vabariik, ECLI:EU:C:1998:495.

⁴⁸ *Foie gras* on suure rasvasisaldusega enamasti värskest pardi- või hanemaksast valmistatud hõrk roog.

teadvustama. Sellised klauslid on eriti olulised, arvestades keeruliste tehniliste toodete, toiduainete jms vastastikuse tunnustamisega seotud raskusi.⁴⁹

Ühtlustamise käigus viiakse liikmesriikide eeskirjad selgesõnaliselt vastavusse Euroopa Liidu õigusaktidega. Nimele vaatamata tähendab see harva eeskirjade muutmist kõigis liikmesriikides ühesugusteks (tuntud kui põhjalik ühtlustamine). Selle tüüpiline vorm on ELTL-i artiklis 114 sätestatud ühtlustamine, mis tavaliselt tähendab olulist, kuid mitte ammendavat ühtlustamist. Teine vorm on minimaalne ühtlustamine, s.t reeglid, mida kõik liikmesriigid peavad järgima, kuid mis ei takista mõnel kehtestamast karmimaid eeskirju, näiteks keskkonna valdkonnas. Mõnel juhul ühtlustatakse ainult mõned aspektid/reeglid ja teised jäetakse vastastikuse tunnustamise ülesandeks. Seda võib näha näiteks ehitustoodete sektoris, kus vastastikuse tunnustamise põhimõtet kohaldatakse ehitustoodete suhtes, millel pole CE-märgist. On väidetud, et uute tehnoloogiate puhul on eelistatav ühtlustamine, kui seda on võimalik kiiresti saavutada ning et vastastikune tunnustamine on sobivam olemasolevatele, arenevatele tehnoloogiatele, kus standardid on juba olemas.⁵⁰

Kirjanduses on mainitud mitmeid vastastikuse tunnustamise eeliseid. Vastastikuse tunnustamise põhimõttega soovitakse piirata katsetamiseeskirjade erinevusi eri liikmesriikides, mis peaks vähendama vajadust mitme katsetamise ja sertifitseerimise järele. Vastastikuse tunnustamise põhimõtte parem rakendamine hõlbustaks väiksemate testimis- ja sertifitseerimisvajaduste tõttu uute toodete turuletoomist erinevatel riiklikel turgudel. See võib ka vähendada ettevõtete tootmiskulusid. Vastastikune tunnustamine aitab kaasa vaba liikumise suurenemisele seal, kus seda varem takistati või blokeeriti. See võimaldab seda ühegi EL-i määruse lisandumiseta, mistõttu välditakse tsentraliseerimist. Õigesti kohaldatud vastastikuse tunnustamise põhimõtte avab ettevõtjatele hõlpsamini ka muud turud, pakkudes klientidele suuremat kaubavalikut. Vastastikuse tunnustamise põhimõtte kohaldamisega on seotud ka mitmeid väljakutseid. Kirjanduses viidatakse eriti kuludele, mis on seotud vastastikuse tunnustamise põhimõtte rakendamisega. Infokulud on seotud asjaoluga, et vastastikune tunnustamine on ettevõtjatele nähtamatu, kuna see põhineb kohtupraktikal. Samuti on palju halli valdkondi, kus kohtupraktika ei ole veel määratlenud vastastikuse tunnustamise põhimõtte ulatust. Tehingukulud viitavad (välis)turul osalemise kuludele ja need tekivad eelkõige siis, kui ettevõtted peavad jälgima, kas liikmesriigid kohaldavad vastastikuse tunnustamise põhimõtet nõuetekohaselt. Eelkõige võib olulisi tehingukuluseid tekitada eri riikide reeglite samaaegse

⁴⁹ Graig, P., de Bûrca, lk 714.

⁵⁰ Kidmose, B., Sylvest, J., Culver, J. Jt, lk 30.

asjakohasuse tunnistamine. Juhtumianalüüsid näitavad, et tegelikud tehingukulud ja ebakindlus hoiavadki väikeettevõtjaid välisturgudest eemal. Euroopa Kohus tunnistas oma kohtupraktikas selgesõnaliselt, et liikmesriikide haldusasutusi ja kohtuid seob samuti vastastikuse tunnustamise kohustus. Need kohustused võivad olla kaugeleulatuvad. Näiteks nõuab vastastikuse tunnustamise strateegia harjumuste muutmist ja ettevõtjate ning riiklike haldusasutuste uut mõtteviisi. Kui vastastikuse tunnustamise põhimõtet ei õnnestu rakendada, võivad eeskirjade järgimisega seotud kulud tekkida peamiselt ettevõtetele.⁵¹ Kuni viimase ajani oli vastastikuse tunnustamise põhimõtte rakendamisel suurimaks probleemiks üldine õiguskindlusetus seoses tõendamiskohustusega, kuid selle maandamiseks võeti Euroopa Liidus vastu määrus, milles sätestatakse menetlused seoses teatavate riiklike tehniliste eeskirjade kohaldamisega teises liikmesriigis seaduslikult turustavate toodete suhtes (määrus nr 764/2008 mis asendati määrusega nr 2019/515).⁵²

Ainsad erandid, kui on põhjendatud vastastikuse tunnustamise põhimõttest kõrvalekaldumine, on piirangud, mis on põhjendatavad ELTL-i artiklis 36 kirjeldatud alustel või põhinevad nõuetel, mida on tunnustatud Euroopa Kohtu praktikas ja on oma eesmärgi suhtes proportsionaalsed. Kokkuvõtlikult on vastastikuse tunnustamise printsiibil kaks külge: 1) reegel, mille kohaselt vaatamata riikliku tehnilise eeskirja olemasolule sihtliikmesriigis, on teises liikmesriigis seaduslikult valmistatud või turustatavatel toodetel ELTL-iga tagatud õigus vabalt liikuda; 2) erand, mille kohaselt teises liikmesriigis seaduslikult valmistatud või turustatavatel toodetel ei ole vaba liikumise õigust juhul, kui sihtliikmesriik suudab tõendada, et ta peab kehtestama asjaomaste toodete suhtes oma tehnilise eeskirja põhjustel, mis on sätestatud ELTL-i artiklis 36 või Euroopa Kohtu praktikas väljakujunenud kohustuslikes nõuetes, ning lähtudes proportsionaalsuse põhimõttest.⁵³

1.3 Kaupade vaba liikumise piiramist õigustavad erandid

Kaupade vaba liikumine ei ole siiski absoluutne väärtus. Isegi siis, kui Euroopa Liidu tasandil olid ühtlustatud reeglid puudu, oli selge, et tarbijaid ja nende tervist tuleb kaitsta. Teisisõnu, kaupade vaba liikumine ja vastastikuse tunnustamise põhimõte ei saanud muutuda absoluutseks väärtuseks. Selle eesmärgi saavutamiseks olid vajalikud erandid, mis teatud tingimustel õigustaksid kaupade vaba liikumise piiramist Euroopa Liidus. Teatavates olukordades võivad

⁵¹ Kidmose, B., Sylvest, J., Culver, J. Jt, lk 38-40.

⁵² Euroopa Komisjon. Kaupade vaba liikumine: Juhend kaupade vaba liikumist reguleerivate asutamislepingu sätete kohaldamise kohta, 2010, lk 15.

⁵³ *Ibidem*, lk 15.

ülekaalukad poliitilised eesmärgid tingida piiranguid ja isegi keelde, mis küll takistavad vaba kaubandust, kuid teenivad selliseid tähtsaid eesmärke nagu keskkonna või inimeste tervise kaitse.⁵⁴

1.3.1 ELTL-i artiklist 36 tulenevad erandid kaupade vaba liikumise piiramiseks

ELTL-i artiklis 36 on sätestatud erandid, millele liikmesriigid võivad tugineda, et piirata kaupade vaba liikumist siseturul. Nendeks eranditeks on kõlblus, avalik kord või avalik julgeolukord; inimeste, loomade või taimede elu ja tervise kaitse; kunstilise, ajaloolise ja arheoloogilise väärtusliku rikkuse või tööstus- ja kaubandusomandi kaitse. Eelmainitud eranditele tuginemine ei ole lubatud, et põhjendada kõrvalekaldeid ELi ühtlustatud õigusest⁵⁵. Sellest saab järeldada, et kui Euroopa Liit ei ole konkreetset valdkonda ühtlustanud, on liikmesriikidel õigus oma kaitsetasemed ise määratleda. Kui õigusaktid on ühtlustatud vaid osaliselt, annavad need õigusaktid liikmesriikidele üldiselt õiguse säilitada või võtta vastu rangemad meetmed, tingimusel, et need on kooskõlas asutamislepinguga. Sel juhul peab Euroopa Kohus vaidluse korral hindama kõnealuseid siseriiklike sätteid ELTL-i artikli 36 valguses. Kusjuures, isegi kui siseriiklik meede on põhjendatav ELTL-i artikli 36 erandiga, ei tohiks liikmesriigid seda kuritarvitada. Selle takistamiseks sätestab ELTL-i artikli 36 teine pool, et liikmesriigi kehtestatud meede ei tohi endast kujutada „suvalise diskrimineerimise vahendit või liikmesriikidevahelise kaubanduse varjatud piiramist”. Ka Euroopa Kohus on märkinud, et „artikli [36] teise lause eesmärk [on] hoida ära seda, et esimeses lauses nimetatud alustel rakendatud kaubanduspiiranguid kasutatakse nende eesmärgi vastaselt teistest liikmesriikidest pärit kaupade diskrimineerimiseks või teatud kodumaiste kaupade kaudseks eelistamiseks”⁵⁶.

Liikmesriigid võivad tooteid keelustada kõlblusega seotud põhjustel, kuid seda tuleb teha EL-i õigusest tulenevaid kohustusi järgides. Üldiselt on Euroopa Kohus kõlblusepõhjenduse lugenud vastuvõetavaks asjades, mis on selgelt puudutanud siivutuid või sündsusetuid kaubaartikleid.⁵⁷ Lisaks on põhjendatud olukorrad, kus kaalul on avalik huvi hasartmängude puhul⁵⁸ või

⁵⁴ Euroopa Komisjon. Kaupade vaba liikumine: Juhend kaupade vaba liikumist reguleerivate asutamislepingu sätete kohaldamise kohta, 2010, lk 8.

⁵⁵ EKo C-473/98, *Kemikalieinspektionen versus Toolex Alpha AB*, ECLI:EU:C:2000:379; EKo C-5/77, *Tedeschi*.

⁵⁶ EKo C-34/79, *Regina versus Maurice Donald Henn ja John Frederick Ernest Darby*, ECLI:EU:C:1979:295; liidetud kohtuasjad EKo C-1/90 ja C-176/90, *Aragonesa de Publicidad Exterior SA ja Publivia SAE versus Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalitat de Cataluña*, ECLI:EU:C:1991:327.

⁵⁷ EKo C-34/79, *Henn ja Darby*, p 21.

⁵⁸ EKo C-275/92, *Her Majesty's Customs and Excise versus Gerhart Schindler ja Jörg Schindler*, ECLI:EU:C:1994:119, p 58.

alaealiste kaitse videote ja DVD-de märgistamisel⁵⁹. Avalikku korda kaitsvat erandit on keeruline kasutada, kuivõrd Euroopa Kohus on seda rangelt tõlgendanud. Euroopa Kohus on vastuvõetavaks lugenud väite, et õigusaktid, „mille eesmärk on alkoholitarbimist kontrollides ennetada alkoholist tingitud ühiskondlikke, sotsiaalseid ja terviseprobleeme ja millega seega soovitakse võidelda alkoholi kuritarvitamise vastu, on koosõlas ELTL-i artiklis 36 tunnustatud rahvatervise ja korrakaitse kaalutlustega”.⁶⁰ Avaliku julgeolekuga põhjendamist on aga kasutatud kohtuasjas, kus liikmesriik nõudis naftaimportijatelt, et nad peavad kuni 35% oma naftavajadusest hankima riiklikult naftaettevõttelt valitsuse määratud hindadega. Kõnealusel kohtuasjas leiti, et kuigi selline meede on vastuolus ELTL-i artikliga 34, loeti see põhjendatuks seoses avaliku julgeolekuga (et säilitada toimiv nafta rafineerimistegevus tarnevajaduste rahuldamiseks kriisiajal).⁶¹ Veel üheks erandiks on peetud „rahvusliku rikkuse” kaitsmise eesmärgil kaupade vaba liikumise piiramist. Selle mõiste määratlemisel peavad liikmesriigid ise otsustama, mis sellesse kategooriasse kuulub. Seda on kinnitanud ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv nr 2014/60/EL artikkel 2 p 1⁶², mis reguleerib liikmesriigi territooriumilt ebaseaduslikult väljaviidud kultuuriväärtuste tagastamist. Nõukogu määrus nr 116/2009 kultuuriväärtuste ekspordi kohta määrab kultuuriväärtuste ekspordile ühtse kontrolli, mida kohaldatakse siiski ainult ekspordil ühendusevälistesse riikidesse.⁶³ ELTL-i artikli 36 kaitsealasse kuulub ka tööstus- ja kaubandusomandi kaitse – eelkõige patendid, kaubamärgid ja autoriõigused. Tööstus- ja kaubandusomandi kaitsealast kohtupraktikast võib järeldada kahte põhimõtet. Esiteks, asutamisleping ei mõjuta neid tööstusomandi õigusi, mis on antud vastavalt liikmesriikide õigusaktidele. See tähendab, et liikmesriikide õigusnormid, mis reguleerivad selliste õiguste omandamist, üleandmist ja kustumist, on õiguspärased (välja arvatud, kui õigusnormis esineb diskrimineerimist).⁶⁴ Teise põhimõtte kohaselt on tööstusomandi õigus ammendunud, kui konkreetset toodet on liikmesriigi turul müünud selle õiguse omanik ise või on seda tehtud tema nõusolekul (õiguste ammendumise põhimõte).⁶⁵

⁵⁹ EKo C-244/06, *Dynamic Medien Vertriebs GmbH versus Avides Media AG*, ECLI:EU:C:2008:85.

⁶⁰ EKo C-434/04, kriminaalasjas *Jan-Erik Anders Ahokainen ja Mati Leppik*, ECLI:EU:C:2006:609, p 28.

⁶¹ EKo C-72/83, *Campus Oil Limited ja teised versus ministre pour l'Industrie et l'Energie ja teised*, ECLI:EU:C:1984:256.

⁶² Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/60/EL, 15. mai 2014, liikmesriigi territooriumilt ebaseaduslikult väljaviidud kultuuriväärtuste tagastamise kohta ja millega muudetakse määrust (EL) nr 1024/2012 (uuesti sõnastatud). – ELT L 159/1, lk 1-10, art 2 p 1: „kultuuriväärtus” — ese, mis on enne või pärast ebaseaduslikku väljaviimist liikmesriigi territooriumilt liigitatud või määratletud selles liikmesriigis siseriiklike õigusaktide või haldusmenetluste kohaselt „kunstilise, ajaloolise või arheoloogilise väärtusega rahvuslikuks rikkuseks” ELi toimimise lepingu artikli 36 tähenduses;

⁶³ Nõukogu määrus (EÜ) nr 116/2009, 18. detsember 2008, kultuuriväärtuste ekspordi kohta. – ELT L 39/1, lk 1-7.

⁶⁴ EKo C-235/89, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Itaalia Vabariik*, ECLI:EU:C:1992:73.

⁶⁵ EKo C-187/80, *Merck & Co. Inc. versus Stephar BV ja Petrus Stephanus Exler*, ECLI:EU:C:1981:180; liidetud EKo C-267/95 ja C-268/95, *Merck & Co. Inc., Merck Sharp & Dohme Ltd ja Merck Sharp & Dohme International Services BV versus Primecrown Ltd, Ketan Himatlal Mehta, Bharat Himatlal Mehta ja Necessity Supplies Ltd ning*

Euroopa Kohus on öelnud, et ELTL-i artikliga 36 kaitstud hüvede ja huvide seas on kõige olulisem inimeste elu ja tervis ning liikmesriikidel tuleb lepinguga määratud piirides see kaitse ka siseriiklikult tagada. Sealjuures ei kuulu ELTL-i artiklis 36 sätestatud erandite hulka siseriiklikud eeskirjad või tavad, juhul kui inimeste elu ja tervist on sama tõhusalt võimalik kaitsta meetmetega, mis kaupade vaba liikumist ei piira.⁶⁶ Kõnealune erand on kõige sagedamini kasutatav meede, millega liikmesriigid püüavad õigustada kaubandusvabaduse piiramist siseturul. Paika on pandud teatud põhimõtted, mida tuleb järgida rahvatervise kaitsele tuginemisel: 1) meede ei ole põhjendatud, kui selle tegelik eesmärk on kaitsta koduturgu; 2) proportsionaalsus, see tähendab, võetud meetmed ei tohi ületada rahvatervise õiguspärase kaitse eesmärgi saavutamiseks vajalikku. Lisaks peavad kõnealused meetmed olema põhjendatud ning tuginema asjakohastele tehnilistele, teaduslikele, statistilistele ja/või toitumisalastele tõenditele.⁶⁷ Rahvatervise kaitsega tihedas seoses on ettevaatusprintsipi kohaldamine, mida käsitletakse täpsemalt magistritöö punktis 1.4.

1.3.2 Euroopa Kohtu praktikas väljakujunenud kohustuslikud nõuded, mille esinemisel on kaupade vaba liikumise piiramine põhjendatud

ELTL artiklist 36 tulenevaid erandeid täiendab Euroopa Kohtu praktika. Eelpool mainitud *Cassis de Dijon*'i otsus on õigusajalooliselt tähtis ka sellepärast, et Euroopa Kohus määras selles kindlaks kohustuslike nõuete mõiste kui mitteammendava loetelu ELTL-i artikli 34 raames kaitstud huvidest. Kõnealusest otsusest tuleneb, et need kohustuslikud nõuded puudutavad eelkõige maksukontrolli tõhusust, rahvatervise kaitset, äritehingute ausust ning tarbijakaitset.⁶⁸ Lisaks on Euroopa Kohus nimetanud keskkonnakaitset ülekaalukaks kohustuslikuks nõudeks ning seepärast on põhjendatud teatavad piirangud kaupade vaba liikumise põhimõtte suhtes.⁶⁹ Euroopa Kohus on keskkonnakaitsega põhjendanud näiteks järgnevaid meetmeid: jäätmete teistest liikmesriikidest importimise keeld; pakendite pandi- ja tagastussüsteem; teatavate keemiliste ainete täielik keelustamine, mis võimaldab siiski teha ohutute alternatiivide puudumise korral erandeid; elektri tarnijate kohustus hankida kogu

Beecham Group plc versus Europharm of Worthing Ltd, ECLI:EU:C:1996:468; EKo C-78/70, *Deutsche Grammophon Gesellschaft mbH versus Metro-SB-Großmärkte GmbH & Co. KG*, ECLI:EU:C:1971:59.

⁶⁶ EKo C-367/89, kriminaalasjas, milles süüdistatavad on *Aimé Richardt* ja *Les Accessoires Scientifiques SNC*, ECLI:EU:C:1991:376.

⁶⁷ EKo C-270/02, Euroopa Ühenduste Komisjon versus Itaalia Vabariik, ECLI:EU:C:2004:78; EKo C-319/05, Euroopa Ühenduste Komisjon versus Saksamaa Liitvabariik, ECLI:EU:C:2007:678.

⁶⁸ EKo C-120/78, *Cassis de Dijon*.

⁶⁹ EKo C-302/86, Euroopa Ühenduste Komisjon versus Taani Kuningriik, ECLI:EU:C:1988:421, p 8.

tarnitav elekter taastuvatest energiaallikatest kindlaksmääratud tarnepiirkonnas.⁷⁰ Teatud kaupade vaba liikumise piiramismeetmeid, mis tulenevad liikmesriikide õigusnormide erinevustest, tuleb aktsepteerida. Need peavad olema proportsionaalsed taotletava eesmärgi suhtes ning eeldus on, et seda eesmärki ei ole võimalik saavutada liidusisest kaubandust vähem piiravate meetmetega.⁷¹ On ka olukordi, mil imporditud tooted on kodumaistega piisavalt sarnased ning piisab tarbija teavitamisest toote laadi kohta asjakohasest märgistusest. Selle tingimuse võib riiklike õigusnormidega muuta kohustuslikuks. Näiteks kohtuasi⁷², kus käsitleti Prantsuse õigusakte, mille kohaselt nimetus „*Emmentali* juust” oli lubatud ainult teatavat liiki koorikuga juustude puhul. Või kohtuasi⁷³, kus käsitleti Belgias kehtivat nõuet, et margariini tuleb müüa kuubikukujulises pakendis. Seega saab järeldada, et tarbijakaitsega ei ole põhjendatud tarbetult piiravad meetmed.

Euroopa Kohus on tunnustanud ka muid „kohustuslikke nõudeid”, millega võib põhjendada kaupade vaba liikumise takistamist. Üheks selliseks erandiks on töötingimuste parandamine. Töötervishoid ja tööohutus kuuluvad tegelikult ELTL-i artiklis 36 nimetatud rahvatervise mõiste alla, kuid kohtupraktika kohaselt on töötingimuste parandamine „kohustuslik nõue” isegi siis, kui seejuures ei tule arvesse võtta tervisekaalutlusi. Lisaks on eranditeks või „kohustuslikeks nõueteks“ ka kultuurilised eesmärgid, ajakirjanduse mitmekesisuse säilitamine, kuivõrd ajakirjanduse mitmekesisus aitab tagada sõnavabadust, sotsiaalkindlustussüsteemi finantstasakaalu säilitamine, liiklusohutus, kuritegevuse vastu võitlemine, loomade heaolu kaitse.⁷⁴

1.3.3 Rahvatervise erandile tuginemise kriteeriumid Euroopa Kohtu praktika näitel

ELTL-i artikli 168 kohaselt tagatakse ühenduse poliitika ja tegevuse kindlaksmääramisel ning rakendamisel inimeste tervise kõrgetasemeline kaitse. Euroopa Liidu tegevus täiendab eelkõige liikmesriikide tegevust, kaasa arvatud informeerimine ja ennetamine. Euroopa Komisjonil on õigus kehtestada kvaliteedinõudeid ning võtta mitmesuguseid meetmeid, välja arvatud liikmesriikide õigusaktide ühtlustamine.⁷⁵ Magistritöö esimese peatüki käigus on selgunud, et

⁷⁰ Euroopa Komisjon. Kaupade vaba liikumine: Juhend kaupade vaba liikumist reguleerivate asutamislepingu sätete kohaldamise kohta, 2010, lk 28.

⁷¹ EKo C-120/78, *Cassis de Dijon*, p 8.

⁷² EKo C-448/98, kriminaalasi, milles süüdistatav on *Jean-Pierre Guimont*, ECLI:EU:C:2000:663.

⁷³ EKo C-261/81, *Walter Rau Lebensmittelwerke versus De Smedt PVBA*, ECLI:EU:C:1982:382.

⁷⁴ Euroopa Komisjon. Kaupade vaba liikumine: Juhend kaupade vaba liikumist reguleerivate asutamislepingu sätete kohaldamise kohta, 2010, lk 28.

⁷⁵ Eesti ühinemisleping Euroopa Liiduga: Seletuskiri, 2004.

vaba kaubandust võib takistada, kui täidetakse eesmärgid nagu keskkonna või inimeste tervise kaitse.⁷⁶

Kõige piiravam meede kaupade vaba liikumise takistamiseks on konkreetse toote või aine turustamise keeld. Suurem osa selliseid liikmesriikide seatud keelde kehtib toidukaupadele, sealhulgas vitamiinidele ja teistele toidulisanditele ning muudele keemilistele ainetele. Neid meetmeid põhjendatakse üldiselt inimeste, loomade ja taimede elu ja tervise kaitsega vastavalt ELTL-i artiklile 36 ning Euroopa Kohtu praktikas kujunenud kohustuslike nõuetega.⁷⁷ Seesuguste rangete piirangute kehtestamiseks peab liikmesriik tõendama, et meede on vajalik ning, kui see on asjakohane, et asjaomaste toodete turustamisega kaasneb tõsine oht rahvatervisele ning et kõnealused eeskirjad vastavad proportsionaalsuse põhimõttele. Sealjuures tuleb esitada ka vastavad tõendid⁷⁸ ning näidata, et seatud eesmärki ei ole võimalik saavutada muude vahenditega, mis piiraksid liikmesriikidevahelist liidusisest kaubandust vähem⁷⁹. Näiteks on Euroopa Kohus otsustanud kohtuasjas seoses Prantsusmaa keeluga lisada jookidele teatavast piirist suuremas koguses kofeiini, et „asjakohane määrgistus, mis teavitab tarbijaid kangemast toote olemusest, koostisainetest ja omadustest, võimaldab tarbijail, kel on oht kõnealustesse toodetesse lisatud toitainet ülemääraselt tarbida, ise otsustada, kas nad soovivad tooteid kasutada”.⁸⁰ Seega leidis Euroopa Kohus, et kõnealune keeld ei olnud vajalik selleks, et saavutada rahvatervise kaitse, piisas vaid vastavast määrgistusest. Märkimisväärne on ka kohtuasi seoses Taani haldustavaga, millega on keelatud toidukaupade rikastamine vitamiinide ja mineraalidega, kui ei ole tõendatud, et rikastamine vastab Taani elanike vajadustele. Algul märkis Euroopa Kohus, et Taani võib ise otsustada, mis tasemel inimeste tervist ja elu kaitsta, lähtudes proportsionaalsuse põhimõttest. Sealjuures on aga Taani ametiasutustel kohustus „tõendada igal kõnesoleval juhtumil siseriiklikest toitumisharjumustest lähtudes ja rahvusvaheliste teadusuuringute tulemusi arvesse võttes, et nende õigusnormid on vajalikud kõnealustes sätetes osutatud huvide tõhusaks kaitseks ning eelkõige, et kõnealuste toodete turustamine kujutab endast tegelikku ohtu rahvatervisele”. Olles põhjalikumalt hinnanud Taani haldustava seoses ühenduse õiguse ja eesmärkidega ning seoses rahvatervise kaitsega, järeltas Euroopa Kohus, et selline meede, mis nõuab vitamiinide ja mineraalainete lisamise mõju väljaselgitamiseks üksikasjaliku analüüsi läbiviimist üksikjuhtumite kaupa, ei

⁷⁶ Euroopa Komisjon. Kaupade vaba liikumine: Juhend kaupade vaba liikumist reguleerivate asutamislepingu sätete kohaldamise kohta, 2010, lk 8.

⁷⁷ Euroopa Komisjon. Kaupade vaba liikumine: Juhend kaupade vaba liikumist reguleerivate asutamislepingu sätete kohaldamise kohta, 2010, lk 28.

⁷⁸ EKo C-270/02, Euroopa Ühenduste Komisjon versus Itaalia Vabariik.

⁷⁹ EKo C-104/75, *Adriaan de Peijper, Centrafarm BV* tegevdirektor, ECLI:EU:C:1976:67.

⁸⁰ EKo C-24/00, Euroopa Ühenduste Komisjon versus Prantsuse Vabariik, ECLI:EU:C:2004:70, p 75.

võimalda järgida ühenduse õigust seoses rahvatervisele avalduva tõelise ohu tuvastamise ja hindamisega.⁸¹ Euroopa Kohus on ühes 2007. aasta kohtulahendis puudutanud rahvatervise kaitse erandile tuginemist. Rootsi alkoholiseaduses oli säte, mille kohaselt oli üksikisikul keelatud alkohoolseid jooke importida, st kehtestati ka kaubanduslik monopol, millega anti alkohoolsete jookide jaemüügi ainuõigus Rootsi ettevõtjale. Euroopa Kohus leidis, et kõnealune meede ei ole sobiv selleks, et saavutada eesmärki (piirata üldiselt alkoholi tarbimist) ja ei ole proportsionaalne selleks, et saavutada eesmärki kaitsmaks alaealisi alkoholi tarbimisest tulenevate probleemide eest. Seega ei ole selline meede õigustatud inimeste elu ja tervise kaitseks⁸². Kreekas kehtestati näiteks nõue, et ahjude kasutamine külmutatud leiva (või taigna) küpsetamiseks *bake-off*-meetodil⁸³ moodustab osa leiva valmistamise protsessist ja järelikult peavad huvitatud isikud vastavalt kehtivale seadusele omama selliste ahjude kasutamiseks pagaritöökoja käitamisluba. Pärast nõude kehtestamist kontrollis haldusasutus kahte toidukauplust ning tuvastas, et leiba müüakse ning külmutatud leiva küpsetamiseks mõeldud ahjusid kasutatakse ilma loata. Seega tehti kaks otsust, mille kohaselt tuli kauplustel leivaahjude kasutamine lõpetada. Euroopa Kohus mainis, et siseriiklikku meetet, mis piirab kaupade vaba liikumist, ei saa õigustada üksnes eesmärgiga edendada kvaliteettoiduaineid. Antud asjas võinuks olla õiguspärane võtta meetmeid, mis oleksid ära hoidnud tarbijate eksitamise, st olukorra, kus tarbija ajab traditsioonilise pagaritöökoja tooted segi *bake-off*-tüüpi toodetega. Sellist eesmärki on võimalik saavutada ka *bake-off*-toodete turustamist vähem piiravate vahenditega, nagu vastava teabe ja siltidega varustamise abil.⁸⁴ Kusjuures, ühes Euroopa Kohtu asjas olid hagejad seisukohal, et direktiivi nr 2002/46 artikli 3, artikli 4 lõike 1 ja artikli 15 teise lõigu punkti b sätteid, mis siseriiklikku õigusesse üle võeti ja mis keelasid direktiivile mittevastavate toidulisandite turustamise alates 1. augustist 2005, on ühenduse õigusega vastuolus ning tuleb seetõttu tühisteks tunnistada. Põhjenduseks oli, et nimetatud sätetest tulenev keeld ei aita kaasa siseturu rajamise ja toimimise tingimuste parandamisele ning kui keelu põhjuseks tuuakse rahva tervis, siis on tuginemine ELTL artiklile 114 käsitletav võimu kuritarvitamisena. Vastupidiselt sellele, mida hagejad väitsid, ei piisaks inimeste tervise kaitse eesmärkide saavutamiseks negatiivsete toidulisandite loetelude süsteemist, mis piirduks vaid loeteludes sätestatud ainete keelamisega. Sellisel juhul võiks tekkida olukord, kus loetellu kandmata aine puhul võib seda toidulisandite valmistamisel vabalt kasutada, kuigi näiteks aine

⁸¹ EKo C-192/01, Euroopa Ühenduste Komisjon versus Taani Kuningriik, ECLI:EU:C:2003:492.

⁸² EKo C-170/04, *Klas Rosengren* ja teised versus *Riksåklagaren*, ECLI:EU:C:2007:313, p-d 21-22.

⁸³ *Bake-off*-toodete põhiliseks tunnusjooneks on asjaolu, et neid müüakse müügikohtades pärast nimetatud toodete olulisemate ettevalmistusetappide lõpetamist. Nimetatud müügikohtades vaid sulatatakse leib kiiresti ja soojendatakse üles või küpsetatakse lõplikult.

⁸⁴ EKo C-158/04 ja C-159/04 (liidetud), *Alfa Vita Vassilopoulos AE* (C-158/04) ja *Carrefour Marinopoulos AE* (C-159/04) versus *Elliniko Dimosio* ja *Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon*, ECLI:EU:C:2006:562.

uudsuse tõttu ei ole sellele antud mingit teaduslikku hinnangut, mis tagaks, et aine ei kujuta endast ohtu inimeste tervisele. Seega leidis Euroopa Kohus, et direktiivi sätete kehtetuks tunnistamiseks ei ole põhjust, kuivõrd need rahvatervise kaitse eesmärgi saavutamiseks vajalikud ning proportsionaalsed.⁸⁵

R. Alexy printsiibi käsitluse järgi ei saa proportsionaalsuse põhimõtet pidada printsiibiks selle mõiste kirjelduse mõttes. Proportsionaalsuse põhimõtte puhul ei saa rääkida selle suuremast või väiksemast kaalust, võrreldes mõne teise printsiibiga. Proportsionaalsuse printsiipi kas järgitakse või ei järgita ning kolmas võimalus selle kohaldamiseks puudub. Sellest järeldub ka proportsionaalsusreegel, mis tähendab, et õiguste riived peavad alati olema proportsionaalsed ja seda ei kaalu üles ükski teine printsiip, See tähendab, et olukorda, kus proportsionaalsuse põhimõtte tuleb kõrvale jätta, ei eksisteeri.⁸⁶

Selleks, et riiklik meede saaks olla põhjendatud ELTL-i artikli 36 alusel või Euroopa Kohtu praktikast tuleneva kohustusliku nõudega, peab ta vastama proportsionaalsuse põhimõttele. See tähendab, et rakendatav meede peab olema taotletava eesmärgi saavutamiseks vajalik ning eesmärki ei ole võimalik saavutada keeldude või piirangutega, mis ei ole nii ulatuslikud või mis ei kahjusta liidusisest kaubandust nii palju. Juhul, kui Euroopa Liidus ei ole kehtestatud konkreetse valdkonna osas ühtlustatud eeskirju, siis on liikmesriikidel vabadus ise otsustada, millisel tasemel nad soovivad oma õigustatud huve kaitsta. On valdkondi, kus Euroopa Kohus on jätnud liikmesriikidele nende võetavate meetmete ja taotletavate kaitsetasemete puhul teatava kaalutusõiguse, mille tulemusel võivad nõuded riigiti erineda. Sellegipoolest ei saa see asjaolu mõjutada sellega seoses kehtestatud normide vajalikkuse ja proportsionaalsuse hindamist. Seega tuleb liikmesriigil oma põhjenduste analüüsimisel esitada küsimus, kas oleks võimalik võtta alternatiivseid, kaubandust vähem takistavaid meetmeid. Kui selline võimalus on, siis on liikmesriikidel kohustus rakendada vähem piiravaid alternatiivseid meetmeid. Vastasel juhul rikuvad liikmesriigid proportsionaalsuse põhimõtet. Teiselt poolt, kui liikmesriik suudab tõendada, et võimaliku alternatiivse meetme rakendamisega kahjustab ta oma muid õigustatud huve, siis tuleb ka seda proportsionaalsuse hindamisel arvesse võtta.⁸⁷

⁸⁵ EKo C-154/04, *The Queen Alliance for Natural Health*'i (C-154/04) ja *Nutri-Link Ltd* taotlusel versus *Secretary of State for Health*, ECLI:EU:C:2005:449, p-d 47 ja 52.

⁸⁶ Triipan, M. Proportsionaalsuse põhimõtte põhiõiguste kaitsel. Magistritöö, juh K. Merusk. 2005 Tartu Ülikool, õigusteaduskond, lk 16.

⁸⁷ Euroopa Komisjon. Kaupade vaba liikumine: Juhend kaupade vaba liikumist reguleerivate asutamislepingu sätete kohaldamise kohta, 2010, lk 29.

Proportsionaalsuse küsimus kerkibki kõige sagedamini siis, kui liikmesriigid on rakendanud mõnda piirangut avaliku korra või elu ja tervise kaitse eesmärgil.⁸⁸ Euroopa Kohtu põhiline eesmärk on ära hoida, et liikmesriikide rakendatud piirangud ei oleks põhjendamatud. Erialakirjanduses on välja toodud, et põhiline probleem proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamisel seisneb selles, et liikmesriikide rakendatavad piirangud on liiga ranged. See tähendab, et rakendatavate piirangutega küll saavutatakse rahvatervise kaitse eesmärk, kuid see oleks saavutatav ka kaupade vaba liikumist vähem piiravate meetmetega. Euroopa Kohus on selgitanud, et kui liikmesriigil on sama eesmärgi saavutamiseks võimalik valida mitme eesmärgi vahel, tuleb valida meede, mis piirab kaupade vaba liikumist kõige vähem. Seda ilmestab näiteks eelmises alapeatükis toodud Belgias kehtestatud kuubikukujulise margariini müümise nõue.⁸⁹

Liikmesriik peab tõendama vajadust kaitsemeetme rakendamiseks, sest piiravaid meetmeid ei või rakendada vaid hüpoteetilistel kaalutlustel.⁹⁰ Euroopa Kohtu sõnul tuleb tegelike ohtude olemasolu tõestada rahvusvaheliste teadusuuringute kõige värskemate tulemuste abil. Liikmesriigid peavad vaid tõendama, et kõnealuses valdkonnas valitsevad teaduslikud kahtlused, mille alusel hindavad liikmesriigi küsimust EL-i institutsioonid.⁹¹

Seega selleks, et liikmesriik saaks tugineda kaupade vaba liikumise piiramisel rahvatervise kaitse erandile, tuleb tõendada avaliku huviga seotud põhjuse olemasolu, asjaomase piirangu vajalikkust ning selle proportsionaalsust taotletava eesmärgi suhtes. See tähendab, liikmesriik peab tõendama, et rahvatervise kaitse ei ole muul vähem piiravamal viisil konkreetsetes valdkonnas saavutatav. Liikmesriigi põhjendus peab tuginema asjakohastele konkreetsetele tõenditele. Juhul, kui toote või aine mõju kohta inimeste tervisele puudub teaduslik kindlus, on Euroopa Kohtus pidanud asjalikuks tugineda ettevaatuspõhimõttele⁹².

⁸⁸ Graig, P., de Búrca, lk 378.

⁸⁹ Triipan, M. Proportsionaalsuse põhimõtte Euroopa Liidu õiguses. *Juridica* III/2006, lk 157.

⁹⁰ EKo C-236/01, *Monsanto Agricoltura Italia SpA* ja teised versus *Presidenza del Consiglio dei Ministri* ja teised, ECLI:EU:C:2003:431, p 111.

⁹¹ Komisjon on vastu võtnud teatise ettevaatusprintsipi kohta: KOM(2000) 1 (lõplik) - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex:52000DC0001> (31.01.2020)

⁹² EKo C-473/98, *Kemikalieinspektionen versus Toolex Alpha AB*; EKo C-24/00, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Prantsuse Vabariik*.

1.4 Ettevaatuspõhimõte

Ametlikult kasutas Euroopa Kohus ettevaatusprintsipi esimest korda kohtuasjas *National Farmers' Union*⁹³. Otsuses seisis, et „kui esinevad kahtlused inimeste tervist puudutavate ohtude olemasolu või ulatuse osas, võivad institutsioonid võtta kaitsemeetmeid, ilma et nad ootaksid ära, et täielikult oleks avaldunud nende ohtude tegelikkus ja tõsidus”.⁹⁴

Ettevaatuspõhimõtte määratluse põhielement on otsuste tegemine teaduslikus ebakindluses ja sellega seotud kaalutlusruum. See ilmnes juba 1980. aastatel Luksemburgi kohtusüsteemi otsustes, isegi enne mõiste „ettevaatuspõhimõte“ kasutuselevõttu. *Sandoz*'i⁹⁵ kohtuasjas, mis käsitles riiklikke eeskirju, mis keelavad ilma eelneva loata turustada toiduaineid, millele on lisatud vitamiine, märkis Euroopa Kohus: „Kuna teadusuuringute praeguses seisus on ebaselgus, on see liikmesriikide ülesanne ühtlustamise puudumise korral otsustada, millist inimeste tervise ja elu kaitset nad kavatsevad tagada, võttes siiski arvesse kaupade vaba liikumise nõudeid ühenduses.“ Otsustes ühenduse meetme kehtivuse kohta, millega kehtestatakse keeld Suurbritannia veiseliha ekspordile, et tegeleda „hullu lehma haiguse“ (veiste spongiosne entsefalopaatia - BSE) puhanguga, sõnastas Euroopa Kohus lähenemisviisi, mida korrati järgmistes otsustes ja seda tunnustati laialdaselt ettevaatusprintsibiil põhinevana. Ehkki sel ajal ei suudetud BSE ülekandumist inimestele kinnitada, ei välistanud uus teaduslik teave BSE ja Creutzfeldt Jacobi haiguse⁹⁶ võimalikku seost. Vastuseks tarbijate kasvavale murele veiseliha ohutuse ja tõsise rahvatervise ohu pärast võttis Euroopa Komisjon vastu erakorralise meetme, mis keelas briti veiseliha igasuguse ekspordi. Keeld oli ajutine, mille pidi läbi vaatama uue teadusliku teabe põhjal, mis võimaldab olukorra taustal ulatuslikumat analüüsi. Selle taustal ei tuvastanud Euroopa Kohus, et meede olnuks vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega ning kinnitas otsuse seaduslikkust, põhjendades oma otsust teadusliku ebakindluse esinemisega ning sellisel juhul võivad institutsioonid võtta kaitsemeetmeid, ootamata, kuni nende ohtude tegelikkus ja tõsidus realiseerub. Kuigi BSE kohtuotsuses ei viidatud nii paljudes sõnades ettevaatusprintsibiile,

⁹³ EKo C-157/96, *The Queen versus Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, Commissioners of Customs & Excise, ex parte: National Farmers' Union, David Burnett and Sons Ltd, R. S. and E. Wright Ltd, Anglo Beef Processors Ltd, United Kingdom Genetics, Wyjac Calves Ltd, International Traders Ferry Ltd, MFP International Ltd, Interstate Truck Rental Ltd ja Vian Exports Ltd*, ECLI:EU:C:1998:191.

⁹⁴ Euroopa Komisjon. Kaupade vaba liikumine: Juhend kaupade vaba liikumist reguleerivate asutamislepingu sätete kohaldamise kohta, 2010, lk 26.

⁹⁵ EKo C-174/82, *Officer van Justice versus Sandoz BV*, ECLI:EU:C:1983:213

⁹⁶ Creutzfeldti-Jakobi tõbi on geneetiliselt päritav ja/või nakkuslik aeglaselt progresseeruv kesknärvisüsteemi (aju) haigus, mida põhjustab spetsiifiline haigust tekitav valk ehk prioon. Prioon on analoogne veiste spongiosse entsefalopaatia tekitajaga. Rahvas seas teatakse haigust ka kui "hullu lehma tõbi". (Terviseamet. Creutzfeldt-Jakobi tõbi ehk alaäge käsnnas entsefalopaatia. Terviseameti ametlik veebileht. - <https://www.terviseamet.ee/et/node/1683> (18.04.2020))

peetakse seda selle kontseptsiooni üheks kõige olulisemaks varajaseks väljenduseks. Esimene selgesõnaline viide ettevaatuspõhimõttele, mille võib leida kohtuotsusest, on kohtuasjas⁹⁷, mis käsitleb geneetiliselt muundatud organismide tahtlikku keskkonda viimist. Kuid näib, et see juhtum ei analüüsi mitte niivõrd teaduslikku ebakindlust, kuivõrd riskidega seotud uue teabe võimalikku ilmumist. Lõpuks kasutati Pfizeri⁹⁸ juhtumis võimalust uurida üksikasjalikumalt ettevaatuspõhimõtte peamisi elemente. Sel juhul ühendati BSE juhtumis välja töötatud teadusliku ebakindluse mõiste ja ettevaatuspõhimõte: „Kui on teaduslik ebakindlus inimeste tervist ohustavate ohtude olemasolu või ulatuse osas, võivad ühenduse institutsioonid ettevaatuspõhimõtte kohaselt võtta kaitsemeetmeid ilma, et peaks ootama, kuni nende riskide tegelikkus ja tõsidus selgub täielikult.“⁹⁹

Ettevaatuspõhimõte on osa riskianalüüsi metoodikast. See võimaldab otsustajatel tegutseda, ilma et peaks ootama, kuni terviseohu tegelikkus ja tõsidus on täielikult tõestatud. Põhimõte on ajutine riskijuhtimisvahend kuni teadusliku teabe saamiseni ulatuslikuma riskihindamise läbiviimiseks. Seetõttu on see põhimõte tihedalt seotud riskihindamisega ja sellele peaks eelnema kõige värskem teadusliku teabe põhjal inimeste tervisele võimalike riskide põhjalik hindamine. Meetmed võivad põhineda ettevaatusprintsibil, kui risk (ehkki selle tegelikkust ja ulatust ei ole lõplike teaduslike tõenditega täielikult tõendatud) võis meetme väljatöötamise ajal olemas olnud teaduslike andmeid arvestades olla põhjendatud. Siseturul saavad liikmesriigid kohaldada ettevaatuspõhimõtet meetmete suhtes, mis põhinevad ELTL-i artiklil 36 (erand kaupade vaba liikumise põhimõttest rahvatervise kaitse huvides). Euroopa Liidu jaoks kompenseerib Euroopa tasandil ulatuslik regulatiivne kaalutusõigus siseturu võimaliku nõrgenemise, kui tunnustatakse liikmesriikide laia kaalutusõigust oma toiduohutusmeetmete väljatöötamisel teadusliku ebakindluse tingimustes. Riiklike ettevaatusabinõude osas on Euroopa Kohus järjekindlalt otsustanud, et kui ühtlustatud valdkonnas teaduse praeguses olukorras on endiselt ebakindlust, peavad liikmesriigid määrama rahva tervise kaitse taseme, mida nad peavad asjakohaseks.¹⁰⁰

Euroopa Komisjon võttis 2. veebruaril 2000. aastal vastu teatise ettevaatuspõhimõtte kasutamise kohta. Teatise eesmärk oli teavitada kõiki huvitatud pooli sellest, kuidas Euroopa

⁹⁷ EKo C-6/99, *Association Greenpeace France jt. versus Ministère de l'Agriculture et de la Pêche jt.*, ECLI:EU:C:2000:148.

⁹⁸ EKo C-13/99, *TEAM Srl* versus Euroopa Ühenduste Komisjon, ECLI:EU:C:2000:329.

⁹⁹ Szajkowska, A. Impact of the Definition of the Precautionary Principle in EU Food Law, *The*, 47 *Common Market L. Rev.* 173 (2010).

¹⁰⁰ Szajkowska, A. Reulating food law: Risk analysis and the precautionary principle as general principles of EU food law. Doktoritöö. Wageningen University: 19. märts 2012, lk 57-58.

Komisjon kavatseb seda põhimõtet kohaldada ja kehtestada suunised selle rakendamiseks. Samuti oli eesmärk anda oma panus käimasolevasse selleteemalisse arutellu nii Euroopa Liidu kui ka rahvusvahelisel tasandil. Teatistes rõhutati, et ettevaatuspõhimõte on osa struktureeritud lähenemisviisist riskianalüüsil, samuti on see asjakohane riskijuhtimisel. See hõlmab juhtumeid, kus teaduslikud tõendid on ebapiisavad, ebaselged või ebamäärased ning esialgne teaduslik hinnang näitab, et on piisavalt põhjust muretseda, et potentsiaalselt ohtlikud mõjud keskkonnale, inimeste, loomade või taimede tervisele võivad olla vastuolus valitud kõrge kaitse tasemega EL-i poolt. Teatis täiendas samal aastal vastu võetud toiduohutuse valget raamatut. Teatistes määratleti ka meetmed, mida võib võtta ettevaatuspõhimõtte kohaselt. Kui peetakse vajalikuks võtta meetmeid, peaksid meetmed olema valitud kaitsetasemega proportsionaalsed, nende kohaldamisel mittediskrimineerivad ja vastama juba võetud sarnastele meetmetele. Need peaksid põhinema ka meetme või tegevusetuse võimaliku kasulikkuse ja kulude uurimisel, tuleks läbi vaadata uute teaduslike andmete põhjal ning neid tuleks seetõttu säilitada seni, kuni teaduslikud andmed on puudulikud, ebatäpsed või ebaselged ja kui seda riski peetakse ühiskonnale liiga suureks. Need juhised kaitsevad ettevaatuspõhimõtte kui protektsionismi varjatud vormi põhjendamatu kasutamise eest. Ettevaatuspõhimõte ei ole õigustus teaduslike tõendite ignoreerimisele ja protektsionistlike otsuste vastuvõtmisele.¹⁰¹ Ettevaatuspõhimõtte aluseks on kolm põhimõtet: 1) võimalikult täielik teaduslik hindamine või võimalikult täpne teadusliku ebakindluse taseme määramine; 2) riskihindamine ja tegevusetuse võimalike tagajärgede hindamine; 3) kõikide huvirühmade osalemine ettevaatusmeetmete uuringus, kui teadusliku hindamise ja/või riskihindamise tulemused on olemas. Samas tuleb ettevaatuspõhimõtte kohaldamisel jätkata ka riskijuhtimise üldpõhimõtete rakendamisega. Nendeks põhimõteteks on: võetud meetmete ja valitud kaitsetaseme proportsionaalsus; meetmete kohaldamise mittediskrimineerimine; meetmed on juba kord sarnastes olukordades võetud meetmetega või samasugust lähenemist nõudnud meetmetega kooskõlas; tegevuse või tegevusetuse tulude ja kulude uurimine; meetmete teadusarengu kontekstis läbivaatamine. Ettevaatuspõhimõtte raames vastu võetud meetme puhul võib valmistajalt või importijalt nõuda, et ta tõendaks ohu puudumist. Seda nõuet tuleb aga hinnata iga konkreetse juhtumi puhul eraldi, sest see võimalus ei laiene üldiselt kõikidele turule viidud toodetele või protsessidele.¹⁰²

¹⁰¹ Euroopa Komisjon. Commission adopts Communication on Precautionary Principle. Euroopa Liidu ametlik veebileht. Pressiteade: 2. veebruar 2000. - https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_00_96 (01.04.2020)

¹⁰² Euroopa Komisjon. Ettevaatuspõhimõte: Kokkuvõte. Euroopa Liidu ametlik veebileht: 30. november 2016. - http://publications.europa.eu/resource/ellar/b5639ee0-4f28-41f8-b768-0d3ceac86b6c.0017.02/DOC_2 (31.03.2020)

Teaduslik ebakindlus mängib Euroopa Liidu ühtlustamata valdkonnas suurt rolli. Võtame näiteks benseeni, pestitsiidid või osooni kahandavad ained. Kõigis neis ja paljudes teistes valdkondades jätsid nii valitsused, ettevõtjad kui ka teadusasutused varajase ettevaatusabinõu kasutamata väites, et see on ebaratsionaalne - väites, et alternatiive pole. Nüüd on aga kõik arutelu pooled ühel meelel, et riskitasemed olid algselt üsna märkimisväärselt alahinnatud. Tagantjärele vaadates oli potentsiaalseid alternatiive rohkem, kui toona väideti. Sarnased küsimused tekivad tulevikku suunatud dilemmade puhul ka seoses tehnoloogia arenguga - näiteks tuumaenergia või geneetiliselt muundatud toidu alternatiivide ümber.¹⁰³

EL-i tasandil viivad riskihindamisi läbi ekspertkomiteed, kes nõustavad institutsioone tehnilistes ja teaduslikes küsimustes. Komisjonid kasutavad ülaltoodud põhimõtteid soovitude saamiseks ettevaatusabinõude kohta või vastu. Institutsioonid ei ole soovitudetega rangelt seotud, kuid kui nad ei nõustu, peavad nad toetama oma seisukohta teaduslike tõenditega, mis on võrdse või parema kvaliteediga, kui komitee oma. Ainult piisava kvaliteediga tõendid võivad tekitada tõelist ebakindlust ja ettevaatusabinõusid. „Võrdse või parema“ standardi peamine eesmärk on sundida EL-i institutsioone ilmutama tõelist teaduslikku ebakindlust.¹⁰⁴

Töö esimeses peatükis analüüsiti ning selgitati välja, kuidas on ühtlustamata valdkonnas tagatud rahvatervise kaitse kaupade vaba liikumise kontekstis. Rahvatervise kaitse on üks Euroopa Liidu põhieesmärke. ELTL-i ning Euroopa Kohtu praktikale tuginedes leiti, et kaupade vaba liikumist võib piirata teatud tingimuste täitmisel, tuginedes rahvatervise erandile. Magistritöö eesmärgi saavutamiseks keskendutakse rahvatervise tagamisele toiduvaldkonnas. Ka Euroopa Kohtu praktika analüüs näitas, et toiduvaldkonnas esineb palju spetsiifilisi tunnuseid, mis rahvatervise kaitstuse aspektist on olulised ning võivad tekitada ohtu. Ühtlustamata toiduvaldkonnas on liikmesriigil võimaliku ohu esinemisel võimalus rakendada kaitsemeetmeid, tuginedes ettevaatusprintsibile. See tähendab, et kaitsemeetmete rakendamiseks piisab teaduslikust ebakindlusest, et negatiivne tagajärg inimeste tervise osas võib saabuda ning selline järeldus ei põhine hüpoteetilisel arvamusel, vaid kõikvõimalikel kättesaadavatel tõenditel. Rahvatervise erandile tuginemise õigustamiseks tuleb läbida kontrollskeem. Liikmesriik võib vabakaubandust Euroopa Liidus piirata, kui on tõendatud 1) vähemalt teadusliku ebakindluse piirini, et oht rahvatervisele on tõenäoline; 2) et valitud

¹⁰³ Stirling, A. Why precautionary principle matters. The Guardian, 8. juuli 2013. - <https://www.theguardian.com/science/political-science/2013/jul/08/precautionary-principle-science-policy>. (18.04.2020)

¹⁰⁴ Jiang, P. Uniform Precautionary Principle under EU Law. 2 Peking U. Transnat'l L. Rev. 490, 2014, lk 507-508.

piirang ehk kaitsemeede on vajalik rahvatervise kaitsmiseks; ning 3) see piirang on proportsionaalne taotletava eesmärgi suhtes ehk liikmesriigil on kohustus rahvatervise kaitse tagamiseks kasutada kõige vähem kaupade vaba liikumist piiravat meetet.

Alates sellest, kui Pfizeri otsus kirjeldas üksikasjalikult teaduslike tõendite kasutamise korda, on teadlased pööranud suuremat tähelepanu uuele kohtupraktikale ning usutakse, et teaduse tähtsus teadusliku ebakindluse situatsioonis kasvab.¹⁰⁵ Kui on olemas asjaomased teisesed õigusaktid, tuleb nendega seotud riiklikke meetmeid hinnata ühtlustamissätete, mitte asutamislepingu sätete alusel.¹⁰⁶ Samas tuleb rõhutada, et olukorda, kus proportsionaalsuse põhimõte tuleb kõrvale jätta, ei eksisteeri. Seega tuleb ka ühtlustatud valdkonnas kohaldada proportsionaalsuse põhimõtet. Eelnevalt välja toodud kontrollskeem kujutab endast terviklikku loogikal põhinevat skeemi, mis kohaldub Euroopa Liidus ühtlustamata toiduvaldkonnas. Järgnevalt analüüsib autor, kuidas on rahvatervise kaitse tagatud harmoniseeritud õigusaktidega ning kas neist tuleneb sarnane ühetaoline süsteem. Selleks tuleb eelkõige välja selgitada, kuidas ja mis ulatuses on toiduohutuse valdkond harmoniseeritud. Autor uurib, kas ja millistel tingimustel on liikmesriigil õigus siseturu vabakaubandust piirata.

¹⁰⁵ Jiang, P, lk 509.

¹⁰⁶ EKO C-302/02, *Radlberger Getränkegesellschaft ja S. Spitz*, ECLI:EU:C:2005:36, p 53.

2. ÜHTLUSTAMISMEETMED EUROOPA LIIDUS TOIDUTURVALISUSE SAAVUTAMISEKS

2.1 Ühtlustamismeetmete vajadus turvalise toidupoliitika rajamiseks siseturul

Enne ühtlustamismeetmete rakendamist eksisteeris erinevaid riigisiseseid reeglid, mis teenisid küll avalikke huve ja sealhulgas ka tagasid rahvatervise kaitse, kuid sellegipoolest, oma erinevuste tõttu, pärssisid need reeglid siseturu sujuvat toimimist. Sellest tulenevalt on läbitud järk-järguline ühtlustamise protsess, kus riigid otsivad ühiste probleemidele kõigile vastuvõetavaid ühtseid lahendusi. Eelmises peatükis analüüsitud kohtupraktika pinnalt nähtub, et ühtlustamisprotsess sai alguse Euroopa Kohtu kaasusepõhise lahenduse alusel ning vastastikuse tunnustamise printsiibi kehtestamisega. 1990. – 2000. aastatel alustati täielikuma õigusaktide ühtlustamisega, mille eesmärk oli jätkata seda, mida kohtupraktikaga alustati. Tänapäevaks on välja töötatud Euroopa Liidu toiduohutuse poliitika, mille alusel võeti esmalt vastu üldine toiduohutusnõudeid reguleeriv määrus ning selle põhjal on omakorda vastu võetud erinevaid toiduvaldkondi reguleerivaid direktiive ja määruseid, mis sätestavad konkreetsete kriteeriumid Euroopa Liidu siseturul liikuvatele toiduga seotud kaupadele, tagamaks rahvatervise kaitse.

1990. aastate lõpus leidis aset mitu toiduga seotud juhtumit, mille tagajärjel inimesed haigestusid või surid. Oli selge, et rahvatervise kaitse ei olnud EL-i tasandil piisavalt tagatud ning tekkis vajadus kehtestada toidu- ja söödaalaste õigusnormide üldpõhimõtted ja nõuded EL-i tasandil.¹⁰⁷ Õigusaktide vastuvõtmine, ühtlustamiseks konkreetset valdkonda, on aidanud kaotada tõkkeid ning kehtestada ühiseid eeskirju, et tagada nii kaupade ja toodete vaba ringlus kui ka keskkonna- ja tarbijakaitse ning konkurentsi põhimõtte järgimine. Ühtlustamine on vajalik, kui riiklikud eeskirjad takistavad kaupade vaba liikumist ning teiste Euroopa Liidu eesmärkide täitmist. See tähendab, et liikmesriikide sise-eeskirjad on liiga erinevad. Ühtlustamise saavutamiseks vastuvõetud õigusaktidel on kahesugune eesmärk: kindlustada kaupade vaba liikumine kogu sektori ühtlustamise abil, tagades samal ajal kõrge rahvatervise kaitstuse tase.¹⁰⁸ Selleks töötas Euroopa Komisjon 12. jaanuaril 2000. aastal välja valge raamatu toiduturvalisuse kohta, mis oli ühtse toiduohutuspoliitika teerajajaks ning hõlmab sealjuures kõiki toiduahela sektoreid – sööda tootmist, põllumajanduslikku esmatootmist,

¹⁰⁷ Euroopa Komisjon. Toiduohutus – Mida Euroopa Komisjon teeb?. Euroopa Komisjon. Euroopa Liidu ametlik veebileht. - https://ec.europa.eu/info/topics/food-safety_et (25.03.2020)

¹⁰⁸ Laky, Z. Tarbijakaitse ja rahvatervis – Toiduohutus. Euroopa Liidu Teabelehed. Euroopa Komisjon. November 2019. - <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/et/sheet/51/toiduohutus> (25.03.2020)

toidutöötlemist, ladustamist, transporti ja jaemüüki. Valges raamatus toodi välja tõkked, mis tuleb kaotada ja meetmed, mis Euroopa Liit peab selleks võtma.¹⁰⁹ Toiduohutuse poliitika eesmärk on tagada inimeste, loomade ja taimede tervise kaitsmine toidu tootmise protsessi igas etapis. Samaaegselt on eesmärk ka võimaldada toidutööstusel, mis on Euroopa suurim tootmis- ja tööhõivesektor, tegutseda parimates võimalikes tingimustes, piiramata kaupade vaba liikumist ja sellega ka ettevõtlusvabadust.¹¹⁰

Euroopa Komisjoni 2000. aasta valge raamatuga seati ka eesmärk asutada eraldi Euroopa Liidu toiduohutuse ametiasutus. Sellele asutusele oli plaanis usaldada mitmed ülesanded, mis hõlmavad sõltumatuid teaduslikke nõuandeid kõigis toiduohutusega seotud küsimustes, kiirhoiatussüsteemide toimimise, tarbijatega suhtlemise ja dialoogi pidamiseks toiduohutuse ja tervisekaitse küsimustes ning võrgustike loomiseks riiklike agentuuride ja ametiasutustega. Kõnealune institutsioon pidi olema loodud 2002. aastaks.¹¹¹ 2002. aastal vastavalt Euroopa Liidu määrusele nr 178/2002¹¹² asutati ametlikult Euroopa Toiduohutuseamet (*European Food Safety Authority*, edaspidi EFSA). Riskihindajana koostab EFSA teaduslikke arvamusi ja nõuandeid, mis on Euroopa poliitika ja õigusaktide aluseks. Alates asutamisest on EFSA andnud teaduslikke nõuandeid paljudes küsimustes, näiteks veiste spongioosse entsefalopaatia (BSE), salmonella, toidulisandite, näiteks aspartaami, allergeensete toidu koostisosade, geneetiliselt muundatud organismide, pestitsiidide ja loomatervishoiu küsimustes nagu linnugripp. Teaduslikke tulemusi ei saa alati hõlpsasti muuta lihtsateks juhisteks ja nõuanneteks, millest mitteteadlased saavad aru. Seetõttu on üks EFSA ülesandeid suhelda selgelt mitte ainult oma peamiste partnerite ja sidusrühmadega, vaid ka laiema üldsusega, et aidata täita lõhet teaduse ja tarbija vahel. Lisaks mängib asutus olulist rolli andmete kogumisel ja analüüsimisel, tagamaks, et Euroopa riskihindamist toetaks kõige ulatuslikum olemasolev teaduslik teave. Selleks teeb EFSA tihedat koostööd ELi liikmesriikidega.¹¹³ Toiduohutuse valge raamatu juhtpõhimõtte on, et toiduohutuspoliitika peab põhinema terviklikul ja integreeritud lähenemisviisil. See tähendab kogu toiduahelas („talust lauale”); kõigis toidusektorites; liikmesriikide vahel; EL-i välispiiril ja EL-is; rahvusvahelistes ja EL-i

¹⁰⁹ Euroopa Komisjon. *White Paper on Food Safety*. Brüssel, 2000.

¹¹⁰ Euroopa Komisjon. Euroopa Liidu poliitika lahtiseletatuna, Toiduohutus – Talust toidulauani: ohutu ja tervislik toit kõigile. Euroopa Komisjon: Teabevahetuse peadirektoraat. Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2014.

¹¹¹ Euroopa Komisjon. *White Paper on Food Safety*. Brüssel, 2000.

¹¹² Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 178/2002, 28. jaanuar 2002, millega sätestatakse toidualaste õigusnormide üldised põhimõtted ja nõuded, asutatakse Euroopa Toiduohutusamet ja kehtestatakse toidu ohutusega seotud menetlused. – ELT L 031, lk 1-24.

¹¹³ European Food Safety Authority. About EFSA. EFSA ametlik veebileht. - <http://www.efsa.europa.eu/en/aboutefsa> (25.03.2020)

otsustusprotsessides poliitika kujundamise tsükli kõigil etappidel peaks järgima ühtseid põhimõtteid. Valges raamatus sisalduvad sellised toiduohutuse tugisambad nagu teaduslikud nõuanded, andmete kogumine ja analüüs, regulatiivsed ja kontrolliaspektid ning tarbijate teavitamine, mis peavad selle integreeritud lähenemisviisi saavutamiseks moodustama takistusteta terviku. Toiduahela kõigi sidusrühmade rollid tuleb selgelt määratleda. Esmane roll on söödatootjatel, põllumajandustootjatel ja toidukäitlejatel vastutada toiduohutuse eest.¹¹⁴

Magistritöö eesmärgi saavutamiseks keskendutakse põhiliselt toidukäitlejate rollile toiduohutuse tagamisel. Pädevad asutused peavad jälgima, et seda vastutust täidetakse riiklike seire- ja kontrollisüsteemide toimimise kaudu. Euroopa Komisjon omakorda hindab riiklike auditite ja inspeksioonide kaudu pädevate asutuste suutlikkust neid süsteeme toimima panna. Ka tarbijatele on määratud kohustus vastutada toidu nõuetekohase ladustamise, käitlemise ja toiduvalmistamise eest. Muuhulgas eeldab edukas toidupoliitika toidu ning nende koostisosade jälgitavust. Selleks tegi Euroopa Komisjon ettepaneku kehtestada asjakohased nõuded, mille hulka kuulub toidukäitlejate kohustus tagada, et oleks olemas menetlused toidu turult kõrvaldamiseks, kui see ohustab tarbija tervist. Lisaks peaksid ettevõtjad pidama piisavat arvestust toorainete ja koostisosade tarnijate kohta, et oleks võimalik tuvastada probleemi allikas. Euroopa Komisjon mõõnis sealjuures, et toidu ning nende koostisosade ühemõtteline jälgimine on keeruline küsimus ning tuleb arvestada erinevate sektorite ja toodete eripäraga. Toiduohutuspoliitikat tuleb pidevalt jälgida ja vajaduse korral kohandada seda puudustele reageerimiseks, tekkivate riskidega toimetulemiseks ja tootmisahela uute arengute tunnustamiseks. Euroopa Komisjon tegi ettepaneku vastu võtta vastu üldine toiduseadus (*General Food Law*), mis tagaks eelmainitud põhimõtete elluviimise.¹¹⁵

EL-i üldine toidu- ja söödaseaduse määrus nr 178/2002 võeti vastu 2002. aasta jaanuaris. Kõnealuse määruse üldeesmärk on tagada ühtne lähenemisviis toidualaste õigusaktide väljatöötamisel ja mis veel olulisem, see annab üldise raamistiku nende valdkondade jaoks, mida ei hõlma konkreetsed ühtlustatud eeskirjad, kuid kus siseturu toimimine tagatakse vastastikuse tunnustamisega.¹¹⁶ Muuhulgas on kõnealuse toiduseaduse üldeesmärk lihtsustada toiduga vaba kauplemist kõikides EL-i liikmesriikides ning tagada seal samal ajal tarbijakaitse

¹¹⁴ Euroopa Komisjon. *White Paper on Food Safety*. Brüssel, 2000.

¹¹⁵ *Ibidem*.

¹¹⁶ Terlicka, K. M., Jukes, D. J. From Harmonisation to Better, Smart and Fit Food Law: Reviewing the Legislators Attempts to Abolish Barriers to Food Trade in the EU. *European Food and Feed Law Review*, Vol. 9, No. 5 (2014), lk 302-313. Lexxion Verlagsgesellschaft mbH: 2014.

kõrge tase.¹¹⁷ Määruse nr 178/2002 artiklis 2 defineeritakse mõiste „toit“^{118,119}. Selle definitsiooni kohaldamine on kõnealuse määruse kohaldamise eeltingimus. Kui toode vastab sellele määratlusele, on see toit määruse nr 178/2002 tähenduses ja määrus nr 178/2002 kehtib selle kohta. Sama kehtib kõigi teiste seda määratlust kasutavate seaduste ja määruste kohta. Määruse nr 178/2002 artiklis 6 on sõnaselgelt nimetatud põhimõtted, et inimeste tervist kaitsvad toiduseadused peaksid põhinema riskianalüüsil ja seega ka teadusel. Kahtlemata on Maailma Kaubandusorganisatsioonis (WTO) toimunud arutelud EL-i lähenemisviisi kohta kasvu soodustavatele hormoonidele ja geneetiliselt muundatud toitudele aidanud kaasa otsusele muuta toiduseadus (rohkem) teadusepõhiseks. Teadusliku ebakindluse korral kohaldatakse ettevaatuspõhimõtet¹²⁰. See tähendab, et kui riskihindamine on ebaselge, kuid annab teaduslikke põhjuseid toiduohutusrisiki kahtlustamiseks, on riigiasutused õigustatud võtma kasutusele kaitsemeetmed, mis põhinevad halvimal stsenaariumil.¹²¹

Erinevate toiduohutusega seotud teemade, sealhulgas toidualase teabe ning ka loomade heaolu puhul kehtivad erinevad EL-i toidualased õigusnormid, mis on vastu võetud kooskõlas määrusega nr 178/2002. Nagu toiduohutuse valges raamatus ette nähtud, hõlmavad need kõiki toiduahela osi alates sööda ja toidu tootmisest kuni selle töötlemise, ladustamise, transpordi, impordi ja ekspordi ning jaemüügini. EL on teinud pingutusi, et kogu EL-is toodetav ning müüdiv toit oleks jälgitav kogu teekonna jooksul talust toidulauani ning et tarbijaid teavitataks toidu koostisest piisavalt hästi. Ühtlustatud toidualaste õigusnormidega on pandud paika riskianalüüsi põhimõtted, milles sätestatakse, kuidas ja millal tuleb teha teaduslikud ja tehnilised hindamised ning kes peab neid tegema, et tagada korralik kaitse inimestele,

¹¹⁷ Euroopa Komisjon. Euroopa Liidu poliitika lahtiseletatuna, Toiduohutus, 2014.

¹¹⁸ (EÜ) nr 178/2002 artikkel 2: „Käesolevas määruses tähendab mõiste "toit" töödeldud, osaliselt töödeldud või töötlemata ainet või toodet, mis on mõeldud inimestele tarvitamiseks või mille puhul põhjendatult eeldatakse, et seda tarvitavad inimesed.

Mõistega "toit" hõlmatakse joogid, närimiskumm ja muud ained, kaasa arvatud vesi, mis on tahtlikult lülitatud toidu koostisesse tootmise, valmistamise või töötlemise ajal. Mõiste hõlmab vett, mis on võetud pärast vastavalt direktiivi 98/83/EÜ artiklis 6 nimetatud kohta, kus määratakse nõuetele vastavus, piiramata sellega direktiivide 80/778/EMÜ ja 98/83/EÜ nõuete kohaldamist.

Mõiste "toit" alla ei kuulu: a) sööt; b) elusloomad, välja arvatud juhul, kui need on ette valmistatud turuleviimiseks inimtoiduna; c) taimed enne saagikoristust; d) ravimid nõukogu direktiivide 65/65/EMÜ[21] ja 92/73/EMÜ[22] tähenduses; e) kosmeetikatooted nõukogu direktiivi 76/768/EMÜ[23] tähenduses; f) tubakas ja tubakatooted nõukogu direktiivi 89/622/EMÜ[24] tähenduses; g) narkootilised ja psühhotroopsed ained määratletuna Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni 1961. aasta ühtses konventsioonis narkootiliste ainete kohta ning Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni 1971. aasta konventsioonis psühhotroopsete ainete kohta; h) jääkproduktid ja saasteained.“

¹¹⁹ Kusjuures, kuigi Euroopa seadusandja oli toiduseaduse valdkonnas olnud väga aktiivne, määratleti mõiste "toit" esimest korda 2002. aasta üldises toiduseaduses. GFL ei tee vahet toitudel ja toidu koostisosadel, nagu mõned vanemad õigusaktid seda teevad. Koostisosad vastavad toidu määratlusele ja seetõttu kehtivad nende suhtes samad ohutuseeskirjad. Ainult märgistamist käsitlevates õigusaktides on eristamine endiselt oluline.

¹²⁰ Vt magistritöö p 1.4.

¹²¹ Van der Meulen, B. M. J. The Structure of European Food Law. European Institute for Food Law. Laws — Open Access Journal: 16. aprill 2013.

loomadele ja keskkonnale. Läbi riskianalüüsi tagatakse, et kõikjal EL-is peetakse kinni teatavatest paikapandud miinimumstandarditest. Sellised teatud standardid on paika pandud, et riigid saaksid ennetada ja tõrjuda haigusi ning läheneda toiduga seotud riskidele koordineeritud, mõjusalt ning kulutõhusalt viisil.¹²²

Seoses toiduhügieeninõuetega on ajalugu näidanud, et bakterid, viirused ja parasiidid kujutavad endast rahvatervisele suurt ohtu. Seega paikapandud rangete toiduhügieeninõuete eiramise korral on see oht veelgi suurem. Levinumad näited on kodulindude salmonelloosiga seotud haigused, piima-, liha- ja kalatoodetest ning külmutatud juur- ja köögiviljadest tulev listerioos ning hullulehmatõbi. Liikmesriigid peavad eelnevalt mainitud haiguste leviku takistamiseks rakendama kohustuslikke enesekontrolliprogramme. Kusjuures pärast mitmeid salmonelloosi juhtumeid viis EL 2003. aastal kõikides liikmesriikides sisse eraldi Salmonella tõrjeprogrammid. Pärast nende programmide integreerimist võetakse tootmisahela asjaomastes etappides ette nõuetekohased meetmed Salmonella ning muude zoonoosete¹²³ bakterite tõrjeks. Lisaks kasutatakse kogu toiduahela ulatuses ka muid tõrjemeetmeid loomade tapmisel, liha töötlemisel, transportimisel ning jaekaubanduses ja toidu valmistamisel. Ennetavad meetmed võetakse peamiselt esmatootmise tasandil, et vähendada levikut ja ohtu rahvatervisele. EL-i tegevuse edu näitab see, et pärast kõnealuste programmide käiku laskmist vähenes inimeste salmonelloosijuhtumite arv aastaid 2007–2011 hõlmaval ajavahemikul 60,5% ning munade ja munatoodetega seotud juhtumite arv samal ajavahemikul 42,3%.¹²⁴ See näitab, et ka teiste toiduvaldkondade ühtlustamine võib kaasa aidata rahvatervise kaitse tagamisele.

2.2 Euroopa Liidus vastuvõetud ühtlustamismeetmed siseturu toiduturvalisuse tagamiseks

Euroopa Liidu toiduohutuse poliitika üks põhimõtetest on see, et EL-i toiduseadusandlus põhineb riskianalüüsil. Riskianalüüs on teaduspõhine otsustusprotseduur, mis koosneb riski hindamisest, riskide teavitamisest ja riskide juhtimisest. EL-is riskianalüüsi teadusliku aluse tagamiseks asutati määrusega nr 178/2002 EFSA. EFSA siiski ei ole ametiasutus selle sõna õiguslikus tähenduses, kuna EFSA-le ei ole antud pädevust teha otsuseid, mis on teistele sidusrühmadele siduvad. EFSA ülesandeks on pakkuda riskihindamist, mis on aluseks otsustele, st riskijuhtimisele, mida teevad teised pädevad asutused, näiteks Euroopa Komisjon.

¹²² Euroopa Komisjon. Euroopa Liidu poliitika lahtiseletatuna, Toiduohutus, 2014.

¹²³ Inimesi nakatav loomade nakkushaigus (Eesti õigekeelsussõnaraamat ÖS 2008).

¹²⁴ Euroopa Komisjon. Euroopa Liidu poliitika lahtiseletatuna, Toiduohutus, 2014.

Teoreetiliselt peaks alates määruse nr 178/2002 jõustumisest Euroopa Komisjoni vastav osakond küsima EFSA arvamust iga uue toiduohutust käsitleva õigusakti ettepaneku kohta (nagu seda tehti geneetiliselt muundatud toodete, hügieeni ja toidu parandamise agentide algsete suurte „pakettide“ puhul). Kui määruse nr 178/2002 artiklit 6 tuleb mõista nii, et see nõuab seadusandjalt toiduohutust käsitlevate õigusaktide ettevalmistamisel teadusliku arvamuse küsimist, võib see olla EL-i toiduseaduse sätetest kõige enam rikutud säte. Seega praktikas ei toimi riskianalüüs nii, nagu see on ette nähtud õigusraamistikus.¹²⁵ EL-i toiduohutust käsitlevates õigusaktides esitatakse teadusele kahte erinevat tüüpi küsimusi, sõltuvalt vaadeldava otsuse tüübist. Otsused võivad sisaldada piiravaid meetmeid, nt toodete turulepääsu piiravad meetmed või piirangute kaotamise meetmed, nt juurdepääsu võimaldamine. Esimeses olukorras vastab meetme teaduslik põhjendus küsimusele, kas toode on ohtlik. Teises olukorras on küsimus, kas toode on ohutu. Või teisiti öeldes – esimeses olukorras palutakse teadusel kindlaks teha ohud ja riskid; teises olukorras palutakse näidata, et toode ei ole ohtlik ehk ohud ja riskid välja jätta. Ilmselt põhjustavad erinevused esitatud küsimustes erinevusi tõendamiskoormises, tõendamisstandardis ja tagajärgedes, kui riskihindamine ei anna rahuldavaid vastuseid. Kui teadusel palutakse tuvastada ohud, lasub tõendamiskoormus tavaliselt ametiasutustel. Protseduurides, kus teadusel palutakse ohud välistada, on tõendamiskohustus või vähemalt teaduslike andmete esitamise kohustus ettevõtetal, kes soovivad toodet turule viia.¹²⁶

Pärast määruse nr 178/2002 loomist järgnesid ühtlustavad õigusaktide paketid, mis reguleerisid erinevaid toidualaseid valdkondi ning sätestasid konkreetsed nõuded ja piirmäärad, mida tuleb jälgida rahvatervise kaitse huvides.¹²⁷ Määrus nr 178/2002 on selle alusel vastu võetud erisätteid sisaldavate õigusaktide suhtes täiendav regulatsioon.¹²⁸

Tänaseks päevaks on Euroopa Liit välja töötanud mitmeid ühtlustavaid õigusakte toiduohutuse tagamiseks, mis sisaldavad horisontaalseid nõuded kõikide toidugruppide kohta ning mõne toidugrupi kohta ka koostis-, kvaliteedi- ja märgistusnõudeid ehk vertikaalseid nõuded. Kõikide sätestatud nõuete ühine eesmärk on tagada tarbijatele ohutu toit ning sealjuures piisav teave toiduvaliku tegemisel vastavalt inimese isiklikele omadustele. Horisontaalsete nõuetega

¹²⁵ Van der Meulen, B. M. J, 2013.

¹²⁶ Van der Meulen, B., Bremmers, H. J. Wijnands, Jo H.M., Poppe, K. J. “Structural Precaution: The Application of Premarket Approval Schemes in EU Food Legislation.” *Food and Drug Law Journal* 67 (2012): 453–73.

¹²⁷ Van der Meulen, B. M. J, 2013.

¹²⁸ EKO liidetud kohtuasjad C-211/03, C-299/03 ja C-316/03 kuni C-318/03, *HLH Warenvertriebs GmbH (C-211/03) ja Orthica BV (C-299/03 ja C-316/03 kuni C-318/03) versus Bundesrepublik Deutschland*, ECLI:EU:C:2005:370, p 38-39.

reguleeritakse järgmisi valdkondi: toiduvaldkonna põhialused (määrus nr 178/2002); toidu üle järelevalve teostamise alused; toidu märgistamise nõuded; lisaainete piirnormid toidus ning lisaainetele esitatavad nõuded; toidus kasutatavate lõhna- ja maitseainetele esitatavad nõuded; toidu töötlemisel kasutatavatele tehnoloogilistele abiainetele esitatavad nõuded; toiduga kokku puutuda lubatud materjalidele ja esemetele esitatavad nõuded; eritoitude koostise, valmistamise ja märgistamise nõuded; toidulisandite koostise ja märgistamise nõuded; uuendtoidule esitatavad nõuded ning sellise toidu turule lubamise põhimõtted; toiduhügieeni nõuded; saasteainete piirnormid toidus; kiirkülmutatud toidu valmistamise, säilitamise ja märgistamise nõuded ning toidu ioniseeriva kiirgusega töötlemisele esitatavad nõuded. Vertikaalselt on kehtestatud koostis- ja kvaliteedi- ning märgistusnõuded järgmistele toidugruppidele: kakao- ja šokolaaditooted; teatud suhkrud; mesi; puuviljamahlad ja -nektarid; puuviljadžemmud ja -želeed, tsitrusmarmelaad ning kastanipüree; osaliselt ja täielikult dehüdreeritud konserveeritud piim; kohvi- ja siguriekstraktid; mineraalvesi; eruukhappe sisaldus teatud toiduainetes ning kaseiinid ja kaseinaadid.¹²⁹

Kõnealused õigusaktid on üldiselt üles ehitatud väga sarnaselt. Need sisaldavad regulatsiooni eesmärki, mõisteid, reguleerimisala kindlaks määramist, erandeid, milles osas konkreetne akt ei kohaldu, üldpõhimõtteid, paljudel juhtudel ka lubade andmise menetlust ning märgistamise nõudeid. Suure osa õigusaktist moodustavad konkreetset nõudeid ja kriteeriumid, millel teatud valdkonna toit vastama peab.

Magistritöö esimeses peatükis selgitati välja, kuidas on rahvatervise kaitse tagatud ühtlustamata valdkonnas. See tähendab, millistel tingimustel on põhjendatud tugineda kaupade vaba liikumise piiramisel rahvatervise kaitse erandile. Nüüd analüüsitakse, kas ja kuidas on rahvatervise kaitse tagatud ühtlustatud toiduvaldkonnas. Kooskõlas käesoleva töö eesmärgiga käsitletakse õigusakte, mis reguleerivad protsesse, milles käigus toit või toiduaine võivad inimese tervisele ohtlikuks muutuda. Järgneva analüüsi teostamisel otsib autor nendest õigusaktidest konkreetset kaitseklauslit, mis reguleeriks selliseid juhtumeid, kui konkreetne toit või toiduaine vastab õigusaktis määratletud nõuetele, kuid ilmnenud on uus teave, mille kohaselt võib rahvatervis ohus olla. Selline olukord võib tekkida teaduse ning ka looduse arenguga. Läbiviidava analüüsi alusel selgitatakse välja eelmainitud olukorras õiguslik käitumine, st pädevuse jaotus, ohu tõendatud ulatus ning ka territoriaalne pädevus.

¹²⁹ Eesti ühinemisleping Euroopa Liiduga: Seletuskiri, 2004.

2.3 Ühtlustatud õigusaktides sätestatud regulatsioon rahvatervise kaitse tagamiseks uue teabe ilmnemisel

Peamine ja kõige laialdasemalt kasutatav kaitseklausel on sätestatud 2002. aastal vastu võetud üldises toiduseaduses.¹³⁰ Eelmainitud kaitseklausel peaks kõigi eelduste kohaselt kohalduma vaid ühtlustamata valdkonnas. Kui toit vastab ühtlustatud valdkonna asjakohastele õigusaktidele ja seal toodud nõuetele, peaks see liidusiseselt vabalt ringlema ilma igasuguste muude piiranguteta. Kõnealuste õigusaktide sätete järgimist peetakse toidu ohutuse tagamiseks piisavaks, kuivõrd see on ühtlustamismeetmete idee.

Liikmesriikide pädevate asutuste korraldatud ametlik kontroll peaks tuvastama tooted, mis ei vasta asjakohastele õigusaktidele. Rikkumiste korral võib kohaldada sanktsioone. Selline kontrollisüsteem ei välista siiski, et isegi kui toit on toodetud kooskõlas õigusaktide sätetega, võib see ohtlik olla. Uute teaduslike avastuste põhjal võib näiteks toidu ümber klassifitseerida kahjulikuks inimeste tervisele. Sel põhjusel on ka ELTL-i artiklis 114 lõikes 10 sätestatud, et valdkondlikes ühtlustamismeetmetes tuleks sätestada kaitseklausel: „Asjakohastel juhtudel on eespool märgitud ühtlustamismeetmetes kaitseklausel, mis volitab liikmesriike [...] võtma liidu kontrollimenetlusele alluvaid ajutisi meetmeid.“¹³¹ Sellise kaitsemeetme võib leida näiteks kiiritatud toiduaineid käsitlevates õigusaktis: „Kui liikmesriigil on käesoleva direktiivi vastuvõtmise järel saadud uue teabe või olemasoleva teabe ümberhindamise tulemusena selged tõendid, et hoolimata vastavusest käesoleva direktiivi sätetele on toiduainete kiiritamine inimeste tervisele ohtlik, võib kõnealune liikmesriik kõnealuste sätete kohaldamise oma territooriumil ajutiselt peatada või seda piirata.“¹³² Sarnaselt sõnastatud punkt on toiduseadustes üldlevinud ja selle võib leida toiduseadustes saasteainete¹³³, toodete ja toiduga kokkupuutuvate materjalide ja esemete¹³⁴, toidulisandite¹³⁵, geneetiliselt muundatud

¹³⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 178/2002, artikkel 53.

¹³¹ Carreno, I., Berends, G. Safeguards in food law - ensuring food scares are scarce, 2005.

¹³² Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 1999/2/EÜ, 22. veebruar 1999, ioniseeriva kiirgusega töödeldud toitu ja toidu koostisosasid käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta. – EÜT L 66, lk 16-23, artikkel 14.

¹³³ Nõukogu määrus (EMÜ) nr 315/93, 8. veebruar 1993, milles sätestatakse ühenduse menetlused toidus sisalduvate saasteainete suhtes. – EÜT L 037, lk 1-3, artikkel 4 lg 1.

¹³⁴ Euroopa parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1935/2004 27. oktoober 2004 toiduga kokkupuutumiseks ettenähtud materjalide ja esemete kohta, millega tunnistatakse kehtetuks direktiivid 80/590/EMÜ ja 89/109/EMÜ. – ELT L 338, lk 4-17, art 18.

¹³⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2002/46/EÜ, 10. juuni 2002, toidulisandeid käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta. – ELT L 183, lk 51-57, art 12.

organismide¹³⁶, vitamiinide ja mineraalainete¹³⁷ ning loodusliku mineraalvee¹³⁸ kohta. Nendes direktiivides või määrustes sisalduvad kaitseklauslid on koostatud väga sarnaselt, kuid siiski mitte identselt.¹³⁹

Kõikides eeltoodud õigusaktide kaitseklauslites on liikmesriikidele antud õigus vajalike kaitsemeetmete võtmiseks vaid enda territooriumil. Kaitsemeetmetena on üldiselt ette nähtud õigus ajutiselt peatada või piirata konkreetse õigusakti sätete rakendamine. See tähendab näiteks, et kui tavaolukorras peab liikmesriik lubama konkreetse toote turustamist oma riigis, siis teatud tingimuste täitmisel võib ohu esinemisel kõnealuse toote ajutiselt keelustada. Osa regulatsioone on aga sõnastatud erinevalt. Näiteks mineraalvee direktiivi kaitseklauslis on sõnaselgelt välja toodud õigus tootega kauplemine ajutiselt peatada või seda piirata. Samasugune sõnaselge tootega kauplemise peatamise või piiramise õigus on sätestatud ka geneetiliselt muundatud organismide kauplemist reguleerivas direktiivis. Lisaks on erinevalt sõnastatud alused, mis puhul liikmesriik kaitsemeetmed kasutusele võib võtta. Ülaltoodud näide kiiritatud toiduaineid käsitleva õigusakti kaitseklauslist nähtub, et liikmesriigil peavad kaitsemeetmete rakendamiseks olema selged tõendid. See on kusjuures ainus toiduohutuse eesmärgil vastu võetud õigusakt, mis sätestab nii selgelt nõutava tõendatud taseme. Geneetiliselt muundatud toidu ja sööda kohta käiva määruse nr 1829/2003 kaitseklausel sätestab, et oht inimese tervisele peab olema ilmne. Väljendit „on ilmne“ tuleb mõista selliselt, et riski olemasolu tuleb teha kindlaks uute tõendite alusel, mis tuginevad usaldusväärsetele teaduslikele andmetele.¹⁴⁰ Toidulisandeid ning vitamiine ja mineraaltoitaineid käsitlevates õigusaktides on sätestatud, et liikmesriigil peab olema „piisavalt põhjust arvata“, et kõnealune toode on inimese tervisele ohtlik. Toodete ja toiduga kokkupuutuvate materjalide ja esemete kohta käivas määruses on kaitsemeetme kohaldamiseks vaja tõendada, et riigil on „piisavalt põhjust järeldada“ toidu või toote ohtlikkust inimese tervisele. Analüüsi koostades tekib küsimus, kas kõnealusel ning esimesena välja toodud alusel on sisuline vahe, kuivõrd need on veidi erinevalt sõnastatud või ei ole erinev tõlgendus olnud seadusandja tahe. Õigusaktid, mis käsitlevad mineraalveega ning geneetiliselt muundatud organismidega seotud nõudeid, on

¹³⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/18/EÜ, 12. märts 2001, geneetiliselt muundatud organismide tahtliku keskkonda viimise kohta ja nõukogu direktiivi 90/220/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta. – EÜT L 106, lk 1-39, art 23. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1829/2003, 22. september 2003, geneetiliselt muundatud toidu ja sööda kohta. – ELT L 268, lk 1-23, art 34.

¹³⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1925/2006, 20. detsember 2006, vitamiinide, mineraaltoitainete ja teatud muude ainete toidule lisamise kohta. – ELT L 404, lk 26-38, art 13.

¹³⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/54/EÜ, 18. juuni 2009, loodusliku mineraalvee kasutamise ja turustamise kohta. – ELT L 164, lk 45-58, art 11.

¹³⁹ Vt Tabel 1.

¹⁴⁰ EKO liidetud kohtuasjad C-58/10-C-68/10, Monsanto SAS ja teised versus Ministre de l'Agriculture et de la Pêche, ECLI:EU:C:2011:553, p-d 75-81.

kaitseklaulis sätestanud, et liikmesriigil peab olema vastavalt „üksikasjalikud põhjendused“ ja „üksikasjalikult põhjendatud arvamused“ selleks, et rakendada selles sättes ettenähtud kaitsemeetmeid. Analüüsi käigus aga selgus, et kõik eelnevad mõisted vastavad ingliskeelsetes õigusaktides mõistele „*detailed grounds*“, millest saab järeldada, et sõnaline erinevus on sisse tulnud õigusaktide tõlkimise teel ning sisulist erinevust neil siiski ei ole. Mõiste „*detailed grounds*“ tähendab kohtupraktika kohaselt, et põhjused, mille pärast liikmesriigid kaitsemeetmed kasutusele võtavad, ei saa olla „üldist laadi“. Näiteks on tõendamiskoormise nõue täidetud, kui liikmesriigid tuginevad tõenditele, mis näitavad konkreetse ohu olemasolu, mida asjaomased toidud võivad hõlmata. Kohtu hinnangul võib juhtuda, et konkreetsetes olukordades on olemasoleva teadusliku teabe ebapiisava iseloomu tõttu võimatu läbi viia võimalikult täielikku riskihindamist. Riiklikele asutustele kõige põhjalikuma võimaliku riskihindamise tulemusel saadud konkreetsed tõendid peaksid siiski põhinema kõige usaldusväärsematel kättesaadavatel teaduslikel tõenditel ja rahvusvaheliste uuringute kõige värskeematel tulemustel.¹⁴¹ Saasteainete nõudeid ja kriteeriume reguleeriv määrus on sätestanud, et liikmesriigil peab kaitsemeetmete rakendamiseks olema „põhjust kahtlustada“, et eksisteerib oht inimese tervisele. Ingliseelses määruse redaktsioonis vastab sellele mõiste „*has reason to suspect*“. Toiduvaldkonnas selle mõiste tähendust erialakirjanduses või kohtupraktikas käsitletud ei ole. Samas on mõistlik eeldada, et ka saasteainete puhul on vaja oht põhjalike tõenditega tõendada, kuivõrd tegemist on, sarnaselt eelnevatele õigusaktidele, toiduohutuse saavutamiseks ühtlustatud valdkonnaga.

Varasemalt oli ka näiteks lisaaineid, lõhna- ja maitseaineid, eritoitu ning uuendtoitu käsitlevates õigusaktides ülalloodule sarnaselt sõnastatud kaitseklausel. Lisaaineid käsitlev direktiiv nr 89/107/EMÜ, mis on tänaseks kehtetu, sisaldas kaitseklauslit, mille alusel liikmesriik võis oma territooriumil kõnealuse direktiivi sätete rakendamise peatada või nende rakendamist piirata, kui oli piisavalt põhjust arvata, et lisaainete kasutamine toidus ohustab inimese tervist¹⁴². Uues lisaaineid käsitlevas määruses nr 1333/2008 sellist klauslit ei ole. Kõnealuse määruse artiklis 12¹⁴³ on sätestatud, et kui ühenduse loetelusse kantud toidu lisaaine tootmisprotsessis või

¹⁴¹ Dabrowska-Klosinska, P. GM Foods, Risk, Precaution and the Internal Market: Did Both Sides Win the Day in the recent Judgment of the European Court of Justice? German Law Journal: 2004.

¹⁴² Nõukogu direktiiv 89/107/EMÜ, 21. detsember 1988, toiduainetes lubatud lisaaineid käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta. – ELT L 40, lk 27-33, artikkel 4 lg 1 (ingl. k): „*Where a Member State, as a result of new information or of a re-assessment of existing information made since this Directive, or the comprehensive directive referred to in Article 3, was adopted, has detailed grounds for considering that the use of additives in food, although it complies with this Directive or any list drawn up under Article 3, endangers human health, that Member State may temporarily suspend or restrict application of the provisions in question in its territory. It shall immediately inform the other Member States and the Commission thereof and give reasons for its decision.*“

¹⁴³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1333/2008, 16. detsember 2008, toidu lisaainete kohta. - ELT L 354, lk 16-33, artikkel 12: Kui toidu lisaaine on juba kantud ühenduse loetelusse ja selle tootmisviisi või

lähteainetes tehakse muudatusi, siis tuleb seda käsitleda kui uut lisaainet ning teha ka uus kanne ühenduse loetelusse või viia sisse muudatuse spetsifikatsioonid enne kõnealuse toote turule laskmist. Lisaks on artiklis 26¹⁴⁴ reguleeritud teabekohustus, mille alusel tuleb Euroopa Komisjonile viivitamata teha teatavaks igasugune uus teaduse- või tehnikaalane teave, mis võib mõjutada toidu lisaaine ohutuse hindamist. Eelnevast kahest artiklist peaks järeldama, et lisaainete valdkond on nii spetsiifiliselt ja tugevalt reguleeritud, et ootamatuid ohte rahvatervisele tekkida ei tohiks, st sellest regulatsioonist võiks järeldada, et tervisele ohtu tekitava lisaaine turule jõudmine on võimatu. Sarnaselt lisaainetega oli varasemalt lõhna- ja maitseaineid käsitlevas regulatsioonis 88/388/EEC sees kaitseklausel, mis lubas detailsete tõendite olemasolul liikmesriikidel oma territooriumil kõnealuse direktiivi sätete rakendamise peatada või nende rakendamist piirata, kui nende ainete kasutamine toidus ohustas rahvatervist¹⁴⁵. Uues lõhna- ja maitseaineid käsitlevas Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses nr 1334/2008¹⁴⁶ sellist kaitseklauslit ega ka selle sarnast klauslit ei ole. Küll aga on lisaks eelnevale kahele uuele määrusele koos nendega vastu võetud määrus nr 1331/2008, millega kehtestati toidu lisaainete, toiduensüümide ning toidu lõhna- ja maitseainete lubade andmise ühtne menetlus, milles on artikli 13¹⁴⁷ näol sätestatud kaitseklausel, mis omakorda viitab määruse nr 178/2002 artiklitele 53 ja 54, mis reguleerivad kaitsemeetmete võtmist juhul, kui rahvatervis võib ohus olla. Lisaks eelmistele näidetele oli eritoitu reguleerivas Euroopa Komisjoni direktiivis nr 89/398/EEC artiklis 11¹⁴⁸ ning uuendtoitu reguleerivas määruses nr

kasutatud lähteainete osas on tehtud oluline muudatus või on muudetud osakeste suurust, näiteks nanotehnoloogiat kasutades, tuleb uuel meetodil või uute lähteainetega toodetud toidu lisaainet käsitleda kui erinevat lisaainet ja tuleb teha uus kanne ühenduse loeteludesse või viia muudatused spetsifikatsiooni, enne kui lubada kõnealune toode turule.

¹⁴⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1333/2008, artikkel 26: (1) Toidu lisaaine tootja või kasutaja teeb komisjonile viivitamata teatavaks igasuguse uue teadus- või tehnikaalase teabe, mis võib mõjutada toidu lisaaine ohutuse hindamist. (2) Toidu lisaaine tootja või kasutaja teeb komisjonile viimase nõudmisel teatavaks toidu lisaaine tegeliku kasutuse. Komisjon teeb selle teabe kättesaadavaks liikmesriikidele.

¹⁴⁵ 93. Nõukogu direktiiv 88/388/EMÜ, 22. juuni 1988, toiduainetes kasutatavaid lõhna- ja maitseaineid ning nende tootmiseks vajalikke lähtematerjale käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta. - ELT L 184, lk 61-66, artikkel 8 (ingl. k): „Where, as a result of new information or of a re-assessment of existing information made since this Directive or one of the Directives provided for in Article 5 was adopted, a Member State has detailed evidence: that the presence of one of the substances listed in the Annexes to this Directive or the maximum levels stipulated, while complying with the provisions of this Directive, or that the use of a flavouring, while complying with the relevant Directive or with this Directive, or that the presence of a substance similar to those referred to in the Annexes constitutes a danger to human health, that Member State may temporarily suspend or restrict application of the provisions in question within its territory. It shall immediately inform the other Member States and the Commission thereof and give reasons for its decision.“

¹⁴⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1334/2008, 16. detsember 2008, mis käsitleb toiduainetes kasutatavaid lõhna- ja maitseaineid ning teatavaid lõhna- ja maitseomadustega toidu koostisosi ning millega muudetakse nõukogu määrust (EMÜ) nr 1601/91, määrusi (EÜ) nr 2232/96 ja (EÜ) nr 110/2008 ning direktiivi 2000/13/EÜ. – ELT L 354/34, lk 34-50.

¹⁴⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1331/2008, artikkel 13: Ühenduse loetelus sisalduva ainega seotud hädaolukorra puhul, eelkõige ameti arvamust arvesse võttes, võetakse meetmed vastavalt määruse (EÜ) nr 178/2002 artiklites 53 ja 54 osutatud korrale.

¹⁴⁸ 95. Nõukogu direktiiv 89/398/EMÜ, 3. mai 1989, eritoiduks ettenähtud toiduaineid käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta. - ELT L 186, lk 27-32, artikkel 11 lõige 1 (ingl. k): „Where a Member State has

258/97 artiklis 12¹⁴⁹ sätestatud, et kui liikmesriigil on üksikasjalikud põhjendused või piisavalt põhjust arvata, et eritoiduks ettenähtud toiduaine või uuendtoit on inimeste tervisele ohtlik, võib see liikmesriik kõnealuse tootega kauplemise oma territooriumil ajutiselt peatada või seda piirata. Tänapäeval reguleerib eritoidu valdkonda Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 609/2013, milles eraldi kaitseklausel puudub, kuid selle preambula punktis 23 on kirjutatud, et kui kõnealuse määruse kohaselt kasutatud aine puhul muudetakse oluliselt tootmismeetodit või osakeste suurust, näiteks nanotehnoloogia abil, ei käsitata kõnealust ainet käesoleva määruse kohaselt kasutatud ainena ning seda tuleks määruse nr 258/97 kohaselt ja seejärel kõnealuse määruse kohaselt uuesti hinnata¹⁵⁰. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses nr 2015/2283¹⁵¹, mis käsitleb uuendtoitu, puudub samuti eraldi kaitseklausel selleks juhuks, kui uue teabe või arengu kohaselt võib määruse kriteeriumitele vastav uuendtoit olla ohtlik rahvatervisele. Erialakirjanduses on avaldatud arvamust, et uute valdkondlike õigusaktide puhul eeldatakse, et valdkondlikud kaitsemeetmed asendatakse lihtsalt viitega toiduseadusega ette nähtud üldisele kaitsemeetmele.¹⁵²

Mõnes valdkonnas on kaitsemehhanism määratletud teisiti. Üks näide on pestitsiidide jääke käsitlevad õigusaktid. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 396/2005 pestitsiidide jääkide kohta taimset päritolu toodetes ja neid sisaldavates nendes sisalduvates toodetes näeb ette kaitsemeetme, mis sarnaneb eespool kirjeldatuga, kuid ainult nende pestitsiidide suhtes, mille jääkide piirnormid on kehtestatud. Siinkohal tasub tähele panna, et kaitsemeetme rakendamisel kohalduvad määruse nr 178/2002 artiklid 53 ja 54.¹⁵³ Kui aga ühtlustamist ei ole toimunud, st

detailed grounds for establishing that a foodstuff intended for a particular nutritional use which does not belong to one of the groups listed in Annex I does not comply with Article 1 (2) or endangers human health, albeit freely circulating in one or more Member States, that Member State may temporarily suspend or restrict trade in that product within its territory. It shall immediately inform the Commission and the other Member States thereof and give reasons for its decision. “

¹⁴⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 258/97, artikkel 12 lg 1: Kui uute andmete või olemasolevate andmete ümberhindamise tulemusena on liikmesriigil piisavalt põhjust arvata, et käesolevale määrusele vastava toidu või toidu koostisosaga kasutamine ohustab inimeste tervist või keskkonda, võib kõnesolev liikmesriik nimetatud toiduga või toidu koostisosaga kauplemist ja selle kasutamist oma territooriumil ajutiselt piirata või selle peatada. Ta teatab sellest viivitamata teistele liikmesriikidele ja komisjonile ning põhjendab oma otsust.

¹⁵⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 609/2013, 12. juuni 2013, imikute ja väikelaste toidu, meditsiinilisel näidustusel kasutamiseks ettenähtud toidu ning kehakaalu alandamiseks ettenähtud päevase toidu asendajate kohta. – ELT L 181, lk 35-56.

¹⁵¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2015/2283, 25. november 2015, mis käsitleb uuendtoitu, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 1169/2011 ning tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 258/97 ja komisjoni määrus (EÜ) nr 1852/2001. – ELT L 327/1, lk 1-22.

¹⁵² Carreno, I., Berends, G. Safeguards in food law - ensuring food scares are scarce, 2005.

¹⁵³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 396/2005, 23. veebruar 2005, taimses ja loomses toidus ja söödas või nende pinnal esinevate pestitsiidide jääkide piirnormide ja nõukogu direktiivi 91/414/EMÜ muutmise kohta. – ELT L 70/1, lk 1-16, artikkel 35: Kui uue teabe või olemasoleva teabe ümberhindamise tulemusena võivad käesoleva määrusega hõlmatud pestitsiidide jäägid või jääkide piirnormid ohustada inimeste või loomade tervist nõudes viivitamatut tegutsemist, kohaldatakse määruse (EÜ) nr 178/2002 artikleid 53 ja 54. Värske toodangu puhul vähendatakse komisjoni jaoks otsuse langetamise tähtaega seitsme päevani.

on võimalus, et kõikide pestitsiidide jääkide piirnorme ei ole kehtestatud, siis on selliseks juhuks ette nähtud konkreetne menetlus. Sellega võetakse arvesse olukorda, kus üks liikmesriik (sihtriik) piirab või keelab toidu turustamise teisest liikmesriigist (päritoluliikmesriik) pärit tootele põhjusel, et tootes sisalduvate pestitsiidide jääkide sisaldus ületab sihtliikmesriigis aktsepteeritavat taset, isegi kui toode vastab päritoluliikmesriigi kohaldatud tasemele. Teisisõnu puudutab see olukordi, kus vastastikuse tunnustamise põhimõtte ei jõustu. Sellise olukorra tekkimisel on kaks kõnealust liikmesriiki põhimõtteliselt kohustatud viivitamatult üksteisega ühendust võtma ja taotlema keelavate või piiravate meetmete kaotamist. Kaks liikmesriiki võivad otsustada leppida kokku ajutises jääkide piirnormis, mida saab ja tuleks järjepidevuse huvides komiteemenetluse kaudu laiendada kogu EL-i territooriumile kuni neljaks aastaks.¹⁵⁴

Teine valdkond, milles kaitsemeede erineb „standardsest“ valdkondlikust klauslist, on seotud toiduhügieeniga. Toiduhügieeni käsitlevad õigusaktid on esmalt määrus nr 825/2004, milles on määratud kindlaks toiduohutusega seotud eesmärgid, mis on toiduga tegelevatele ettevõtetele kohustuslikud. Määruses nr 853/2004 sätestatakse eeskirjad loomset päritolu toidu kohta. Toiduhügieeni määruses puudub selgelt eristuv artikkel, mis käsitleb liikmesriikide õigust käituda olukorras, kus uue teabe ilmnmisel selgub, et rahvatervis on ohus. Põhilise printsiibina peavad toidukäitlejad tagama, et tootmisprotsessi kõigis etappides järgitakse häid hügieenitavasid. Juhul, kui toidukäitleja avastab, et toit kujutab tõsist ohtu tervisele, peab ta selle toidu viivitamatult turult kõrvaldama ning teavitama tarbijaid ja asjaomast ametiasutust.¹⁵⁵ Mõiste „tõsine oht“ on Euroopa Kohtu praktikas määratletud selliselt, et see viitab olulisele riskile, mis seab ilmselgelt ohtu inimeste ja loomade tervise ja keskkonna.¹⁵⁶ Toiduhügieeni määrusega on seotud ka Euroopa Komisjoni 15. novembri 2005. aasta määrus nr 2073/2005 toiduainete mikrobioloogiliste kriteeriumide kohta.¹⁵⁷ Toiduettevõtted peavad tagama, et nende käideldud, tarnitud ja töödeldud toit vastab eelnevalt viidatud määruses sätestatud kriteeriumitele. Ettevõtjatel on kohustus teostada vastavaid kontrolle ja proove, et olla veendunud toidu ohutuses.¹⁵⁸ Selles määruses aga ei ole viidet olukorrale, kui selgub, et turul olev toode, mis vastab kõnealuse määruse kriteeriumitele, on erinevate evolutsiooniliste või

¹⁵⁴ Carreno, I., Berends, G. Safeguards in food law - ensuring food scares are scarce, 2005.

¹⁵⁵ Euroopa Komisjon. 852/2004 määrus: Kokkuvõte. Euroopa Liidu ametlik veebileht, 24.11.2015. - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/LSU/?uri=CELEX:32004R0852> (27.03.2020)

¹⁵⁶ EKO liidetud kohtuasjad C-58/10-C-68/10, Monsanto jt, p-d 75-81.

¹⁵⁷ Euroopa Komisjon. 852/2004 määrus: Kokkuvõte.

¹⁵⁸ Euroopa Komisjon. 2073/2005 määrus: Kokkuvõte. Euroopa Liidu ametlik veebileht. 17.05.2019. - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/LSU/?uri=CELEX:32005R2073> (27.03.2020)

teadlike arengute tõttu muutunud ohtlikuks rahvatervisele. Autor analüüsib seda olukorda põhjalikumalt magistritöö kolmandas peatükis.

2.4 Menetluslik protsess ja pädevuse jaotus rahvatervisele avalduva ohu tuvastamisel

EL-i toiduseadusandlus pakub vahendeid toiduohutuse juhtumite ja hädaolukordade lahendamiseks. Teavet jagatakse ametiasutuste vahel, ettevõtetal on oma kohustused ning lisaks antakse ametiasutustele konkreetsed ülesanded.

Toiduohutuse valdkonnas on kiirreageerimise süsteem eksisteerinud alates 1979. aastast, ent endine süsteem ei hõlmanud algselt sööta. Toidu ja sööda kiirhoiatussüsteem (RASFF), mis kehtestati määrusega nr 178/2002 (artikkel 50), hõlmab toitu ja sööta. RASFF on teabe vahetamise võrgustik toidust või söödast tulenevate otsuste või kaudsete ohtude kohta inimeste tervisele.¹⁵⁹ Kõnealune süsteem võimaldab jagada kiiresti ja tõhusalt teavet Euroopa Komisjoni, liikmesriikide veterinaar- ja toiduametite ning organisatsioonide vahel, tänu millele saavad riigid kiiresti ja kooskõlastatult reageerida. Juhul, kui liikmesriigil on andmeid tõsisest toidu või söödaga seotud terviseriskist, siis tuleb sellest infosüsteemi kaudu Euroopa Komisjoni teavitada. Euroopa Komisjon teavitab seejärel kohaste meetmete võtmiseks viivitamatult teisi liikmeid. Näiteks võidakse tarbijate tervise kaitseks toode turult kõrvaldada või tagasi kutsuda.¹⁶⁰ Magistritöös sööta ei käsitleta, seega keskendutakse ka antud peatükis vaid toiduohutust hõlmavale teabele. Süsteem hõlmab liikmesriike, EFSA-t ja Euroopa Komisjoni. RASFF-is osalemist võib EL-iga sõlmitud lepingute alusel laiendada kolmandatele riikidele või rahvusvahelistele organisatsioonidele. RASFF on EL-i kontaktpunkt, mis osaleb Maailma Terviseorganisatsiooni hallatavas rahvusvahelises toiduohutusametite võrgus (INFOSAN). Kui RASFF-i võrgustiku liikmel on teavet toidu või söödaga seotud tõsise otsese või kaudse riski olemasolu kohta, peab ta sellest teatama Euroopa Komisjonile. Võrgu haldamise eest vastutab Euroopa Komisjon, kes hindab saadud teavet ja liigitab teatise enne selle edastamist ühte kolmest kategooriast (hoiatused, teave, piiril tagasilükkamine). Euroopa Komisjon võib teabe RASFF-i süsteemi kaudu tagasi lükata, kui teatamise kriteeriumid ei ole täidetud või kui teave on ebapiisav. Info saatnud riiki teavitatakse sellest otsusest. Teade edastatakse kõigi võrgu liikmete määratud RASFF-i kontaktpunktidele ja EFSA-le. Lisaks, kui teatis puudutab keelatud toodete impordi katset (tagasilükkamine piiril), saadetakse teave valvsuse suurendamiseks ja EL-i piiripunktide positsioonidele tagamaks, et tagasilükatud toode ei

¹⁵⁹ Van der Meulen, B. M. J, 2013.

¹⁶⁰ Veterinaar- ja Toiduamet. Toidu ja sööda kiirhoiatussüsteem (RASFF). VTA ametlik veebileht, 18. mai 2019. - <https://vet.agri.ee/et/kontakt-ametist/kontaktid/toidu-ja-sooda-kiirhoiatussusteem-rasff> (18.04.2020)

siseneks EL-i teise piiri kaudu. Lisaks sellele, kui on teada, et teatamisele kuuluv toode on eksporditud kolmandasse riiki või kui teatis käsitleb kolmandast riigist pärit toodet, saadab Euroopa Komisjon teabe ka sellele kolmandale riigile. EFSA ülesanne on analüüsida teatise sisu ja edastada liikmesriikidele abistavat teaduslikku ja tehnilist teavet.

Peamine vastutus selle eest, et toit vastaks toiduseaduse nõuetele, on toidukäitlejatel (määrus nr 178/2002, artikli 17 lõige 1). Kui ettevõtjatel on põhjust uskuda, et nende toit on ohtlik, teatavad nad sellest viivitamata pädevatele asutustele, kõrvaldavad toidu turult ja kutsuvad selle vajaduse korral tarbijatelt tagasi. Nende protseduuride ajal on ettevõtjad kohustatud tegema tihedat koostööd täitevasutustega (määrus nr 178/2002, artikkel 19). Liikmesriikide ametiasutused jõustavad toiduseadusi ning jälgivad ja kontrollivad, kas toidu- ja söödakäitlejad järgivad toiduseaduse nõudeid. Mõnel juhul teatavad probleemidest ametiasutustele toidukäitlejad, kes algatavad ka turult kõrvaldamise. On ka teisi juhtumeid, kus võimud tuvastavad probleemi läbivaatuse, haiguspuhangute, toiduproovide kontrollimise või tarbijate või konkurentide kaebuste kaudu. Toiduohutuse hoiatuse võib põhjustada ka RASFF-i kaudu saadud teave. Riiklikud toiduohutusasutused on toidujuhtumitega seotud teabevahetuse kontaktpunktid ning nad koordineerivad turult kõrvaldamise ja tagasivõtmisega seotud uurimisi laiemalt. Kui ametiasutus võtab vastu meetmed toidu turuleviimise piiramiseks, kõrvaldamiseks või tagasikutsumiseks, teavitab ta sellest viivitamata Euroopa Komisjoni.¹⁶¹

Ka eelmises alapeatükis käsitletud eriaktid annavad liikmesriikidele samasugused õigused ja kohustused nagu on sätestatud määruses nr 178/2002. Kaitsemeetmena on üldiselt ette nähtud õigus ajutiselt peatada või piirata konkreetse õigusakti sätete rakendamist. Osades regulatsioonides on sõnaselgelt välja toodud õigus tootega kauplemine ajutiselt peatada või seda piirata. Nende eriaktide kohaselt, nagu ka määruses nr 178/2002, lasub liikmesriigil kohustus viivitamatult kaitsemeetme võtmisest teavitada teisi liikmesriike ning Euroopa Komisjoni. Samuti tuleb liikmesriigil oma otsust põhjendada.¹⁶² Ohtlike geneetiliselt muundatud organismide leidmine toidus või tootes aga vajab kaitsemeetme põhjendamiseks keskkonnariski hindamise ülevaadet, millest selgub, kas ja kuidas tuleks õigusaktis esitatud tingimusi muuta või kas aktis olev nõue tuleks kehtetuks tunnistada, ning vajaduse korral

¹⁶¹ Van der Meulen, B. M. J, 2013.

¹⁶² Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 1999/2/EÜ, art 14 lg 1; Nõukogu määrus (EMÜ) nr 315/93, art 4 lg 1; Euroopa parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1935/2004, art 18 lg 1; Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2002/46/EÜ, art 12 lg 1; Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/18/EÜ, art 23 lg 1; Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1925/2006, art 13 lg 1; Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/54/EÜ, art 11 lg 1.

esitada uus või täiendav teave, millele otsus tugineb.¹⁶³ Sellele järgnev tegevus aga erineb vastavalt erinevate valdkondade eriaktidele. Ioniseeriva kiirgusega töödeldud toitu ja toidu koostisosasid käsitleva õigusakti kohaselt tuleb peale kaitsemeetmete võtmist ja liikmesriikide ning Euroopa Komisjoni teavitamist viimasel võimalikult kiiresti liikmesriigi põhjendusi uurida alalises toiduainekomitees (edaspidi komitee) ning seejärel järgida kõnealuse direktiivi artiklis 12 sätestatud protsessi. Võetavate meetmete eelnõu esitab komiteele Euroopa Komisjoni esindaja. Tähtaja jooksul, mille määrab eesistuja lähtuvalt küsimuse kiireloomulisusest, esitab komitee eelnõu kohta oma arvamuse. Kui kavandatavad meetmed on komitee arvamusega kooskõlas, võtab Euroopa Komisjon need vastu. Kui kavandatud meetmed ei ole komitee arvamusega kooskõlas või kui komitee ei esita oma arvamust, esitab Euroopa Komisjon võetavate meetmete kohta viivitamata ettepaneku nõukogule. Nõukogu teeb otsuse kvalifitseeritud häälteenamusega. Kui nõukogu ei ole otsust teinud kolme kuu jooksul alates nõukogu poole pöördumisest, võtab Euroopa Komisjon ettepanud meetmed vastu. Kaitsemeetmeid rakendanud liikmesriik võib neist seejuures kinni pidada kuni kõnealuste uute või muudetud meetmete jõustumiseni. Lisaks, kõnealuse direktiivi või rakendusdirektiivi muudatused võetakse vastu üksnes määral, mis on vajalik rahva tervise kaitseks ning muudatused peavad igal juhul piirduma keeldude ja piirangutega, võrreldes eelmise õigusliku situatsiooniga.¹⁶⁴ Määrus nr 315/93, milles sätestatakse ühenduse menetlused toidus sisalduvate saasteainete suhtes sätestab samuti vajaduse uurida olukorda alalises toiduainekomitees. Erinevus eelnevalt analüüsitud direktiiviga seisneb selles, et määrus ei täpsusta, kas ja kui kaua võib liikmesriik vastu võetud kaitsemeetmeid rakendada. Lisaks on sätestatud võimalus nõukogu lihthäälteenamusega jätta meetmed vastu võtmata: „Kui nõukogu ei ole otsust teinud kolme kuu jooksul alates nõukogu poole pöördumisest, võtab Euroopa Komisjon ettepanud meetmed vastu, välja arvatud juhul, kui nõukogu on lihthäälteenamusega olnud kõnealuste meetmete vastu.“¹⁶⁵ Direktiiv loodusliku mineraalvee kasutamise ja turustamise kohta annab õiguse mis tahes liikmesriigil või Euroopa Komisjonil nimetatud vee tunnustanud liikmesriigilt nõuda kogu teavet vee tunnustamise kohta koos regulaarsete kontrollide tulemustega. Muus osas sarnanevad Euroopa Komisjoni ja komitee ülesanded ioniseerivat toitu reguleerivale direktiivile.¹⁶⁶ Toidulisandeid reguleerivas direktiivis¹⁶⁷, toiduga kokkupuutumiseks ettenähtud materjalide ja esemete kohta käivas määruses¹⁶⁸ ning vitamiine ja mineraaltoitaineid

¹⁶³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/18/EÜ, art 23 lg 1.

¹⁶⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 1999/2/EÜ, art 14.

¹⁶⁵ Nõukogu määrus (EMÜ) nr 315/93, art 4 ja art 8.

¹⁶⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/54/EÜ, art 11.

¹⁶⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2002/46/EÜ, art 12.

¹⁶⁸ Euroopa parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1935/2004, art 18 ja art 23.

reguleerivas määruses¹⁶⁹ varasemaga võrreldes erisusi ei ole. Küll aga on teistest erinev geneetiliselt muundatud organismide kohta käiv menetlus, kui liikmesriik teavitab uue teabe selgumisel ohust rahvatervisele. Esiteks on eraldi välja toodud, et tõsise ohu puhul tuleb liikmesriigil tagada, et võetakse tarvitusele erakorralised abinõud, nagu on turuleviimise peatamine või lõpetamine, sealhulgas üldsuse teavitamine. Lisaks, sarnaselt direktiivile nr 1999/2/EÜ tuleb esitada keskkonnamisriiki hindamise ülevaade, millest selgub, kas ja kuidas tuleks nõuandes esitatud tingimusi muuta või kas nõuande tuleks kehtetuks tunnistada, ning vajaduse korral uus või täiendav teave, millele otsus tugineb. Muuhulgas on määratud kindlaks, et küsimus otsustatakse 60 päeva jooksul ning viimaks, antud õigusaktis ei ole määratletud, kui kaua võib liikmesriik kaitsemeetmeid rakendada.¹⁷⁰ (Vt Tabel 1)

Enne üldise toiduseaduse jõustumist olid Euroopa Komisjoni eriolukordades erakorraliste meetmete vastuvõtmise mehhanismid erinevad. Üldise toiduseaduse vastuvõtmisega on need meetmed mingil määral ühtlustatud. Määruse nr 178/2002 artiklitesse 53 ja 54 sisse viidud erakorralise meetme reguleerimisala hõlmab igat tüüpi toitu, olenemata sellest, kas need pärinevad ühest liikmesriigist või kolmandast riigist, ja seetõttu tagab erakorraline meede rakendatavate riskide järjepidevuse ja piisava kooskõlastamise erinevatele toidukategooriatele. Kui toit võib tõenäoliselt põhjustada tõsist ohtu inimeste tervisele, loomade tervisele või keskkonnale ning liikmesriikide võetud meetmete abil ei saa ohtu rahuldavalt ohjeldada, siis võib Euroopa Komisjon peatada kõnealuse toidu turuleviimise, kehtestada kõnealuse toidu eritingimused ning võtta vastu muid asjakohaseid ajutisi meetmeid. Euroopa Komisjon võib sellise meetme algatada liikmesriigi taotlusel, aga ka omal algatusel. Kui Euroopa Komisjon, lähtudes liikmesriigilt saadud teabest, ei algata erakorraliste meetmete vastuvõtmise menetlust liidu tasandil, annab määruse nr 178/2002 artikkel 54 kõnealusele liikmesriigile õiguse rakendada ajutisi kaitsemeetmeid ise. Liikmesriik võib säilitada oma ajutised kaitsemeetmed seni, kuni on vastu võetud liidu otsus nimetatud meetmete pikendamise, muutmise või tühistamise kohta.¹⁷¹

Ehkki EL-i toiduseaduse esmatähtsad eesmärgid on kaitsta tarbijate tervist ja teiste tarbijate huve, ei leidu ühtegi EL-i toidualaste õigusnormide sätet, mis võimaldaks tarbijale õiguskaitsevahendeid, millele ta saaks kohtus tugineda. Sellegipoolest mainitakse EL-i toiduseadustes üha enam „tarbijate õigusi“. Kui vaatame lähemalt seda, kuidas toiduseadus neid

¹⁶⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1925/2006, art 13 ja art 14.

¹⁷⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/18/EÜ, artikkel 23.

¹⁷¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 178/2002, artiklid 53 ja 54.

õigusi kaitseb, osutuvad need õiguste suurendamiseks turul mitte kohtutes. Tarbijate tegelikud seaduslikud õigused peavad jääma toiduseaduse reguleerimisalast välja. Kuigi toiduseadus ei paku tarbijatele otseselt õiguskaitsevahendeid, mõjutab see nende õigusi muul alusel. Toitu käsitlevate juriidiliste nõuete määratlemisel annab see sisu lepingutele, mida tarbijad toidukäitlejatega sõlmivad. Kui toit ei vasta nõuetele, ei tohiks tarbijal tagasimakse saamine olla liiga keeruline. Toiduohutusnõuete rikkumised võivad hõlpsalt olla ka lepinguvälise vastutuse aluseks.¹⁷²

Magistritöö teises peatükis läbiviidud analüüsi tulemusel selgus, et toidu valdkonda ühtlustavates õigusaktides on üldjuhul sätestatud kaitseklausel sellise olukorra lahendamiseks, kus toode vastab vastavas õigusaktis sätestatud kriteeriumitele, kuid erinevate arengute tulemusel on muutunud ohtlikuks rahvatervisele. Ebaselgeks jäi sellegipoolest, miks on varem kaitseklauslit sisaldanud õigusaktist see täielikult eemaldatud või miks seda ei ole algusest peale sätestatud. Analüüsi tulemusel jõuti järeldusele, et eelnevalt kirjeldatud olukorra esinemisel ühtlustatud valdkonnas on liikmesriikidel pädevus kaupade vaba liikumist piiravaid kaitsemeetmeid rakendada vaid enda territooriumil. Erinevalt ühtlustamata valdkonnast ei piisa ühtlustatud valdkonnas kaitsemeetmete rakendamiseks teaduslikust ebakindlusest ohu tõendamisel, vaid liikmesriikidel tuleb ohu tekkimine inimeste tervisele täiendavalt teaduslikult tõendada. Järgnevalt analüüsib autor teoreetiliste näidete abil kirjeldatud olukorra lahendamist kehtiva regulatsiooni kohaselt. Eesmärk on muuhulgas välja selgitada, kas ja kuidas erineb ohu tõendatuse tase ning pädevuse jaotus vastavalt erinevalt sätestatud kaitseklauslitele.

¹⁷² Van der Meulen, B. M. J, 2013.

3. ÕIGUSLIKU OLUKORRA ANALÜÜS ÜHTLUSTATUD TOIDUVALDKONNAS

Eelnevas peatükis läbiviidud Euroopa Liidu õigusaktide analüüsi tulemusena selgus, et toiduvaldkonda reguleerivates aktides sisalduv kaitseklausel sellise õigusliku olukorra analüüsiks, mis annaks teatud tingimustel liikmesriikidele võimaluse peatada või piirata konkreetse ühtlustatud valdkonna sätete rakendamist, ei ole alati ühesugune või puudub täielikult. Eristada saab põhimõtteliselt kolme erinevat reguleerimisviisi: 1) valdkonda ühtlustavas õigusaktis sisaldub konkreetne kaitseklausel, mis on selle akti alusel kohaldatav; 2) valdkonda ühtlustavas õigusaktis sisaldub kaitseklausel, mis viitab üldise toidunõudeid reguleeriva määruse nr 178/2002 artiklitele 53 ja 54; 3) valdkonna ühtlustamiseks vastu võetud õigusaktis puudub kõnealune kaitseklausel täielikult. Järgnevalt analüüsib autor läbi teoreetiliste näidete, võttes arvesse kirjeldatud kaitseklauslite jagunemist, kuidas on konkreetse kaitseklausliga või selle puudumisel tagatud rahvatervise kaitse Euroopa Liidus ühtlustatud toiduvaldkonnas, piiramata kaupade vaba liikumist.

3.1 Teoreetiline näide valdkonda ühtlustavas õigusaktis sisalduva konkreetse kaitseklausli olemasolul

Käesolevas alapeatükis analüüsib autor läbi teoreetilise näite, kuidas on tagatud rahvatervise kaitse toidulisandite valdkonnas järgnevalt kirjeldatud olukorras. Võtame näiteks toidulisandi, mille tootja on turule lasknud ning mille valmistamisel kasutati muuhulgas ka mineraalainet fluoriid. Fluoriid on igapäevaelus leitav eelkõige ka näiteks hambapastas ja joogivees. Kuivõrd magistritöö käsitleb toiduohutust, siis põhineb järgnev teoreetiline näide fluoriidi sisaldaval toidulisandil. Oletame, et fluoriidi sisaldus toidulisandis vastab nõutud kriteeriumitele ning sellekohane teave on tarbijale edastatud. Teoreetilise näite kohaselt oli toidulisandi tootja Rootsi ettevõtja ning toidulisandit tarvitati näiteks Eestis, kus tekkis põhjus kahelda fluoriidi ohutuses tervisele. Järelikult on tekkinud olukord, kus toidulisand on turule lastud kooskõlas direktiiviga nr 2002/46/EÜ ning teiste asjakohaste õigusaktidega, kuid on põhjust arvata, et toode on sellegipoolest inimese tervisele ohtlik.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv nr 2002/46/EÜ, mis käsitleb toidulisandite õigusaktide ühtlustamist, näeb ette, et Euroopa Komisjon määrab vitamiinide ja mineraalainete minimaalsed ja maksimaalsed kogused toidulisandites. Tänapäevani ei ole Euroopa Komisjon neid piirmäärasid kehtestanud. See tähendab, et igal liikmesriigil on võimalus ise reguleerida vitamiinide ja mineraalainete koguseid toidulisandites. Mitmed liikmesriigid on siseriiklike õigusaktidega paika pannud teatud vitamiinide ja mineraalainete maksimaalsed

kogused toidulisandites ning mõned riigid on välja töötanud soovituslikud maksimaalsed kogused. Suur osa liikmesriikidest aga lähtuvad toidulisandite ohutuse hindamisel EFSA poolt määratud vitamiinide ja mineraalainete ohutustest tarbimise ülempiiridest. Eesti lähtub toidulisandite ohutuse hindamisel samuti EFSA poolt määratud vitamiinide ja mineraalainete ohutustest tarbimise ülempiiridest (ehk UL piirid - *tolerable upper intake levels*). UL piirid iseloomustavad neid vitamiinide ja mineraalainete koguseid, mida võib tarbida pidevalt pikema aja jooksul ilma, et see ohustaks inimese tervist. UL piiride määramisel on arvesse võetud kõiki vitamiinide ja mineraalainete allikaid (tavatoit, rikastatud toit, vesi, toidulisandid). Veterinaar- ja Toiduamet hindab toidulisandite ohutust juhtumipõhiselt.¹⁷³

Teoreetilise näite asjaolude kohaselt avastati võimalik oht rahvatervisele Eestis ning see tulenes näite kohaselt Rootsist, kus järgitakse sarnaselt Eestile EFSA poolt määratud vitamiinide ja mineraalainete ülempiire toidulisandites.¹⁷⁴ Eelnevalt on käsitletud küsimust, mis õigusakt kohaldub, kui konkreetnes valdkonnas on vastu võetud eriakt, st milline on üldise toidumääruse nr 178/2002 ja konkreetse valdkonna eriakti, antud juhul toidulisandeid reguleeriva direktiivi nr 2002/46/EÜ, vaheline seos. Nagu eelnevalt selgitatud, siis Euroopa Kohtu selgituste¹⁷⁵ kohaselt kujutab üldine toidumäärus endast täiendavat õigusakti toidulisandeid reguleerivale direktiivile, ja seda ei kohaldata, kui direktiivile sarnane ühenduse õigusakt sisaldab erisätteid teatavate toiduainete kategooriate kohta. Seega kirjeldatud teoreetilise näite lahendamisele kohaldub eriakt ehk toidulisandeid reguleeriv direktiiv nr 2002/46/EÜ. Antud töö teises peatükis analüüsiti muuhulgas ka toidulisandeid reguleerivas direktiivis sisalduvat kaitseklauslit, mis on sätestatud kõnealuse direktiivis artiklis 12 ja annab selged juhised liikmesriigi edasise tegevuse osas rahvatervise kaitse eesmärgil. Artikkel 12 näeb alustuseks ette, et liikmesriigil peab olema uue informatsiooni või olemasoleva informatsiooni ümberhindamise tulemusena piisavalt põhjust arvata, et toode on ohtlik, enne kui midagi saab ette võtta. Tuginedes töö teises peatükis läbiviidud analüüsile eeldab piisava põhjuse olemasolu teaduslikke tõendeid ning puhthüpeteetilisest arvamusest kaitsemeetmete kohaldamiseks ei piisa. Ka Euroopa Kohus on selgitanud¹⁷⁶, et toidulisandeid reguleeriva direktiivi artikkel 12 sätestab, et liikmesriik, kes kavatses direktiiviga kehtestatud nõuetele vastava toote turustamist piirata, peab põhjalikult tõestama, et selle toote kasutamine ohustab inimeste tervist. Seega,

¹⁷³ Veterinaar- ja Toiduamet. Vitamiinide ja mineraalainete ohutud maksimaalsed kogused toidulisandites. 24.08.2018. - https://vet.agri.ee/sites/default/files/vitamiinide_ja_mineraalainete_max_kogused.pdf (13.04.2020)

¹⁷⁴ Veterinaar- ja Toiduamet. Vitamiinide ja mineraalainete ohutud maksimaalsed kogused toidulisandites.

¹⁷⁵ EKO liidetud kohtuasjad C-211/03, C-299/03 ja C-316/03 kuni C-318/03, HLH *Warenvertriebs GmbH ja Orthica BV versus Bundesrepublik Deutschland*, p 38-39.

¹⁷⁶ EKO liidetud kohtuasjad C-211/03, C-299/03 ja C-316/03 kuni C-318/03, HLH *Warenvertriebs GmbH ja Orthica BV versus Bundesrepublik Deutschland*, p 72.

kirjeldatud teoreetilise näite järgi, kui Eesti on põhjalikult tõestanud, et fluoriidi sisaldus toidulisandis on ohtlik rahvatervisele, siis tekib Eestil õigus kõnealuse direktiivi sätete kohaldamine oma territooriumil ajutiselt peatada või seda piirata. See tähendab toodud näites, et Eesti riigi territooriumil on ajutiselt lubatud näiteks direktiivile vastavate toidulisandite müümise peatamine, rangemate piirangute sätestamine toidulisandites sisalduvatele vitamiinidele ja mineraalainetele või muude meetmete võtmine, mis tavaolukorras direktiivile mittevastavuse pärast lubatud ei oleks.

Euroopa Kohus vastas 29. aprilli 2010. aasta eelotsusega¹⁷⁷ küsimusele, kas direktiivi nr 2002/46/EÜ, eriti selle artikli 5 lõiget 4 ja artikli 11 lõiget 2, tuleb tõlgendada nii, et kuigi põhimõtteliselt on Euroopa Komisjoni ülesanne toidulisandites sisalduvate vitamiinide ja mineraaltoitainete maksimaalsete koguste kindlaksmääramine, on liikmesriikidel pädevus selles valdkonnas õigusakte vastu võtta seni, kuni Euroopa Komisjon pole vastu võtnud vajalikke ühenduse meetmeid. Euroopa Kohus vastas, et on kindlaks tehtud, et neid koguseid veel kindlaks määratud ei ole. Seega kohaldatakse neid koguseid kehtestavaid siseriiklikke sätteid, kuid need riiklikud meetmed peavad olema kooskõlas EL-i õigusega. Küll aga peavad liikmesriigid juhinduma direktiivi nr 2002/46/EÜ artikli 5 lõigetes 1 ja 2 sätestatud kriteeriumitest, sealhulgas üldtunnustatud teaduslikel andmetel põhineva riskihindamise nõudest, kehtestades vitamiinide ja mineraaltoitainete maksimaalsed kogused, mida võib toidulisandina kasutada, oodates, kuni Euroopa Komisjon kehtestab need kogused vastavalt artikli 5 lõikele 4.

Samas asjas otsustas Euroopa Kohus, et direktiivi nr 2002/46/EÜ tuleb tõlgendada nii, et kui on reaalne oht, et toidulisandi tarbimine ületab kõnealuse mineraalne jaoks kehtestatud ohutu ülemise piirnormi, ei või kehtestada maksimumkogust nullväärtusele, ilma et kasutataks selle direktiivi artiklis 12 sätestatud menetlust (kaitsemeetmed). Neil asjaoludel ei saa välistada võimalust kehtestada need piirmäärad märkimisväärselt madalamal kui kehtestatud ohutud piirmäärad, kui nende piirmäärade kehtestamist saab õigustada, võttes arvesse artikli 5 lõigetes 1 ja 2 esitatud kriteeriume. Direktiivi nr 2002/46/EÜ artikli 3 lõike 2 punkti b kohaselt on see kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega. See hinnang kuulub Euroopa Kohtu hinnangul siseriiklikule kohtule ja see tuleb läbi viia igal üksikjuhul eraldi.

¹⁷⁷ EKO C-446/08, *Solgar Vitamin's France, Valorimer SARL, Christian Fenioux, L'Arbre de Vie SARL, Source Claire, Nord Plantes EURL, RCS Distribution, Ponroy Santé, meneluses osales: Syndicat de la Diététique et des Compléments Alimentaires versus Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi, Ministre de la Santé, de la Jeunesse et des Sports, Ministre de l'Agriculture et de la Pêche*, ECLI:EU:C:2010:233.

Eelnevast tulenevalt saab teha järelduse, et liikmesriik võib toidulisandi valmistamisel kasutatavale vitamiinile või mineraalainele kehtestada nullväärtuse vaid siis, kui see küll sisaldub lubatavate ainete loetelus, kuid Euroopa Komisjon või liikmesriik ise ei ole paika pannud selle lubatud maksimumkogust ja seda ka vaid siis, kui on reaalne oht inimese tervisele. Seda vajadust peab igakordselt hindama siseriiklik kohus. Kui aga Euroopa Komisjon või liikmesriik on kehtestanud maksimaalse piirmäära konkreetse aine koguse kohta, siis on liikmesriigil ajutise meetmena võimalus kehtestada nulltolerants vaid läbi kõnealuse direktiivi artikli 12, mis reguleerib olukorda, kus liikmesriigil on uue informatsiooni või olemasoleva informatsiooni ümberhindamise tulemusena piisavalt põhjust arvata, et hoolimata vastavusest nimetatud direktiivile või õigusaktile, on toode inimeste tervisele ohtlik. Analoogia korras on võimalik samasugune järeldus teha ka teiste kaitsemeetmete osas nagu toote turult tagasi kutsumine või turule lubamise piirangud.

Euroopa Kohtu praktika kohaselt on kaitseklauslite puhul tegemist ettevaatuspõhimõtte erilise väljendusega. See tähendab, et eriaktides sätestatud kaitseklausli kohaldamise tingimusi tuleb tõlgendada ettevaatuspõhimõtet silmas pidades.¹⁷⁸ Seega kohaldub ka direktiivi nr 2002/46/EÜ alusel rakendatud kaitsemeetmete võtmisel proportsionaalsuse ja vajalikkuse nõue, st liikmesriigi rakendatavad meetmed peavad olema vajalikud ning peab olema näidatud, et rahvatervise kaitse tagamiseks antud olukorras ei ole võimalik võtta vähem piiravaid meetmeid.¹⁷⁹ Täiendavalt on Euroopa Kohus selgitanud, et ettevaatuspõhimõtte järgimine väljendub iga liikmesriigi võimaluses ajutiselt piirata oma territooriumil sellise lubatud toote kasutamist ja/või müüki, mille puhul tal on alust arvata, et see võib kujutada ohtu inimeste tervisele, või ajutiselt keelata selle kasutamine ja/või müük.¹⁸⁰

Direktiivis nr 2002/46/EÜ sätestatud kaitseklausli kohaselt tuleks Eestil antud teoreetilise näite puhul ajutiste kaitsemeetmete võtmisest viivitamata teavitada ka teisi liikmesriike ja Euroopa Komisjoni ning põhjendada kaitsemeetmete võtmise otsust. Seejärel uurib Euroopa Komisjon liikmesriigi esitatud põhjendusi nii kiiresti kui võimalik, konsulteerib alalise toiduahela ja loomatervishoiu komitee raames liikmesriikidega, esitab seejärel viivitamata oma arvamuse ja

¹⁷⁸ EKo C-41/93, *Prantsuse Vabariik versus Euroopa Ühenduste Komisjon*, ECLI:EU:C:1994:196, p 23; EKo C-111/16, *kriminaalasi, milles süüdistatav on Giorgio Fidenato jt*, ECLI:EU:C:2017:248, kohtujuristi Michal Bobek ettepanek, p 62.

¹⁷⁹ EKo C-446/08, *Solgar Vitamin's France, Valorimer SARL, Christian Fenioux, L'Arbre de Vie SARL, Source Claire, Nord Plantes EURL, RCS Distribution, Ponroy Santé, meneluses osales: Syndicat de la Diététique et des Compléments Alimentaires versus Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi, Ministre de la Santé, de la Jeunesse et des Sports, Ministre de l'Agriculture et de la Pêche*, ECLI:EU:C:2009:795, kohtujuristi Niilo Jääskinen ettepanek, p 143.

¹⁸⁰ EKo C-6/99, *Greenpeace jt versus Pêche jt*, p 44

võtab asjakohased meetmed. On loogiline järeldada, et Euroopa Komisjoni asjakohaste meetmete võtmine võib tähendada kõnealuse toidulisandi käitlemise ajutist peatamist või piiramist. See õigus tuleneb määruse nr 178/2002 artiklist 53. Juhul, kui Euroopa Komisjon leiab, et teoreetilise näite kohaselt Eestis esinenud raskuste lahendamiseks ja inimeste tervise kaitse tagamiseks on vaja käesolevat direktiivi või selle rakendamiseks vastuvõetud ühenduse õigusakte muuta, algatab ta muudatuste vastuvõtmiseks menetluse. Kaitsemeetmed vastu võtnud liikmesriik, antud näite puhul Eesti, võib sel juhul neid jätkata kuni muudatuste vastuvõtmiseni.

3.2 Teoreetiline näide valdkonda ühtlustavas õigusaktis sisalduva kaitseklausliga, mis viitab määruse nr 178/2002 artiklite 53 ja 54 kohaldamisele

Juhul, kui Eestis avastatakse näiteks, et leivas sisalduv geneetiliselt muundatud maisist tehtud glükoos ohustab rahvatervist olenemata sellest, et see vastab konkreetses valdkonnas sätestatud kriteeriumitele, siis tuleb liikmesriigil kaupade vaba liikumist piiravate meetmete kohaldamiseks hankida põhjalikud tõendid, et näidata reaalselt ohtu inimeste tervisele. Kuivõrd geneetiliselt muundatud organismide (GMO) valdkond on Euroopa Liidu ohutu toidupoliitika kujundamise raames ühtlustatud, siis tähendab see, et valdkonna eriaktidega lubatud tooted on juba läbinud eelnevalt vastava teadusliku kontrolli, näitamaks ohutust rahvatervisele. Seega ei piisa teaduslikust ebakindlusest või kahtlusest ohu näitamiseks ja kaitsemeetmete rakendamine Euroopa Liidu õiguse alusel tuleb tagada põhjalike tõenditega.

EL-is on geneetiliselt muundatud organismide (GMO) kasutamist toidus ja söödas reguleeritud erinevate määruste ja direktiividega. GMO määratlus on esitatud direktiivis nr 2001/18/EÜ GMO-de tahtliku keskkonda viimise kohta. Geneetiliselt muundatud toidu ja GMO-dest toodetud mõistete määratlused on esitatud määruses nr 1829/2003. GMO on organism, välja arvatud inimesed, mille geneetilist materjali on muudetud viisil, mis ei esine looduslikult paaritumise ja/või rekombinatsiooni teel.¹⁸¹ Geneetiliselt muundatud toit on GMO-dest koosnev, neid sisaldav või neist toodetud toit.¹⁸² Määruse nr 1829/2003 preambula punktis 16 on välja toodud oluline vahetegu, et selle kohaldamisalasse kuuluvad „GMO-dest toodetud“ toidud ja söödad, kuid mitte „GMO-de abil toodetud“ toidud ja söödad. Seega töötlemise abianend, mida kasutatakse üksnes toidu tootmise protsessi ajal, ei kuulu toidu määratluse alla ega seetõttu ka kõnealuse määruse reguleerimisalasse. Kõnealuse määruse reguleerimisalasse

¹⁸¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/18/EÜ, artikkel 2 lõige 2.

¹⁸² Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1829/2003, artikkel 2 lõige 6.

kuulub näiteks geneetiliselt muundatud sojaubadest toodetud sojaõli. Antud juhul on selge, et sojaõli on toodetud sojaubadest, mitte lihtsalt geneetiliselt muundatud sojaubade abil. Toidu koostisosa allikaks on geneetiliselt muundatud sojauba. Teine näide on glükoos, kui seda saadakse geneetiliselt muundatud maisist. Sellisel juhul on samuti selge, et glükoos on toodetud geneetiliselt muundatud maisist, mitte üksnes selle abil.¹⁸³

Euroopa Kohus on asjas Monsanto jt¹⁸⁴ leidnud, et maisi MON 810 (GMO), mille uuendamise taotlus on pooleli, kasutamist ega müüki ei saa peatada ega hiljem liikmesriigi ajutiste riiklike meetmetega keelata, kui GMO kiideti algselt heaks vastavalt direktiivile nr 90/220/EMÜ, millest on teatatud olemasolevate toodetena vastavalt määruse nr 1829/2003 artiklile 20.

MON 810 on Monsanto SAS-i (Monsanto) välja töötatud geneetiliselt muundatud maisisort, mida kasutatakse loomasöödana Euroopa Liidu territooriumil. Monsanto sai direktiivi 90/220/EMÜ¹⁸⁵ alusel 1998. aastal Euroopa Ühenduses MON 810 kasutamiseks vajaliku loa. 2001. aastal tunnistati direktiiv nr 90/220/EMÜ kehtetuks ja asendati direktiiviga nr 2001/18/EÜ. Viimane direktiiv lisas sätte, mis piiras GMO-de keskkonda viimise luba ühenduse tasandil, kuid lihtsustas ka direktiivi nr 90/220/EÜ alusel juba antud lubade uuendamise menetlust. 2007. aastal keelas Prantsuse Vabariik maisi MON 810 tarnimise ja kasutamise ning 2008. aastal kehtestati maisi MON 810 kasvatamise üldine keeld. Maisi MON 810 kasvatamise keeld vaidlustati erinevates menetlustes *Conseil d'Etat*'is, kes peatas menetluse ja esitas eelotsusetaotluse Euroopa Kohtule.

Esimeses küsimuses käsitleti seda, kas erakorraliste meetmete vastuvõtmise pädevus on liikmesriikidel vastavalt direktiivi nr 2001/18/EÜ artiklile 23 või Euroopa Komisjonil vastavalt määruse nr 1829/2003 artiklile 34. Direktiivi artikkel 12 välistab teatavate sätete kohaldamise, sealhulgas artikli 23 kohaldamise GMO-dele, mis vastavad järgmistele põhinõuetele: 1) GMO-dele peab olema antud EL-i õigusaktidega luba; 2) õigusaktidega tuleb ette näha keskkonnariski hindamine; ja 3) õigusaktidega tuleb kehtestada märgistamise ja üldsuse teavitamise osas vähemalt samaväärsed kohustused kui direktiivis. Euroopa Kohus põhjendas, et määruse nr 1829/2003 artikli 20 lõige 5 sätestab, et selle lõikes 1 osutatud tooted kuuluvad

¹⁸³ European Flavour and Fragrance Association (EFFA). EFFA Guidance Document on the interpretation of GMO Legislation in the EU in relation to flavourings. EFFA Guidance Document 14/01, 29. september 2014, lk 5. <https://www.ffa.eu/docs/default-source/guidance-documents/ffa-guidance-document-14-01-interpretation-of-gmo-legislation-in-the-eu-in-relation-to-flavourings.pdf?sfvrsn=2> (14.04.2020)

¹⁸⁴ EKo liidetud kohtuasjad C-58/10-C-68/10, *Monsanto jt*.

¹⁸⁵ Council Directive 90/220/EEC of 23 April 1990 on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms. OJ L 117, lk 15-27. (kehtetu)

käesoleva määruse, eriti selle artiklite 21, 22 ja 34 reguleerimisalasse, mida kohaldatakse *mutatis mutandis*. Lisaks näeb määruse nr 1829/2003 kohaldatavuse olemasolevate toodete suhtes ette ka artikli 17 lõikes 5, mis näeb oma esimese lõigu punktides a ja b ette kõnealuse tootega seotud erineva teabe esitamise ning lisab teises lõigus, et „[s]ellisel juhul ei kohaldata direktiivi nr 2001/18 artikleid 13–24”. Erakorralisi meetmeid võib seega võtta ainult määruse artikli 34 alusel.¹⁸⁶

Seega eelnevalt kirjeldatud glükoosi näite puhul tuleks Eesti pädeval asutusel (VTA-l) samuti aluseks võtta määruse nr 1829/2003 artikkel 34. Kõnealune artikkel sätestab, et teatud tingimuste ilmnemisel (ilmne, et on tõsine oht inimese tervisele) tuleb meetmed võtta määruse nr 178/2002 artiklites 53 ja 54 sätestatud korras. Kohtuasja Monsanto jt teises küsimuses käsitleti seda, kas liikmesriigid saaksid võtta iseseisvalt määruse nr 1829/2003 artiklis 34 nimetatud erakorralisi meetmeid. Määrus nr 1829/2003 artikkel 34 osutab määruse nr 178/2002 artiklitele 53-54 seoses erakorraliste meetmete vastuvõtmisega, mis annavad Euroopa Komisjonile prioriteedi erakorraliste meetmete vastuvõtmiseks. Ainult juhul, kui Euroopa Komisjon ei tegutse, võivad liikmesriigid võtta iseseisvalt erakorralisi meetmeid. Esialgses menetluses kasutasid Euroopa Komisjon ja Monsanto artikleid 53-54, väites, et prantsuse valitsusel ei olnud volitusi keelata MON 801 kasutamist, kuna nad ei olnud seda eelnevalt Euroopa Komisjonilt palunud. Vastulause esitanud pooled väitsid siiski, et artikli 53 sõnastus näeb tegelikult ette, et Euroopa Komisjon võtab meetmeid ainult siis, kui liikmesriigid pole rahuldavalt käitunud. Euroopa Kohus märkis, et vastavalt artiklile 53 sõltub Euroopa Komisjoni tegutsemisõigus juhtudest, kui liikmesriigid ei käitunud rahuldavalt. Lisaks märkis Euroopa Kohus, et määrus nr 1829/2003 viitab ainult artiklites 53–54 sätestatud „menetlustele“. Sellest lähtuvalt otsustati, et vastavalt määruse nr 1829/2003 artiklile 34 võivad liikmesriigid võtta ühepoolseid meetmeid ainult ajutiselt ja ainult siis, kui Euroopa Komisjon ei ole seda otstarbekalt teinud. Järelikult peab liikmesriik, kes soovib võtta erakorralisi meetmeid määruse nr 1829/2003 artikli 34 alusel, lisaks nimetatud artiklis loetletud sisulistele tingimustele järgima ka määruse nr 178/2002 artiklis 54 sätestatud menetlustingimusi. Kõnealune artikkel paneb liikmesriikidele esiteks kohustuse teatada Euroopa Komisjonile ametlikult vajadusest võtta kiireloomulisi meetmeid ning teiseks juhul, kui Euroopa Komisjon ei ole võtnud ühtegi meetet vastavalt määruse nr 178/2002 artiklile 53, kohustuse teatada Euroopa Komisjonile ja teistele liikmesriikidele võetud ajutistest kaitsemeetmetest „viivitamata“. Tulenevalt asjaolust, et Euroopa Komisjon peab sellele järgnevalt algatama kümne tööpäeva jooksul määruse nr

¹⁸⁶ EKo liidetud kohtuasjad C-58/10-C-68/10, Monsanto jt, p-d 58-62.

178/2002 artikli 58 lõikes 2 sätestatud menetluse, siis asjaomane liikmesriik peab Euroopa Komisjoni teavitama nii kiiresti kui võimalik kiireloomuliste meetmete võtmise vajadusest kui ka võetud meetmetest. Seega teave, mis näeb vajaduse korral ette Euroopa Komisjoni sekkumise, tuleb esitada hiljemalt samal ajal, kui asjaomane liikmesriik võtab kiireloomulised meetmed.¹⁸⁷ Kusjuures on oluline märkida, et Fidenato jt¹⁸⁸ asjas on Euroopa Kohus selgitanud, et määruse nr 1829/2003 artiklit 34, koostoimes määruse nr 178/2002 artikliga 53, tuleb tõlgendada nii, et Euroopa Komisjon ei ole kohustatud võtma kiireloomulisi meetmeid viimati nimetatud sätte tähenduses, kui liikmesriik on talle viimasena nimetatud määruse artikli 54 lõike 1 kohaselt ametlikult teatanud niisuguste meetmete võtmise vajadusest, kui ei ole ilmne, et määrusega nr 1829/2003 või selle kohaselt lubatud toode võib kujutada suurt ohtu inimeste või loomade tervisele või keskkonnale.

Antud alapeatükis toodud näite põhjal tuleks VTA-l seega teavitada Euroopa Komisjoni, et on tekkinud vajadus kohaldada rahvatervise kaitseks erimeetmeid. Enne aga tuleb VTA-l koguda tõendeid, mis kinnitaksid, et tekkinud oht on tõsine ja ilmne.

Monsanto kohtuasja kolmanda küsimusega täpsustas Euroopa Kohus tingimusi, mis õigustaksid erakorraliste meetmete kohaldamist määruse nr 1829/2003 artikli 34 alusel. Esiteks märkis Euroopa Kohus, et prantsuse valitsusel ei olnud volitusi iseseisvalt erakorraliste meetmete võtmiseks, kuna riik ei teatanud Euroopa Komisjoni nende võtmise vajadusest. Oma arutelu käigus märkis Euroopa Kohus, et artikkel 34 nõuab, et oleks ilmne, et GMO-d kujutavad endast tõsist ohtu inimeste tervisele. Väljendeid „on ilmne“ ja „tõsine oht“ tuleb mõista selliselt, et need viitavad olulisele riskile, mis seab ilmselgelt ohtu inimeste ja loomade tervise ja keskkonna. Sellise riski olemasolu tuleb teha kindlaks uute tõendite alusel, mis tuginevad usaldusväärsetele teaduslikele andmetele. Nimelt ei saa selle artikli 34 alusel võetud kaitsemeetmeid õiguspäraselt põhjendada ohtu puudutava puhthüpoteetilise lähenemisega, mis rajaneb pelgalt teaduslikult kontrollimata oletustel. Seevastu saab selliseid kaitsemeetmeid, vaatamata nende ajutisele laadile ja isegi kui need on ennetavat laadi, võtta vaid juhul, kui need põhinevad võimalikult täielikul riskianalüüsil, võttes arvesse juhtumi konkreetseid asjaolusid, millest ilmneb, et need meetmed on vajalikud.¹⁸⁹

¹⁸⁷ EKo liidetud kohtuasjad C-58/10-C-68/10, Monsanto jt, p-d 66-74.

¹⁸⁸ EKo C-111/16, kriminaalasi, milles süüdistatav on Giorgio Fidenato jt, ECLI:EU:C:2017:676.

¹⁸⁹ EKo liidetud kohtuasjad C-58/10-C-68/10, Monsanto jt, p-d 75-81.

Muuhulgas on Euroopa Kohus Monsanto jt asjas märkinud, et määruse nr 178/2002 artikli 54 lõikes 1 ette nähtud kiireloomuliste meetmete võtmise tingimusi tõlgendades tuleb võtta inimeste elu ja tervise kaitse kõrge taseme tagamiseks muu hulgas arvesse ettevaatuspõhimõtet, jälgides samas, et oleks tagatud ohutu ja tervisliku toidu ja sööda vaba liikumine. Fidento jt asjas märkis kohtujurist oma ettepanekus, et kuigi ettevaatuspõhimõte, nagu see on sätestatud määruse nr 178/2002 artiklis 7, on toidualaste õigusnormide üldpõhimõte, kinnitas liidu seadusandja määruse nr 1829/2003 artiklis 34 ühe täpse reegli kiireloomuliste meetmete võtmiseks vastavalt määruse nr 178/2002 artiklites 53 ja 54 sätestatud korrale. Kohtujurist on välja toonud, et ajutised riskijuhtimismeetmed, mida võib võtta ettevaatuspõhimõttest lähtuvalt, või määruse nr 1829/2003 artikli 34 kohaselt võetud erakorralised meetmed ei allu samale korrale. Määruse nr 178/2002 artiklist 7 tulenevate ajutiste meetmete võtmise suhtes kehtib tingimus, et olemasoleva teabe hindamine näitab võimalust ohu tekkimiseks, kuid see ei ole teaduslikult tõestatud. Määruse nr 1829/2003 artikkel 34 lubab aga rakendada erakorralisi meetmeid, kui „on ilmne“, et viimasena nimetatud määrusega lubatud toode võib endast kujutada „tõsist“ ohu inimeste või loomade tervisele või keskkonnale. Riskitaseme erinevust tuleb mõista nende sätete menetluslikust toimimisest lähtudes. Määruse nr 1829/2003 artikkel 34 kohaldub selle määrusega lubatud toodetele ja määruse nr 178/2002 artikkel 7 kohaldub kogu toidualaste õigusnormide valdkonnale, sealhulgas toodetele, mille suhtes ei ole kunagi loa andmise menetlust läbi viidud. Kohtujurist on oma ettepanekus, millega Euroopa Kohus ka nõustus, selgitanud täpsemalt, et tooted, mille suhtes on kohaldatav määruse nr 1829/2003 artikkel 34, on juba kõnealuse määrusega või selle kohaselt lubatud tooted. Nimelt, luba ei anta ühelegi toiduna või söödana kasutatavale GMO-le ega GMO-sid sisaldavale, neist koosnevale või neist valmistatud toidule või söödale, kui sellise loa taotleja ei ole veenvalt tõendanud, et sellisel toidul või söödal ei ole kahjulikku mõju inimeste ja loomade tervisele või keskkonnale. See tähendab, et ühtlustatud valdkonnas lubatud tooted on juba läbinud turuleviimise-eelse täieliku teadusliku hindamise EFSA kaasosalusel. Kuivõrd kõik olemasolevad teaduslikud andmed on läbi vaadatud, saab eelmainitud määruse artikkel 34 kohaldatav olla ainult juhul, kui on ilmne, et tegemist on tõsise ohuga ja erakorraliste meetmete võtmiseks tuleb koguda kõrgema tasemega tõendid, mis reeglina hõlmavad uusi ohte, mida seni ei ole testitud või hinnatud.¹⁹⁰

Eelnevast on võimalik järeldada, et ühtlustamata valdkonnas on ettevaatuspõhimõtte rakendamine vajalik, sest puudub teaduslik kindlus. Ühtlustatud valdkonnas aga ei ole

¹⁹⁰ EKo C-111/16, kohtujuristi Michal Bobek ettepanek, p 68, 74-78.

ettevaatuspõhimõtte autonoomne kohaldamine asjakohane. Vahet tuleb teha ühelt poolt määruse nr 1829/2003 artiklis 34 nõutud riskitasemel ja teiselt poolt määruse nr 178/2002 artiklis 7 nõutud riskitasemel. Määruse nr 1829/2003 artikkel 34 kohaldub selle määrusega lubatud toodetele, st kõnealuse määrusega lubatud tooted on juba esmase riskihindamise läbinud ja peaksid olema ohutud. Määruse nr 178/2002 artikkel 7 kohaldub aga kogu toidualaste õigusnormide valdkonnale, sealhulgas toodetele, mille suhtes ei ole kunagi mingeid loa andmise menetlusi läbi viidud või ühtegi riski kunagi hinnatud.¹⁹¹ See tähendab, et ajutiste meetmete võtmise põhjendamiseks on vajalik keskmisel tasemel ebakindlus, mis omakorda tähendab, et kõik olemasolevad teaduslikud andmed on läbi vaadatud, kuid sellegipoolest säilib ebakindlus.¹⁹² Määruse nr 178/2002 artikli 7 autonoomne kohaldamine ühtlustatud valdkonnas suurendaks teadusinfo ebakindluse taset. See viiks tagasi olukorda, kus valdkond on ühtlustamata, kuivõrd igal korral võiks riik ebakindluse korral kaitsemeetmeid rakendada olenemata sellest, et konkreetset nõuded valdkonna täielikuks ühtlustamiseks on kehtestatud.

Määruse nr 1829/2003 artiklis 34 nimetatud riigisiseste kiireloomuliste meetmete õiguspärasust on pädevad hindama liikmesriigi kohtud.¹⁹³

Juhul, kui Euroopa Komisjon ei ole võtnud määruse nr 178/2002 artikli 53 kohaselt ühtegi meetet, võib liikmesriik esiteks võtta niisugused meetmed riiklikul tasandil ja teiseks neid säilitada või neid pikendada, kuni Euroopa Komisjon ei ole viimasena nimetatud määruse artikli 54 lõike 2 kohaselt teinud otsust nende meetmete laiendamise, muutmise või tühistamise kohta. Euroopa Komisjon esitab küsimuse 10 tööpäeva jooksul artikli 58 lõikes 2 ette nähtud korras artikli 58 lõike 1 kohaselt moodustatud toiduahela ja loomatervishoiu alalise komiteele arutamiseks riigisiseste ajutiste kaitsemeetmete laiendamise, muutmise või tühistamise üle otsustamiseks.¹⁹⁴

Seega tuginedes eeltoodud kohtupraktikale, tuleks glükoosi näite puhul VTA-l esitada Euroopa Komisjonile põhjalikud tõendid näitamaks ilmselget ohtu kõnealuse toote näol inimese tervisele. Konkreetsete meetmete näol on võimalik vastavalt määruse nr 178/2002 artiklitele 53 ja 54 kõnealuse glükoosi sisaldava leiva turuleviimise või kasutamise peatamine, eritingimuste kehtestamine kõnealuse toidu või sööda suhtes või rakendada mis tahes muid asjakohaseid ajutisi meetmed. Sealjuures tuleb endiselt lähtuda proportsionaalsuse ja vajalikkuse

¹⁹¹ EKo C-111/16, *Fidenato jt*, p 52-53.

¹⁹² EKo C-111/16, kohtujuristi Michal Bobek ettepanek, p 75.

¹⁹³ EKo C-111/16, *Fidenato jt*, p 49.

¹⁹⁴ *Ibidem*, p 42.

põhimõttest, nagu ka eelmises alapeatükis kirjeldatud. Rahvatervise kaitse kirjeldatud olukorras tuleb tagada kaupade liikumist kõige vähem piiravate meetmetega. Nende meetmete õiguspärasuse üle on pädevus otsustada siseriiklikul kohtul seni, kuni Euroopa Komisjon kõnealuses asjas oma otsuse teeb ning kuni Euroopa Komisjoni otsuse tegemiseni on liikmesriigil õigus ajutisi meetmeid kohaldada.

3.3 Teoreetiline näide, kui valdkonda ühtlustavas õigusaktis kaitseklausel puudub

Määruses nr 2073/2005, mis reguleerib mikrobioloogiliste organismide esinemist toidus ning määruses nr 2015/2283, mis käsitleb uuendtoitu, puudub kaitseklausel täielikult. See tähendab, et nendes määrustes ei ole ettenähtud eraldi sätet olukorraks, kus uue teabe ilmnmisel või olemasoleva informatsiooni ümberhindamisel võib tekkida põhjus arvamaks, et määrustele vastav toit ohustab rahvatervist. Kui muus osas on toiduvaldkonnas iga spetsiifilise valdkonna puhul sätestatud kõnealune regulatsioon, siis eelmainitud määrused erinevad neist selles osas ainsana. Samas on selge, et näiteks ka looduses esinevaid baktereid reguleeriv määrus nr 2073/2005 reguleerib muuhulgas salmonella ja listeria esinemist toidus, mis on Euroopa Liidus varasemalt olnud haiguspuhangute tekke põhjuseks. Selleks, et välja selgitada põhjus kaitseklausli väljajätmiseks analüüsib autor määruse nr 2073/2005 eesmärki ja seal sätestatud kriteeriumite aluseid. 21. veebruaril 2002 jõustunud määruses nr 178/2002 sätestatud toiduseaduse üldpõhimõtete eesmärk on saavutada toiduohutuse kõrge tase. Mikroorganismide spetsiifilise ulatuse raames tähendavad sellised põhimõtted, et toiduained ei tohiks sisaldada mikroorganisme ega nende toksiidid või metaboliidid koguses, mis kujutab lubamatut ohtu inimeste tervisele. Määruse nr 2073/2005 eesmärk on vähendada toidust levivaid haigusi. Kõnealune määrus sisaldab toiduohutuse kriteeriume teatavate oluliste toidugruppide toidus sisalduvate bakterite jaoks. Nendeks kategooriateks on liha ja lihatooteid, kala, piim ja teised piimatooteid, valmistoidud ning puu- ja köögiviljad. Üldiselt on toiduainete mikrobioloogilised kriteeriumid määratletud toote, toidupartii või protsessi vastuvõetavuse järgi, mis põhinevad mikroorganismide (sealhulgas parasiitide) puudumisel, olemasolul või nende arvul ja/või nende kogusel massi, mahu, pindala või partii ühiku (ühikute) kohta. Kaks erinevat tüüpi kriteeriume on järgmised: 1) toiduohutuse kriteerium – kriteerium, mis määratleb toote või partii vastuvõetavuse toiduainete suhtes, mida kohaldatakse turuleviimiseks valmis või juba turul olevate toodete suhtes; 2) protsessihügieeni kriteerium – kriteerium, mis näitab tootmisprotsessi aktsepteeritavat toimimist. Viimasena mainitud kriteerium kehtestab soovitusliku saastatuse

väärtuse, millest kõrgemal tuleb võtta parandusmeetmeid, et säilitada protsessi hügieen vastavalt toiduseadustele.¹⁹⁵

Määruse nr 2073/2005 eesmärk on anda toidukäitlejatele suuniseid toiduainete vastuvõetavuse ning nende valmistamise, käitlemise ja levitamise protsesside kohta. Teisisõnu on mikrobioloogilised kriteeriumid vahendid, mida saab kasutada toiduainete ohutuse ja kvaliteedi hindamiseks kogu toiduahelas. Määruse tõhusus eeldab, et mikrobioloogiliste kriteeriumide kasutamine tuleks täielikult rakendada HACCP-põhistes protseduurides¹⁹⁶. Selle määruse praegused kriteeriumid töötas välja Euroopa Komisjon vastavalt rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtetele. Ehkki paljude toiduainete mikrobioloogiliste kriteeriumide üldisi juhiseid ei ole veel kehtestatud, järgis Euroopa Komisjon *Codex Alimentariuse* põhimõtteid¹⁹⁷. Euroopa Komisjon palus ka rahvatervisega seotud veterinaarmedmete teaduskomiteel (SCVPH, *Scientific Committee on Veterinary Measures relating to Public Health*) hinnata kehtivates EL-i sätetes sätestatud kriteeriumide asjakohasust ning anda vajaduse korral soovitusi muudatuste tegemiseks. Lisaks küsiti toidu teaduskomitee (*Scientific Committee on Food*, edaspidi SCF) nõuandeid.¹⁹⁸

SCVPH, SCF nõuanded ja *Codex Alimentariuses* sätestatud põhimõtted on peaaegu identsed. Nad lepivad muu hulgas kokku järgmistes põhimõtetes: 1) mikrobioloogilisi kriteeriume tuleks kehtestada ja kohaldada ainult siis, kui selleks on kindel vajadus ja kui nende rakendamine on

¹⁹⁵ Verdure, C. The (EC) Regulation on Microbiological Criteria: A General Overview. *European Food and Feed Law Review* 3, no. 3 (2008), lk 172-177. lk 174-175.

¹⁹⁶ Lühend HACCP tuleneb inglise keelsetest sõnadest – *Hazard Analysis and Critical Control Point* ehk ohtude analüüs ja kriitiliste kontrollpunktide ohje. Lihtsamalt öeldes, viitab see protseduuridele, mis tuleb paika panna, et käideldav toit oleks ohutu. Protseduurid põhinevad HACCP 7 printsiibi põhimõtetel. HACCP põhimõtted on:

1. Ohtude, mida tuleb vältida, kõrvaldada või vähendada vastuvõetavale tasemele, väljaselgitamine;
2. kriitiliste kontrollpunktide kindlakstegemine etapis või etappides, mille kontrollimine on oluline ohtude vältimiseks, kõrvaldamiseks või vastuvõetavale tasemele vähendamiseks;
3. kriitilistes kontrollpunktides kriitiliste piiride kehtestamine, mis eraldavad vastuvõetava ja mittevastuvõetava taseme väljaselgitatud ohtude vältimiseks, kõrvaldamiseks või vastuvõetava tasemeni vähendamiseks;
4. tõhusate seiretoimingute väljatöötamine ja rakendamine kriitilistes kontrollpunktides
5. korreerivate tegevuste kavandamine juhaks, kui seire tulemusel selgub, et kriitilised kontrollpunktid ei ole kontrolli all ;
6. toimingute kehtestamine, mida teostatakse regulaarselt punktides 1 kuni 5 esitatud meetmete tõhususe kontrollimiseks,
7. käitlemisettevõtte suurusele ja liigile vastavate dokumentide ja andmete loomine, mis tõendavad punktides 1 kuni 6 esitatud meetmete rakendamise tõhusust. (HACCP – Mis see on? Toiduhügieen.ee. - <https://www.xn--toiduhgieen-yhb.ee/haccp/mis-see-on/> (06.04.2020))

¹⁹⁷ *Codex Alimentarius* on rahvusvaheline ühtsete toidustandardite programm, mille eesmärk on kaitsta tarbijate tervist ning tagada aus konkurents rahvusvahelises toidu- ja põllumajandussaaduste kaubanduses. *Codex Alimentariuse* standardid katavad toidu märgistamist, hügieeni, lisaaineid, saasteaineid, üldiseid toiduohutuse põhimõtteid ja paljusid muid teemasid. (Maaeluministerium. Toidohutus – *Codex Alimentarius*. Maaeluministeriumi veebileht, 20. veebruar 2020. - <https://www.agri.ee/et/eesmargid-tegevused/toiduohutus/codex-alimentarius> (06.04.2020)).

¹⁹⁸ Verdure, C, lk 174-175.

otstarbekas; 2) kohustuslikku mikrobioloogilist kriteeriumi kohaldatakse ainult nende toodete ja / või toiduahela punktide suhtes, kus muud tõhusamad vahendid puuduvad ja kui see peaks parandama tarbijale pakutavat kaitset; 3) kriteeriumisse kaasatud mikroorganisme tuleks laialdaselt aktsepteerida kui olulisi patogeene või indikaatororganisme konkreetse toidu ja tehnoloogia suhtes. Nende põhimõtete kohaselt on Euroopa Komisjonil alus vastu võtta ühtlustatud mikrobioloogilised nõuded, mis asendavad riiklikud kriteeriumid ja mis peaksid lõpuks kaubandusele kasuks tulema.¹⁹⁹

Toote tootmise eest vastutavad toidukäitlejad peavad jälgima ka toidu vastavust kriteeriumidele kogu toote säilimisaja jooksul. Eelkõige kehtib see valmistoidu kohta, mis on võimeline toetama *Listeria monocytogenes* kasvu, mis võib omakorda põhjustada ohtu rahvatervisele.²⁰⁰ *Listeria monocytogenes* on rakusisene bakter, mis on looduses laialdaselt levinud pinnases, vees ja taimedel. Bakterit on leitud loomasöödast, imetajatel (veised, hobused, lambad, sead, kassid jne), lindudel, kaladel, putukatel. Selle teeb ohtlikuks võime paljuneda külmkapis seal hoitavatel saastunud toiduainetel. Listeriabakter võib säilida ja paljuneda biokiles, mis moodustub nt toiduvalmistamisel kasutatavatel roostevabast terasest pindadel. Sellistes tingimustes on haigustekitaja tunduvalt vastupidavam puhastus-, desinfektsiooni- ja bakterivastaste vahendite vastu. „Listerioos on bakteri *Listeria monocytogenes* poolt põhjustatud nakkushaigus, mis ohustab eelkõige immuunpuudulikkusega inimesi ning avaldub palaviku, meningiidi ehk ajukelmete põletiku või seedetrakti häiretena. Haiguspuhangute põhjuseks on saastunud loomsete toiduainete tarvitamine, sealhulgas ebapiisavalt kuumusega töödeldud liha- ja kalatooted, pastöriseerimata piim ja sellest toodetud juustud, toores puu- ja köögivili.“²⁰¹

Määruse nr 852/2004 artikkel 4 kohustab toidukäitlejaid rakendama vajaduse korral spetsiaalseid hügieenimeetmeid, näiteks tuleb teatud sektoris tagada vastavus mikrobioloogilistele kriteeriumidele. Hügieeniprintsiibi ja mikrobioloogilise sektori vahelist seost on sõnaselgelt nimetatud ka ühe eesmärgina määrukses nr 2073/2005, milles sätestatakse teatavate mikroorganismide mikrobioloogilised kriteeriumid ja rakenduseeskirjad, mida toidukäitlejad peavad järgima, kui nad rakendavad määruse nr 852/2004 artiklis 4 nimetatud toiduohutusele kehtestatud hügieeni üld- ja erimeetmeid. Kuivõrd määrus nr 852/2004 on otsekohalduv, tähendab see, et toidukäitlejad on peamiselt vastutavad selle eest, et turule

¹⁹⁹ Euroopa Komisjon. Discussion paper on strategy for setting microbiological criteria for foodstuffs in Community legislation. SANCO/1 252/2001, 8. märts 2005, p 9.

²⁰⁰ Verdure, C, lk 175.

²⁰¹ Terviseamet. Nakkushaigused: Listerioos. Sotsiaalministeerium. Terviseameti ametlik veebileht. - <https://www.terviseamet.ee/et/nakkushaigused-a-u/listerioos> (06.04.2020)

viidaks ainult ohutuid tooteid. See tähendab, et toidukäitlejad kohaldavad HACCP enesekontrolli põhimõtteid ning peavad tootmise ja turustamise üle arvestust. Enesekontroll peaks hõlmama proovide võtmise kaudu kriteeriumitele seatud väärtuste testimist, analüüside tegemist ja parandusmeetmete rakendamist vastavalt toiduseadustele ja pädeva asutuse antud juhistele.²⁰²

2004. aastal võeti vastu eelnevalt kirjeldatud nii öelda uus „toiduhügieeni pakett“.²⁰³ Kuigi üldised põhimõtted on õigusaktidega paika pandud, sõltub hügieenieeskirjade tegelik rakendamine suurel määral toidusektorist ja ettevõtte iseloomust. Selline erinev rakendamine võib kahjustada ühtlustatud lähenemist. EL-i sätete paindlikkus võib põhjustada erinevat tõlgendamist riiklikul tasandil. Hügieenieeskirjade paindlikkust on uurinud ka Euroopa Kohus. Kohtuasjas C-382/10 (Albrecht jt)²⁰⁴ vaidlustas Austria toidumüüja ametivõimude määratud keelu kasutada ladudes avatud leiva- ja pagaritoodete konteinereid, mis väidetavalt võiksid kujutada ohtu inimese tervisele saastumise näol, kui tarbijad poes tooteid katsuvad või pigistavad. Kohus kaebust ei rahuldanud. Kohtuasjas C-366/04 (Schwarz)²⁰⁵ on Euroopa Kohus siiski andnud laia tõlgenduse kaupade vaba liikumise piirangute õigustamiseks rahvatervise kaitse huvides. Austria keeldu müüa ilma pakkimata suhkrukondiitritooteid müügiautomaatidest peeti hügieeninõuete alusel õigustatuks, ehkki Austria oli ainus liikmesriik, kes oli sellise nõude kehtestanud. Paindlike eeskirjade erinevat tõlgendust võib samuti tajuda ühtlustamise ulatust piiravana. Antud juhul leidis Euroopa Kohus kusjuures, et vaidlusaluse küsimuse suhtes harmoniseerimist toimunud ei olnud. Seega olenemata valges raamatus toodud eesmärgist, et õigusaktid oleksid selged, lihtsad ja arusaadavad, on hügieenialased õigusaktid endiselt keerukad ning tundub, et neid on keeruline praktilisteks ja ühtlustatuteks muuta. Tasakaalustatumaid eeskirju võib leida määrusest nr 2073/2005 toiduainete mikrobioloogiliste kriteeriumide kohta, milles on sätestatud teaduslikult põhjendatud sätted.²⁰⁶ Piirmäärad kehtestatakse teadusliku riskihinnangu alusel. Heakskiitmata tootejääkidele ja ainetele, mille madalaimat ohutustaset ei saa kindlaks teha, võib kohaldada nulltolerantsi.²⁰⁷

²⁰² Verdure, C, lk 174-175.

²⁰³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 852/2004, 29. aprill 2004, toiduainete hügieeni kohta. – ELT L 139, lk 1-54; Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 853/2004, 29. aprill 2004, millega sätestatakse loomset päritolu toidu hügieeni erieeskirjad. – ELT L 139, lk 55-205; Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 854/2004, 29. aprill 2004, millega kehtestatakse erieeskirjad inimtoiduks ettenähtud loomsete saaduste ametlikuks kontrollimiseks. – ELT L 139, lk 206-319 (kehtetu).

²⁰⁴ EKO C-382/10, *Erich Albrecht and Others v Landeshauptmann von Wien*, ECLI:EU:C:2011:639.

²⁰⁵ EKO C-366/04, *Georg Schwarz v Bürgermeister der Landeshauptstadt Salzburg*, ECLI:EU:C:2005:719.

²⁰⁶ Terlicka, K. M., Jukes, D. J., 2014.

²⁰⁷ Van der Meulen, B. M. J., 2013.

Vastavalt määruse nr 2073/2005 artiklile 4 peavad toidukäitlejad vastavalt vajadusele tegema katseid mikrobioloogiliste kriteeriumite alusel. Isegi kui ettevõtjatel on vabadus määrata nende testide sagedus, võib erijuhtudel osutada vajalikuks proovide sageduse ühtlustamine (peamiselt tapamajade või lihamassi tootvate ettevõtete puhul), eelkõige selleks, et tagada samal tasemel kontrollide läbiviimine kogu ühenduses. Kuna HACCP protseduuride ja muude hügieenikontrolli meetmete valideerimisel ja kontrollimisel kasutatakse mikrobioloogilisi kriteeriume, on asjakohane ka kehtestada mikrobioloogilised kriteeriumid, mis määratlevad protsesside vastuvõetavuse ja toiduohutuse mikrobioloogilised kriteeriumid, millega kehtestatakse piir, mille ületamisel tuleb toit lugeda ohtlikuks. Võrdlusmeetoditena kasutatakse kõnealuse määruse I lisas sätestatud proovivõtukavasid ja analüüsimeetodeid. See tähendab, et need tähistavad minimaalset taset, mida tuleb toiduainete või protsessi vastuvõetavuse hindamisel järgida. Toidukäitlejad võivad siiski vähendada proovivõtukavades sisalduvate valimiühikute arvu võrreldes I lisas täpsustatuga, kui nad suudavad ajalooliste dokumentidega tõendada, et neil on olemas tõhus HACCP-kord. Teisisõnu, tavapärastes katsetes, mis on seotud toidukäitlejate enda kontrolliga, ei ole proovivõtuplaanide range järgimine alati vajalik. Toidukäitlejad võiksid kasutada ka muid proovivõtu- või testimisprotseduure, kui on võimalik tõestada, et need protseduurid pakuvad vähemalt samaväärseid tagatisi kui need, mida pakuvad määruses ette nähtud menetlused. Need menetlused võivad hõlmata alternatiivseid proovivõtukohti või trendianalüüse. Lõpuks on ametliku kontrolli osas oluline rõhutada, et määruses nr 2073/2005 sätestatud toiduohutuse kriteeriume kohaldatakse ühendusesisese kaubanduse ja kolmandatest riikidest imporditud toodete suhtes, samas kui protsessihügieeni kriteeriume kohaldatakse ainult tootmisprotsessi ajal.²⁰⁸

Kui testid ja proovide võtmine on lõpetatud, peavad toidukäitlejad tulemusi hindama. Mitterahuldavate tulemuste korral peavad nad võtma erinevaid meetmeid. Kõigepealt peavad nad vastavalt määruse nr 178/2002 artiklile 19 toote turult kõrvaldama või tagasi võtma. Turule lastud tooteid, mis ei ole veel jaemüügi tasandil ja mis ei vasta toiduohutuse kriteeriumidele, võib siiski täiendavalt töödelda viisil, mis välistab kõnealuse ohu. Seda töötlemist võivad läbi viia ainult toidukäitlejad, kes ei ole jaemüügi ettevõtteid. Nõutavad parandusmeetmed on igat tüüpi kriteeriumite puhul erinevad: i) toiduohutuse kriteeriumite mittetäitmine – kui toiduohutuse kriteerium annab ebarahuldava tulemuse, tähendab see tavaliselt, et toidukäitleja ei saa toiduainet turule viia või peab toidu turult eemaldama; ii) toiduhügieeni kriteeriumite

²⁰⁸ Verdure, C, lk 176.

täitmata jätmine – kui protsessihügieeni kriteerium ei ole täidetud, võib toote turule viia, kuid toidukäitleja peab tootmisprotsessid üle vaatama ja parandama protsessihügieeni tagamaks, et tulevane toodang vastab kriteeriumitele. Teiseks võtavad nad ebarahuldavate tulemuste põhjuse leidmiseks sobivad meetmed, et vältida vastuvõetamatu mikrobioloogilise saastumise kordumist. Need meetmed võivad hõlmata muudatusi HACCP-põhistes protseduurides või muudes kehtivates toiduhügieeni kontrollimeetmetes.²⁰⁹

Järgnevalt kontrollib autor, milline on teoreetiline õiguslik lahendus hetkel kehtivas õigusruumis olukorras, kus Eestist välja läinud *Listeria monocytogenes* bakteri sisaldus tootes vastas määruses nr 2073/2005 sätestatud kriteeriumitele. Oletame teoreetiliselt, et sama bakter aga põhjustas mitmete inimeste haigestumise teises liikmesriigis, näiteks Saksamaal. Määrusega nr 2073/2005 on kehtestatud suurim lubatud listeriabakteri sisaldus 100 ühikut grammi kohta tootes, milles bakter võib paljuneda. See piirmäär kohaldub kõlblikkusajal turule viidud toodetele. Enne, kui toit on viidud selle tootnud toidukäitleja vahetu kontrolli alt välja ei tohi 25 grammis tootes bakterit leiduda. Kui aga tootja suudab Eesti puhul Veterinaar- ja Toiduametile tõendada, et toode ei ületa säilimisaja jooksul 100 ühiku piirmäära, siis kohaldatakse kogu säilimisaja jooksul kriteeriumi 100 ühikut grammi kohta. Seega, 25 grammis bakteri sisalduse mõõtmise test ei ole eelpool viidatud juhul asjakohane. Toidus, kus bakteri paljunemise võimalus puudub²¹⁰, võib listeriabakteri sisaldus olla kuni 100 ühikut grammi kohta selle kõlblikkusaja lõpuni.²¹¹ Kõnealuses määruses on piirmäär määratud üldiselt listeriabakterile, millest tuleb järeldada, et see kohaldub kõigi bakteritüvede puhul.

Magistritöö eesmärgi saavutamiseks võtame järgneva analüüsi aluseks teoreetilise näite, kus on järgitud kõiki ettenähtud toiduhügieeninõudeid ning ka tootes sisalduva bakteri ühiku piirmäär ei ole üheski toidutootmise ja müümise etapis ületatud. See tähendab, et toode vastab täielikult kehtestatud nõuetele, kuid oletame, et inimesed on peale toote tarbimist haigestunud, mistõttu on tekkinud arvamus, et toode on osutunud ohtlikuks rahvatervisele. Selgub, et on avastatud uus *Listeria monocytogenes* bakteri tüvi, mis paistab olevat ohtlikum, võrreldes varasemalt uuritud bakteritüvedega. See tähendab, et olenemata sellest, et bakteri sisaldus toidus on alla maksimaalselt lubatud taset, on põhjust arvata, et see toode on ohtlik tervisele. Selleks, et teada

²⁰⁹ Verdure, C, lk 176.

²¹⁰ Valmistoitud, milles *L. monocytogenes* ei paljune, on toidud, mille pH $\leq 4,4$ või vee aktiivsus (aw) $\leq 0,92$; toidud, mille pH $\leq 5,0$ ja aw $\leq 0,94$ ning toidud, mille säilimisaeg on alla 5 päeva. (Eesti Maaülikool. *Listeria monocytogenes* TOIDUPATOGEENINA. Maaeluministeeriumi ja PRIA tellimusel, 2018. - <https://toiduteave.ee/wp-content/uploads/2018/07/Listeria-monocytogenes-toidupatogeenina.pdf> (06.04.2020)).

²¹¹ Komisjoni määrus (EÜ) nr 2073/2005, 15. november 2005, toiduainete mikrobioloogiliste kriteeriumide kohta. – ELT L 338/1, lk 1-26, lisa 1.

saada, kuidas sellises olukorras käituda, tuleks esimese asjana riigil, kus probleem tekkis, vaadata selles valdkonnas kehtestatud erisätteid, st määrust nr 2073/2005. Kõnealusel määruses ei ole sätestatud sellist hädaolukorra kaitseklauslit, mida magistritöö teises peatükis analüüsiti. Euroopa Kohtu praktikas on selgitatud, et üldine toiduohutuse määrus nr 178/2002 kujutab endast täiendavat õigusakti, ja seda ei kohaldata, kui ühenduse õigusakt sisaldab erisätteid teatavate toiduainete kategooriate kohta.²¹² Antud juhul on eriakt olemas, mis reguleerib mikrobioloogiliste kriteeriumite kehtestamist, kuid selles puudub säte eelmainitud olukorra lahendamiseks. Seega, esiteks tuleb leida vastus küsimusele, kas antud õigusliku olukorra lahendamisel tuleks tugineda määrusele nr 178/2002 või on seadusandja määruse nr 2073/2005 kehtestamisel taotluslikult jätnud viite üldisele toidumäärusele ning kaitseklauslile lisamata? Sealhulgas, kas see tähendab, et seadusandja on määruse nr 2073/2005 kehtestamisega pidanud võimatuks ülalkirjeldatud olukorra tekkimist, kuivõrd kõnealuse määrusega on sätestatud piisavalt ranged piirmäärad? Või on tegemist lüngaga õiguses? Selleks analüüsime alustuseks järgnevalt Euroopa Komisjoni töödokumenti²¹³ mikrobioloogiliste bakterite piirmäärade kehtestamiseks.

Euroopa Komisjoni töödokumendis on rõhutatud, et mikrobioloogilisi organisme toidus reguleeriva määruse eesmärk on, et toiduained ei sisalda mikroorganisme ega nende toksine koguses, mis kujutab endast ohtu inimeste tervisele. Mikrobioloogiliste kriteeriumite seadmine on üks võimalikest riskijuhtimisvõimalustest selle eesmärgi ja muude kontrollimeetmete saavutamiseks. Euroopa Komisjoni määrust ajakohastatakse korrapäraselt, et saavutada teatud aja jooksul EL-is kasutatavate mikrobioloogiliste kriteeriumide täielik ühtlustamine. Hetkel kehtiv seadusandlus, sh määruses nr 2073/2005 sätestatud toiduohutuskriteeriumid kehtivad seni, kuni Euroopa Komisjon kehtestab uued piirmäärad. Olemasolevad piirmäärad on põhjaliku uurimistöö tulemusel kehtestatud ning tuginevad teaduslikele allikatele ja ekspertide hinnangutele. Euroopa Komisjoni töödokumendist nähtub, et iga kriteeriumi korral tuleb põhjalikult kaalutleda selle vajalikkust ja rakendatavust.²¹⁴

Eelnevat arvesse võttes on võimalik väita, et seadusandja tahe oli konkreetne valdkond täielikult harmoniseerida. See tähendab, et kui toit vastab määrusega sätestatud kriteeriumitele, siis on toit piisavalt ohutu. Paika pandud piirmäärad on eelduslikult sätestatud väga

²¹² EKo liidetud kohtuasjad C-211/03, C-299/03 ja C-316/03 kuni C-318/03, *HLH Warenvertriebs GmbH ja Orthica BV versus Bundesrepublik Deutschland*, p 39.

²¹³ Euroopa Komisjon. Discussion Paper: On strategy for setting microbiological criteria for foodstuffs in Community legislation. Brüssel 8. märts 2005. SANCO/1252/2001 Rev.11.

²¹⁴ *Ibidem*, lk 17.

konservatiivselt ehk reaalsuses on põhjust arvata, et näiteks listeriabakteri esinemise puhul on tegelik ohutase kordades madalam. Näiteks on EFSA oma 2017. aasta teaduslikus arvamuses²¹⁵ listeriabakteri kohta leidnud, et 90% listerioosi juhtumite puhul on bakteri tase toidus olnud üle 2000 ühiku grammi kohta. Lisaks on Euroopa Komisjon sisuliselt öelnud, et määruse nr 178/2002 artiklile 14 saab tugineda vaid olukorras, kus bakteri osas ei ole ühtseid kriteeriume kehtestatud. Nimelt määruse nr 882/2004 (asendatud määrusega nr 2017/625)²¹⁶ tõlgendamise juhisdokument selgitab: „Kui ühenduse mikrobioloogilised kriteeriumid puuduvad, võib toidu hindamise viia läbi kooskõlas määruse nr 178/2002 artikliga 14, milles sätestatakse, et ohtlikku toitu ei või turule viia. Pädev asutus võib piirata toote turustamist, lähtudes juhtumipõhisest riskihindamisest, kui on märke, et partii ei ole ohutu, nt kahtlustatakse, et see põhjustab või on põhjustanud inimeste haigestumist.“²¹⁷ Muuhulgas saab jõuda samale järeldusele, lähtudes magistritöö teises peatükis analüüsitud teistest sarnastest toiduvaldkonna teisestest õigusaktidest. Nimelt, magistritöö teises peatükis analüüsiti toiduvaldkonda reguleerivates õigusaktides sisalduvat kaitseklauslit. Osades õigusaktides oli see klausel varem olemas, kuid on tänaseks päevaks asendatud viitega määrusele nr 178/2002. Osades õigusaktides on see kaitseklausel samamoodi varasemalt olnud, kuid tänapäeval seda seal ei ole ning puudub ka otsene viide määrusele nr 178/2002 käesolevas alapeatükis kirjeldatud olukorra lahendamiseks. Näiteks oli varasemalt ka lisaaineid, lõhna- ja maitseaineid, eritoitu ning uuendtoitu käsitlevates õigusaktides konkreetne kaitseklausel ülaltoodud näidisolukorra lahendamiseks, milles oli selgelt sõnastatud, et liikmesriik võib oma territooriumil kõnealuse direktiivi sätete rakendamise peatada või nende rakendamist piirata, kui oli piisavalt põhjust arvata, et lisaainete kasutamine toidus ohustab inimese tervist. Pärast 2000. aastal Euroopa Komisjoni valge raamatu avaldamist ühtse toidupoliitika loomise kohta hakati toiduvaldkonda reguleerivaid õigusakte üle vaatama ning vastavalt uuele poliitikale neid muutma või looma uusi akte. Määruses nr 1331/2008, millega kehtestati toidu lisaainete, toiduensüümide ning toidu lõhna- ja maitseainete lubade andmise ühtne menetlus, sätestati kaitseklausel hädaolukorraks, mis viitab määruse nr 178/2002 artiklitele 53 ja 54, mis reguleerivad kaitsemeetmete võtmist juhul, kui rahvatervis võib ohus olla. Küll aga eritoitu ja uuendtoitu reguleerivate määruste puhul sellist viidet ei lisatud, vaid kaotati lihtsalt kaitseklausel ära. Samas eritoidu valdkonda

²¹⁵ EFSA BIOHAZ Panel (EFSA Panel on Biological Hazards). Scientific Opinion on the *Listeria monocytogenes* contamination of ready-to-eat foods and the risk for human health in the EU. EFSA Journal 2018;16(1):5134, 173, lk 1.

²¹⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2017/625, 15. märts 2017, mis käsitleb ametlikku kontrolli ja muid ametlikke toiminguid, mida tehakse eesmärgiga tagada toidu- ja söödaalaste õigusnormide ning loomatervise ja loomade heaolu, taimetervise- ja taimekaitsevahendite alaste õigusnormide kohaldamine. – ELT L 95/1, lk 1-142.

²¹⁷ Euroopa Komisjon. Guidance Document: on official control, under Regulation (EC) 882/2004, concerning microbiological sampling and testing of foodstuffs. Brüssel, 13. november 2006, p 8.5.

reguleeriva määruse nr 609/2013 preambula punktis 23 on kirjutatud, et kui kõnealuse määruse kohaselt kasutatud aine puhul muudetakse oluliselt tootmismeetodit või osakeste suurust, näiteks nanotehnoloogia abil, ei käsitata kõnealust ainet käesoleva määruse kohaselt kasutatud aina ning seda tuleks määruse nr 258/97 kohaselt ja seejärel kõnealuse määruse kohaselt uuesti hinnata. See tähendab, et eritoidu puhul on ette nähtud põhjalik kontroll ning uue teabe või tehnoloogia arengu puhul peab see igal juhul heakskiidu saama enne, kui on võimalik see seaduslikult turule viia. Sellest on võimalik järeldada, et seadusandja on sihilikult eelmainitud määrustest kaitseklausli ja ka viite määrusele nr 178/2002 välja jätnud, kuivõrd on toimunud täielik harmoniseerimine konkreetsetes valdkonnas. (vt magistritöö p 2.3) Analoogia korras saab samasuguse järelduse teha ka määruse nr 2073/2005 suhtes. Seda seisukohta toetab ka Euroopa Kohtu *Pioneer Hi Bred Italia*²¹⁸ lahend. Eelotsusetaotlus puudutas seda, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. märtsi 2001. aasta direktiivi 2001/18/EÜ geneetiliselt muundatud organismide tahtliku keskkonda viimise kohta. Siseriiklik kohus soovis sisuliselt teada, kas selliste GMO-de nagu maisi MON 810 sortide kasvatamisele võib kohaldada siseriiklikku loamenetlust, kui nende sortide kasutamine ja turustamine on lubatud määruse nr 1829/2003²¹⁹ artikli 20 alusel ning kui need sordid on kantud konkreetsetesse ette nähtud ühisesse kataloogi. Euroopa Kohus leidis, et liidu kehtiva õiguse kohaselt ei ole liikmesriigil õigust tervise- või keskkonnakaitse kaalutlustel seada määruse nr 1829/2003 alusel lubatud ja konkreetse direktiivi kohaselt ühisesse kataloogi kantud GMO kasvatamise tingimuseks siseriikliku loa väljastamist. Küll aga võib liikmesriik kehtestada nimetatud toote kasvatamise keelu või piirangu liidu õiguses sõnaselgelt ettenähtud juhtudel. Lisaks toob Euroopa Kohus välja, et nende erandite hulgas on esiteks meetmed, mis on võetud (muuhulgas) määruse nr 1829/2003 artikli 34²²⁰ alusel. Antud vaidluses ei olnud kõnealune säte põhikohtuasjas vaidluse all.²²¹ Määruse nr 1829/2003 artikkel 34 kujutab endast kaitseklauslit viitega määrusele nr 178/2002. Seega antud kohtuasjas on Euroopa Kohus väljendanud, et ühtlustatud valdkonnas võib liikmesriik kehtestada keelu või piirangu liidu õiguses sõnaselgelt ettenähtud juhtudel. Antud juhul ei tulene määrusest nr 2073/2005 sõnaselget võimalust keelde või piiranguid kehtestada juhul, kui kõnealuse määrusega või selle kohaselt lubatud tooted võivad endast kujutada tõsist ohtu inimeste tervisele.

²¹⁸ EKo C-36/11, *Pioneer Hi Bred Italia Srl Versus Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali*, ECLI:EU:C:2012:534.

²¹⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1829/2003, 22. september 2003, geneetiliselt muundatud toidu ja sööda kohta. – ELT L 268, lk 1-23.

²²⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1829/2003, artikkel 34: „Kui on ilmne, et käesoleva määrusega või selle kohaselt lubatud tooted võivad endast kujutada tõsist ohtu inimeste või loomade tervisele või keskkonnale, või kui vastavalt artiklitele 10 või 22 antud ameti arvamuse kohaselt tekib vajadus mõnd antud luba peatada või muuta, võetakse meetmed määruse (EÜ) nr 178/2002 artiklites 53 ja 54 sätestatud korras.“

²²¹ EKo C-36/11, *Pioneer jt*, p-d 69-71.

Saab asuda arvamusele, et seadusandja on määruse nr 2073/2005 kehtestamisel sihilikult jätnud sätestamata kaitseklausli ning lisamata viite üldisele toiduohutuse määrusele põhjusel, et mikrobioloogilisi organisme reguleerivas määruses sätestatud piirmäärad on paika pandud nõ „suure varuga“, põhinedes põhjalikel teaduslikel allikatel ning kui bakterisisaldus seda piirmäära ei ületa, siis on igal juhul toit ohutu. Ohtlikuks saab see muutuda vaid edasiste käitlejate ebaõigel käsitlemisel. Sellegipoolest on ebatõenäoline, et seadusandja jätkaks rahvatervise igasuguse kaitseta ning ei näeks liikmesriikidele sekkumiseks ette ühtegi õiguslikku võimalust.

Seega leiab autor, et rahvatervise kaitse tagamiseks mikrobioloogilisi organisme reguleerivas valdkonnas on magistritöö teises peatükis analüüsitud kaitseklauslite olemasolu või selle puudumist võimalik tõlgendada ka teisiti. Üks autor on varajases ühtlustamisfaasis erialakirjanduses avaldanud arvamust, et uute valdkondlike õigusaktide puhul on põhjust eeldada, et valdkondlikud kaitseklauslid asendatakse viitega üldisele toiduseadusele (st määrusele nr 178/2002)²²². Kas saame järeldada, et kui eraldi kaitseklausel ja ka otsene viide määruses nr 178/2002 toodud üldisele kaitsemeetmele puudub, siis eeldatakse, et rahvatervisele ohu tekkimisel on õigus rakendada määruses nr 178/2002 sätestatud kaitsemeetmeid olenemata sellest, et konkreetset valdkonnas on vastu võetud eriakt? Seda järeldust kinnitab analoogia korras ka Euroopa Kohtu Reindl²²³ eelotsusetaotluse vastus. Põhikohtuasi käsitles siseriiklike õigusnorme, mis näevad ette sellise toidukäitleja karistamise määruse nr 2073/2005 I lisa 1. peatüki real 1.28 esitatud mikrobioloogilise kriteeriumi eiramise eest, kes sekkub ainuüksi turustamise etapis asjaomase toiduaine turuleviimiseks. Euroopa Kohus on rõhutanud, et ehkki määrus nr 2073/2005 näeb ette mikrobioloogilised kriteeriumid, millele peavad vastama toiduained igal toiduahela tasandil, ei sisalda see määrus siiski sätteid toidukäitlejate vastutuse kohta. Euroopa Kohus leidis, et selles osas tuleb lähtuda määruse nr 178/2002 artiklist 17 lõikest 1, mis näeb ette, et toidukäitlejad peavad enda juhitava ettevõtte kõigil tootmis-, töötlemis- ja turustamisetappidel tagama toidu vastavuse nende tegevust reguleerivate toidualaste õigusnormide nõuetele.²²⁴ Eelnevast on võimalik järeldada, et kui eriaktis ei ole ettenähtud erisätteid konkreetse õigusliku olukorra lahendamiseks, siis tuleb lähtuda üldaktist, antud juhul määrusest nr 178/2002. Seda lähenemist toetab lisaks ka õiguskirjanduses avaldatud määruse nr 178/2002 tõlgendamine. Määruse nr 178/2002 artiklis 14 kehtestatud lähenemisviisi

²²² Carreno, I., Berends, G. Safeguards in food law - ensuring food scares are scarce, 2005.

²²³ EKO C-443/13, *Ute Reindl, MPREIS Warenvertriebs GmbH* eest kriminaalkorras vastutav esindaja versus *Bezirkshauptmannschaft Innsbruck*, ECLI:EU:C:2014:2370.

²²⁴ *Ibidem*, p-d 31-34.

raames tuleb kaaluda kahte tüüpi juhtumeid: 1) toit ei vasta selle ohutust reguleerivatele ühenduse (või riiklikele) erisätetele; või 2) toit vastab selle ohutust reguleerivatele konkreetsetele ühenduse (või nende puudumisel riiklikele) sätetele, kuid on põhjust arvata, et see on ohtlik.²²⁵ Seega on oluline vahet teha mittenõuetekohasel toidul ning ohtlikul toidul. Ka Eesti seadusandja on EL-i õigust samamoodi mõistnud. Nimelt toiduseaduse § 48 reguleerib menetluslikku protsessi mittenõuetekohase toidu puhul ning toiduseaduse § 48¹ reguleerib menetluslikku protsessi ja erinevate asutuste pädevuse jaotust ohtliku toidu puhul.²²⁶ Määruse nr 178/2002 artikli 3 punkt 14 sätestab, et oht on toidu või sööda bioloogiline, keemiline või füüsikaline mõjur või seisund, mis võib avaldada kahjulikku mõju tervisele. Magistritöö eesmärgi saavutamiseks on asjakohane analüüsida teist juhtumit. Kui ettevõtja leiab või tal on põhjust uskuda, et toit on ohtlik, hoolimata selle vastavusest konkreetsetele selle ohutust reguleerivatele ühenduse (või nende puudumisel siseriiklikele) sätetele, kõrvaldab ta kõnealuse toidu turult. Seda tüüpi juhtumid võivad juhtuda juhusliku (või tahtliku) saastumise tõttu, mida ei ole õigusaktides ette nähtud, näiteks kui ettevõtjal on tema valduses oleva teabe tõttu põhjust uskuda, et tema turule lastud toidu tarbimine võib põhjustada toidumürgitust või muul viisil tarbijate tervist kahjustada, kutsub ta kõnealuse toidu tagasi. Sellesse kategooriasse kuulub ka näiteks võõrkehade olemasolu, mis võivad põhjustada vigastusi (nt klaas, metall). Seda tüüpi juhtumid võivad tekkida ka siis, kui õigusaktidega lubatud aine kohta on saadaval uus teaduslik teave. Seda tüüpi juhtumite puhul on ebakindluse protsent mõnel juhul kõrge ja see langeb praktikas artikli 19 lõikega 3 hõlmatud kohaldamisalasse. Selle artikli eesmärk on tagada pädevate asutuste teavitamine võimaliku terviseohu korral.²²⁷ Magistritöö eesmärgi saavutamiseks kirjeldatud teoreetilise näite asjaolude kohaselt ei ole ettevõtja toiduhügieeninõudeid rikkunud ja tema tehtud testid midagi rahulolematut ei näidanud, seega määruse nr 178/2002 artiklid 17 ja 19 ei ole asjakohased.

Määruse nr 178/2002 artikli 14 lõige 7 loeb ühenduses toiduohutust reguleerivatele erisätetele vastava toidu ohutuks erisätetes hõlmatud aspektide ulatuses. Seega ülaltoodud teoreetilise näite järgi peaks toote lugema ohutuks. Sellegipoolest sätestab sama artikli lõige 8, et liikmesriikide pädevatel asutustel on õigus võtta asjakohaseid meetmeid, et kehtestada piirangud toidu turuleviimisele või taotleda selle turult kõrvaldamist, kui toidu ohutuses on selle vastavusest hoolimata põhjust kahelda. Seega eelnevalt kirjeldatud põhjenduste kohaselt on

²²⁵ McCloskey, A. EC General Food Law Regulation 178/2002: Guidance Notes on the Food Safety (Northern Ireland) Order 1991 (Amendment) Regulations (Northern Ireland) 2004 and the General Food Regulations (Northern Ireland) 2004. Food Standards Agency (NI), 20. detsember 2004, lk 18-20

²²⁶ Toiduseadus. - RT I, 08.01.2020, 8.

²²⁷ McCloskey, A., lk 18-20.

võimalik väita, et antud alapeatükis näiteks toodud olukorra lahendamisel tuleb kohaldada määrust nr 178/2002.

Olenemata sellest, et autor leidis kaks erinevat tõlgendust antud alapeatükis kirjeldatud olukorra lahendamiseks, piirduakse neist viimase kirjeldamisega. Kahe erineva tõlgendusviisi leidmine viitab sellele, et tulevikus ebaselguse vältimiseks tuleks määrusesse nr 2073/2005 lisada konkreetne viide määrusele nr 178/2002 magistritöös analüüsitava olukorra lahendamiseks. See tähendaks ka üldiselt toiduvaldkonna õigusaktide ühtlustamist, kuivõrd töö teises peatükis läbiviidud võrdluse tulemusel selgus, et tänasel päeval on seal samasuguse õigusliku olukorra lahendamise viisides erisused. Tõlgendus, et määrus nr 178/2002 ei kohaldu, ei ole mõistlik ning ei saa olla seadusandja tahe. Selline tõlgendusviis ei tagaks EL-i õiguse kohaselt rahvatervise kaitstuse kõrget taset.

Tuginedes selle alapeatüki teoreetilise küsimuse lahendamisel teisele tõlgendusviisile, tuleb hinnata, kuidas lahendada määruse nr 178/2002 alusel olukord, kus listeeriabakteri sisaldus toidus vastas määruses nr 2073/2005 nõutud piirmääradele, kuid on põhjust arvata, et olenemata vastavusest määrusele ohustab see rahvatervist.

Esiteks tuleb välja selgitada, mis artikkel määruses nr 178/2002 kohaldub. Nagu eespool juba mainitud, siis kõnealuse määruse artikli 14 lõige 8 annab liikmesriikide pädevatele asutustele õiguse võtta asjakohaseid meetmeid, et kehtestada piirangud toidu turuleviimisele või taotleda selle turult kõrvaldamist, kui toidu ohutuses on põhjust kahelda, olenemata selle vastavusest toidu suhtes kohaldatavatele erisätetele. Teisalt, toiduvaldkonnas kehtestatud teised õigusaktid, mis viitavad määrusele nr 178/2002, viitavad selle artiklitele 53 ja 54. Kõnealused paragrahvid reguleerivad hädaolukorras kaitsemeetmete võtmist: artikkel 53 kohustab Euroopa Komisjoni artikli 58 lõikes 2 ettenähtud korras viivitamata kas omal algatusel või liikmesriigi taotlusel olukorra raskusest olenevalt rakendama ühte või mitut samas artiklis toodud meetmetest, selgub, et ühendusest pärit või kolmandast riigist imporditud toit või sööt võib tõsiselt ohustada inimeste või loomade tervist või keskkonda ning riski ei saa rahuldavalt juhtida asjaomase liikmesriigi või asjaomaste liikmesriikide võetavate meetmete abil. Euroopa Komisjoni kohaldatavad meetmed võivad ühendusest pärit toidu puhul olla: kõnealuse toidu turuleviimise või kasutamise peatamine, kõnealuse sööda turuleviimise või kasutamise peatamine, eritingimuste kehtestamine kõnealuse toidu või sööda suhtes, mis tahes muud asjakohased ajutised meetmed. Euroopa Komisjoni kohaldatavad meetmed võivad kolmandast riigist pärit toidu puhul olla: kõnealuse toidu või sööda importimise peatamine kõnealusest

kolmandast riigist või selle osast ning vajaduse korral kolmandast transiitriigist, eritingimuste kehtestamine kõnealusest kolmandast riigist või selle osast pärit toidu või sööda suhtes, mistahes muud asjakohased ajutised meetmed. Artikli 54 kohaselt võib liikmesriik ise rakendada ajutisi kaitsemeetmeid, kui liikmesriik teatab ametlikult Euroopa Komisjonile kiireloomuliste meetmete võtmise vajadusest ja kui Euroopa Komisjon ei ole teinud otsust vastavalt artiklile 53. Kõnealuse artikli sõnastusest nähtub, ning seda kinnitab ka avaldatud kirjandus, et Euroopa Komisjon saab artiklis 53 kehtestatud meetmeid võtta ainult siis, kui liikmesriigid ei reageeri piisavalt olukordades, mida on selgesõnaliselt nimetatud hädaolukordadeks. Kusjuures need *ultima ratio* meetmed on rakendatavad ainult juhul, kui on ilmne, et toit kujutab tõenäoliselt tõsist ohtu, nagu oli kirjeldatud eelmises alapeatükis.²²⁸

Vastavalt eelnevalt toodule, annab määruse nr 178/2002 artikli 14 lõige 8 pädevale asutusele õiguse rakendada erisätetele vastava toidu puhul kaitsemeetmeid, kui toidu ohutuses on sellegipoolest põhjust kahelda. Antud teoreetilise näite puhul on pädevaks asutuseks esiteks vastav ametiasutus Saksamaal ning teiseks Eesti Veterinaar- ja Toiduamet (VTA). Antud juhul võiks VTA kahtlus tuleneda sellest, et teoreetilises näites on välja selgitatud, et inimesed, kes on haigestunud, said bakteri Eesti tehasest väljunud tootest. Sellele peaks eelnema Saksamaa vastava ametiasutuse poolt Euroopa Komisjoni ja teiste liikmesriikide teavitust vastavalt määruse nr 178/2002 artiklile 50 võimalikust ohust kiirhoiatussüsteemi RASFF kaudu. Järgnevalt tuleb analüüsida, mis tingimustel ja milliseid kaitsemeetmeid ning kellel on võimalik rakendada, et kaitsta rahvatervist. Juhul, kui Saksamaa ametiasutus lähtub määruse nr 178/2002 artikli 14 lõikest 8, ei tulene sealt selget protseduuri olukorra lahendamiseks. Erinevalt teiste toiduvaldkondade kaitseklauslitest ei tulene sealt konkreetsemaid tingimusi kaitsemeetmete kohaldamiseks nagu ohu tõendatuse tase või territoriaalne kaitsemeetme ulatus. Samas ei ole asjakohane eeldada, et eelmainitud sätte alusel on liikmesriikidele selle kohaldamise suhtes antud täielik autonoomia. Kaitsemeetmed on kõnealuses artiklis selgelt välja toodud. Liikmesriigi ametiasutusel on kaitsemeetmetena õigus kohaldada piiranguid turule toidu viimisele või taotlema toidu turult kõrvaldamist. See tähendab, et kohaldatavad kaitsemeetmed on piiratud ning muid kaitsemeetmeid määruse nr 178/2002 artikkel 14 lõige 8 ette ei näe. Sellegipoolest, kuivõrd kõnealune mikrobioloogiliste organismide valdkond on ühtlustatud, siis enne kaupade vaba liikumise piiramist peab Saksamaa ametiasutus tõestama põhjalike tõenditega, et tõsine oht rahvatervisele eksisteerib.

²²⁸ Spranger, T. M. "In-depth analysis of various European directives and regulations with regard to their potential to regulate environmental effects of New Technologies besides Genetic Engineering Law". German Federal Agency for Nature Conservation. Rheinische Friedrich-Wilhelms-University Bonn, Faculty of Law. Oktoober 2017.

Autor leiab, et kõnealuse konkreetse probleemi lahendamiseks on Euroopa Liidu õigus toiduohutuse valdkonnas ebaselge, kuivõrd määruse nr 178/2002 artikli 14 lõike 8 kohaldamisel puuduvad viited edasisele tegevusele ning pädevuse jaotusele. Tuginedes eelmises kahes alapeatükis toodud näidetele, leiab autor, et kirjeldatud teoreetilise näidisolukorra lahendamiseks oleks põhjendatud eelnevalt mainitud sätet kohelda kui kaitseklauslit, mida tuleb kohaldada vastavalt määruse nr 178/2002 artiklites 53 ja 54 sätestatud menetluslikule korrale. See võimaldaks olukorda lahendada sarnaselt eelmises alapeatükis toodud geneetiliselt muundatud organismide näitele.

Vastavalt EL-i õiguse juhiste peaks VTA järgnevalt läbi viima kontrolli ja vajalikud testid, et kontrollida haigusttekitava bakteri olemasolu ning vajadusel võtma meetmed takistamiseks selle edasist levikut. Lähtume sellisest teoreetilisest näitest, kus tootja ning ka tarbija on teinud kõik vastavalt EL-is sätestatud nõuetele, st on tõendatud, et tootja on järginud hügieeninõudeid ning näidanud, et bakterisisaldus tema tehases väljuvas tootes on allpool lubatud kõrgeimat piirmäära. Samuti eeldame, et tarbija on toodet hoiustanud ettenähtud temperatuuril ning tarbinud seda enne selle säilivusaja lõppemist. Lisaks eeldame kõnealuse teoreetilise näite toimimiseks, et läbi on viidud eraldi testid, mis määravad kindlaks bakteri tüve ning on ilmnenud, et tegemist on uut sorti bakteritüvega. Kuivõrd tegemist on uue tüvega ja esialgsetest andmetest nähtub, et olenemata bakteri sisaldusest tootes lubatud piirini paistab see sellegipoolest ohustavat rahvatervist, siis järelikult on tegemist uue arengu ja teabega ning ohu ulatus on teadmata. Sellisel juhul tuleb kaitsemeetmete rakendamisel muuhulgas lähtuda ka ettevaatuspõhimõttest. Väljakujunenud kohtupraktikast²²⁹ tuleneb, et liidu seadusandja peab võtma arvesse ettevaatuspõhimõtet, mis näeb ette, et kui on kahtlusi inimeste tervist mõjutavate ohtude olemasolu või ulatuse osas, siis võib võtta kaitsemeetmeid, ilma et oodataks ära, et täielikult oleks avaldunud nende ohtude tegelikkus ja tõsidus.²³⁰ Seega, kuivõrd ka antud teoreetilise näite puhul on ohtude olemasolu või ulatuse osas kahtlusi, siis on ettevaatuspõhimõtte arvessevõtmine asjakohane. Muuhulgas on Euroopa Kohtu kohtujurist ühes oma ettepanekus selgitanud, et piiravate meetmete võtmine võib olla põhjendatud ettevaatuspõhimõtte tõttu, kui väidetava ohu olemasolu või ohu ulatuse üle ei ole võimalik

²²⁹ Vt eelkõige EKo C-157/14, *Neptune Distribution SNC versus Ministre de l'Économie et des Finances*, EU:C:2015:823, p 81 ja seal viidatud kohtupraktika.

²³⁰ EKo liidetud kohtuasjad C-78/16 ja C-79/16, *Giovanni Pesce jt (C-78/16), Cesare Serinelli jt (C-79/16) versus Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-79/16), Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile, Commissario Delegato per Fronteggiare il Rischio Fitosanitario connesso alla Diffusione della Xylella nel Territorio della Regione Puglia, Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, Regione Puglia*, ECLI:EU:C:2016:340, kohtujurist Yves Bot ettepanek, p 109.

kindlalt otsustada, kuna teostatavate uuringute tulemused ei ole lõplikud, kuid ohu realiseerumise korral on kahju rahvatervisele tõenäoline. Järgnevalt on kohtujurist väljendanud, et ettevaatuspõhimõttele toetumine on põhjendatud, kui valitseb ebakindlus muuhulgas ohu suhtes inimese tervisele, kuid see ebakindlus ei tohi tuleneda teadmiste täielikust puudumisest, vaid teadusliku hindamise teel saadud üksikasjalikest andmetest.²³¹ Siinjuures tuleb meelde tuletada, et eelmises alapeatükis analüüsitud Euroopa Kohtu lahendist ja kohtujuristi ettepanekust selgus, et ettevaatuspõhimõtet ei saa ühtlustatud valdkonnas siiski autonoomselt kohaldada. Ühtlustatud valdkonnas ei piisa vaid teaduslikust ebakindlusest ohu suhtes, vaid kaitsemeetmete võtmiseks peab reaalne ohutase olema põhjalike tõenditega näidatud. Käesoleval juhul on tegemist ühtlustatud valdkonnaga. Eelnevast on võimalik järeldada, et selles alapeatükis teoreetiliselt näites toodud olukorra lahendamisel võib VTA, toetudes läbiviidud teadusliku hindamise tulemustele, rakendada ajutisi kaitsemeetmeid, tuginedes lisaks ka ettevaatuspõhimõttele, mis tuleneb määruse nr 178/2002 artiklist 7. Muuhulgas peaks VTA vastavalt määruse nr 178/2002 artikli 50 lõike 3 punktile a teavitama Euroopa Komisjoni igast inimeste tervise kaitseks võetavast ning kiiret tegutsemist nõudvast meetmest, mille eesmärk on piirata toidu turuleviimist või nõuda selle turult kõrvaldamist või tagasi toimetamist. Selle teavitusega peab kaasnema ka üksikasjalik põhjendus VTA võetud meetme põhjuste kohta. Teatamisele peab ettenähtud aja jooksul järgnema lisateave, eelkõige juhul, kui teatamise aluseks olnud meetmeid on muudetud või kui need on kehtetuks tunnistatud.

Määruse nr 178/2002 artikli 14 lõikes 8 on selgelt öeldud, milliseid kaitsemeetmeid on antud olukorras võimalik kohaldada. Kõnealune regulatsioon sätestab, et pädev asutus, ehk näidisolukorra puhul Saksamaa vastav ametiasutus ja Eestis VTA, võib võtta asjakohaseid meetmeid, et kehtestada piirangud toidu turuleviimisele või taotleda selle turult kõrvaldamist. Seega käesolevas alapeatükis toodud teoreetilise näite puhul oleks VTA-l õigus seada konkreetsed piirangud toidu turule viimisele – näiteks sätestada ajutiselt lisakontrollid listeriabakteri tuvastamiseks või taotleda toote turult kõrvaldamist. Igal juhul ei näe antud regulatsioon sellises olukorras otstarbeka kaitsemeetmena ette ettevõtja vastutusele võtmise vajadust. Tulenevalt eelmistes alapeatükkides käsitletud näidetest ning EL-i üldistest põhimõtetest kaupade vaba liikumise kontekstis peavad VTA rakendatavad meetmed olema proportsionaalsed, vajalikud ning rahvatervise kaitse eesmärgi saavutamisel kaupade vaba liikumist võimalikult vähe piiravad.

²³¹ EKo liidetud kohtuasjad C-78/16 ja C-79/16, kohtujurist Yves Bot ettepanek, p 110.

Magistritöö eelmises alapeatükis selgus, et Euroopa Komisjonil ei ole kohustust võtta kaitsemeetmeid enne, kui on ilmne, et tõsine oht inimeste tervisele on tõendatud. Samas, määruse nr 178/2002 artikkel 53 ütleb, et Euroopa Komisjon võtab meetmeid vaid siis, kui liikmesriik ohtu rahuldavalt maandada ei suuda. Seega on võimalik jõuda järeldusele, et kuivõrd liikmesriik peab ühtlustatud valdkonnas põhjalikult tõendama ohtu inimese tervisele kaitsemeetmete võtmiseks ja sellest teavitama muuhulgas Euroopa Komisjoni, siis antud juhul tekib Euroopa Komisjonil kohustus kaaluda määruse nr 178/2002 artikli 53 alusel esmalt, kas liikmesriigi võetud ajutised meetmed suudavad kõnealust riski rahuldavalt juhtida ning kui ei suuda, siis rakendada samas artiklis kirjeldatud kaitsemeetmeid. Kui Euroopa Komisjon selliseid meetmeid kohaldab, siis tuleb tal ühtlasi 10 päeva jooksul otsustada võetavate meetmete kinnitamisest, muutmisest, tühistamisest või laiendamisest. Juhul kui Euroopa Komisjon leiab, et liikmesriik suudab riigisiseste meetmetega rahuldavalt riski juhtida, siis määruse nr 178/2002 artikli 54 alusel teeb Euroopa Komisjon samamoodi 10 päeva jooksul otsuse riigisiseste ajutiste kaitsemeetmete laiendamise, muutmise või tühistamise üle otsustamiseks. Liikmesriik võib säilitada riigisisest ajutised kaitsemeetmed ühenduse meetmete vastuvõtmiseni.

Vastavalt määruse nr 2073/2005 preambula punkti 26 kohaselt peab määrusega kehtestatud mikrobioloogilisi kriteeriume olema võimalik läbi vaadata ning vajadusel tuleb neid muuta või täiendada, et võtta arvesse toiduohutuse ja toidu mikrobioloogia valdkonna arengut. See hõlmab ka teaduse, tehnoloogia ja meetodika arengut, muutusi leviku- ja saastetasandil, tundliku tarbijaskonna muutusi ning ohu hindamise võimalikke tulemusi. See tähendab, et tuleb läbi viia põhjalikud teaduslikud uuringud ning välja selgitada, kas uue tüve ilmnenemise tõttu on tekkinud vajadus muuta listeriabakteri sisalduse lubatavuse piirmäära. Nagu eespool selgitatud, siis hetkel reguleerib kõnealune määrus kõiki listeriabakteri tüvesid ning sellest saab järeldada, et piirmäär on paika pandud nõ „kõige ohtlikuma“ tüve järgi. Juhul, kui teaduslike uuringute tulemusel selgub, et on arenenud veelgi ohtlikum tüvi, siis tuleks Euroopa Komisjonil teha otsus, kas ja kuidas määrust nr 2073/2005 muuta, et tagada rahvatervise kaitse, piiramata samal ajal kaupade vaba liikumist. Analüüsi tulemusel on selge, et hetkel kehtivad piirangud on niigi ranged ning muutes neid veelgi rangemaks, võib see sisuliselt tähendada, et võib lõppeda kala-, liha- ja muude loodusest tulenevate toodete kaubandus, kus paratamatult listeriabakter (või muu mikrobioloogiline oht) esineb. Sellisel juhul tuleks Euroopa Komisjonil arutleda, kuidas kõnealust olukorda lahendada ning kas on tekkinud vajadus tootjatel hakata määratlema ka eraldi bakteritüvesid. Bakteritüvede määratlemine on aga

omaette protsess, mida tootjatel ei ole võimalik igakordselt läbi viia ning see võib samuti pärssida konkreetse valdkonna siseturu kaubandust.

Määruse nr 178/2002 artikli 14 lõike 8 ning artiklite 53 ja 54 koostoimes kohaldamise puhul käesolevas alapeatükis toodud teoreetilise näidisolukorra lahendamiseks on tegemist autori arvates ainukese võimaliku tõlgendusviisiga hetkelise õigusliku regulatsiooni alusel rahvatervise kaitseks, piiramata ülemääraselt kaupade vaba liikumist ning kohaldades samaaegselt toiduohutuse põhiprintsiipe. Juhul, kui leida, et määruse nr 178/2002 artikli 14 lõike 8 ning artiklid 53 ja 54 ei ole koos kohaldatavad, siis jääb ebaselgeks pädevuse jaotus ja alused seoses edasiste toimingutega. Toiduvaldkonna õigusaktides, kus oli olemas kaitseklausel, tuli selgelt välja, kes, mida ja millal Euroopa Komisjonile teatama peab, mida Euroopa Komisjon infoga peale hakkab ja kui kiiresti, samuti kui kaua võib liikmesriik võetud kaitsemeetmeid kohaldada. Juhul, kui kaitseklausel sisaldas viidet määruse nr 178/2002 artiklitele 53 ja 54, tulid vastused eelnevalt mainitud küsimustele nendest artiklitest.

Kokkuvõttes on oluline välja tuua, et olenemata erisustest erinevates toiduvaldkondade õigusaktides sisalduvatest kaitseklauslitest on rahvatervise tagamise põhiprintsiibid samad. Eelkõige tuleb tähelepanu pöörata sellele, et ühtlustatud valdkonnas tuleb kaitsemeetmete kohaldamisel arvesse võtta kõrgema tõendatuse taseme saavutamist. Kui valdkond on ühtlustatud ning tooted on Euroopa Liidu õigusaktidega siseturule kauplemiseks lubatud, siis on ilmselge, et nende ohutuse tase on eelnevalt põhjalike teaduslike uuringutega tõendatud ning nende toodete vaba liikumist ei ole põhjendatud ilma tugeva tõendusmaterjalita piirata. Muuhulgas tuleb välja tuua, et kui tõsine oht inimese tervisele on tõendatud, siis on Euroopa Komisjonil kohustus teatud aja jooksul liikmesriikide või Euroopa Komisjoni enda rakendatavate ajutiste meetmete osas teha alalise teadusliku komitee abil otsus nende meetmete edasise rakendamise kohta. Kuşjuures seni, kuni Euroopa Komisjon otsust teinud ei ole, on kaitsemeetmete õiguspärasuse hindamise pädevus liikmesriigi kohtul ning õiguspärase kaitsemeetmete puhul on liikmesriigil neid õigus kohaldada seni, kuni Euroopa Komisjon nende osas otsuse teeb.

KOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärgiks oli välja selgitada, kuidas on kehtiva õigusliku raamistiku alusel tagatud rahvatervise kaitse olukorras, kui teaduse või tehnika arengu tõttu on põhjust arvata, et siseturul olev toode ohustab rahvatervist olenemata selle vastavusest sätestatud kriteeriumitele või piirmääradele.

ELTL-s kehtestatud sätetele ning Euroopa Kohtu praktikale tuginedes leiti, et kaupade vaba liikumist võib rahvatervise erandile tuginedes piirata teatud tingimuste täitmisel. Ühtlustamata toiduvaldkonnas on liikmesriigil võimaliku ohu esinemisel rakendada kaitsemeetmeid tuginedes ettevaatusprintsibile. Ettevaatusprintsibi rakendamiseks piisab teaduslikust ebakindlusest, et negatiivne tagajärg inimeste tervise osas võib saabuda ning selline järeldus ei põhine hüpoteetilisel arvamusel vaid kõikvõimalikel kättesaadavatel tõenditel. Rahvatervise erandile tuginemise õigustamiseks on välja kujunenud teatud kontrollskeem, mille alusel võib liikmesriik kaupade vaba liikumist Euroopa Liidus piirata, kui on tõendatud 1) vähemalt teadusliku ebakindluse piirini, et oht rahvatervisele on tõenäoline; 2) et valitud piirang ehk kaitsemeede on vajalik rahvatervise kaitsmiseks; ning 3) see piirang on proportsionaalne taotletava eesmärgi suhtes ehk liikmesriigil on kohustus rahvatervise kaitse tagamiseks kasutada kõige vähem kaupade vaba liikumist piiravat meetet. Oluline on rõhutada, et olukorda, kus proportsionaalsuse põhimõte tuleb kõrvale jätta, ei eksisteeri. Seega tuleb ka ühtlustatud valdkonnas kohaldada proportsionaalsuse põhimõtet. Eelnevalt välja toodud kontrollskeem kujutab endast terviklikku loogikal põhinevat skeemi, mis kohaldub Euroopa Liidus ühtlustamata toiduvaldkonnas. Täpselt samasugune terviklik loogikal põhinev skeem peaks tulema mängu, kui Euroopa Liit on valdkonna ühtlustanud. Magistritöö teises peatükis avastas autor, et selline kontrollskeemi ideaal on jäänud saavutamata ja see näitab ühtlasi, et ühtlustamata ja ühtlustatud valdkonna puhul peab olema erinev lähenemine kaitsemeetmete kohaldamisel rahvatervise kaitsele tuginemiseks.

Juhul, kui on kehtestatud asjaomased teisesed õigusaktid, tuleb nendega seotud riiklikke meetmeid hinnata ühtlustamissätete, mitte ELTL sätete alusel. Teises peatükis läbiviidud Euroopa Liidu toiduvaldkonda ühtlustavate õigusaktide analüüsi tulemusel selgus, et suuremas osas õigusaktides on üldjuhul sätestatud kaitseklausel sellise olukorra lahendamiseks, kus toode vastab vastavas õigusaktis sätestatud kriteeriumitele, kuid erinevate arengute tulemusel on muutunud ohtlikuks rahvatervisele. Kaitseklausel oma olemuselt on rahvatervise erand ühtlustatud valdkonnas. See tähendab, et kaitseklausliga on sätestatud tingimused, mille

esinemisel võib liikmesriik rahvatervise kaitse nimel kaupade vaba liikumist piirata olenemata kaupade vastavusest EL õiguses sätestatud kriteeriumitele. Analüüsi tulemusel selgus, et on ka selliseid toiduvaldkonda reguleerivaid õigusakte, milles varasemalt kõnealune kaitseklausel sisaldus, kui ühtlustamise käigus see eemaldati või õigusakte, milles kaitseklausel juba enne ühtlustamist puudus ja seda sinna ühtlustamise käigus ka ei lisatud. Euroopa Liidu institutsioonid ei ole magistritöös käsitletud õigusaktide kehtestamisel selgitanud, miks on varem kaitseklauslit sisaldanud õigusaktist see täielikult eemaldatud või miks seda ei ole algusest peale sätestatud. Analüüsi tulemusel jõuti esiteks järeldusele, eelnevalt kirjeldatud olukorra esinemisel ühtlustatud valdkonnas on liikmesriikide pädevust kaupade vaba liikumist piiravaid kaitsemeetmeid rakendada piiratud. See tähendab, et ühtlustamata valdkonnas jõuti järeldusele, et liikmesriikide diskretsiooniõigus kaitsemeetmete valimisel on küllaltki lai, kuivõrd õigusaktides ei ole selles osas seatud spetsiifilisi piiranguid ning silmas tuleb pidada meetme kohaldamise vajalikkust ja proportsionaalsust. Teiselt poolt ühtlustatud valdkonnas aga liikmesriikide diskretsiooniõigust mõnevõrra piiratud sellega, et isikupõhised meetmed on suuresti asendatud territoriaalsete meetmetega. Ehk välja ei saa valida ühte ettevõtjat või tehist, vaid süsteem tuleb rakendada kogu liikmesriigi territooriumil ja kõigile. Teiseks, erinevalt ühtlustamata valdkonnast ei piisa ühtlustatud valdkonnas kaitsemeetmete rakendamiseks teaduslikust ebakindlusest ohu tõendamisel, vaid liikmesriikidel tuleb ohu tekkimine inimeste tervisele täiendavalt teaduslikult tõendada. Ühtlustamata valdkonnas piisab kaitsemeetmete kohaldamiseks teaduslikust ebakindlusest, mis tähendab, et teaduslikud tõendid on ebapiisavad, ebaselged või ebamäärased, kuid esialgne teaduslik hinnang näitab, et on piisavalt põhjust muretseda, et potentsiaalselt ohtlikud mõjud inimeste tervisele võivad saabuda. Ühtlustamata valdkonnas võetud kaitsemeetmed tuleks läbi vaadata uute teaduslike andmete põhjal ning neid tuleks säilitada seni, kuni teaduslikud andmed on puudulikud, ebatäpsed või ebaselged ja kui riski peetakse ühiskonnale suureks. Ühtlustatud valdkonnas aga tuleb kaitsemeetmete kohaldamiseks saavutada ohu kõrgema tõendatuse tase. See tähendab, kuivõrd ühtlustatud valdkonnas on toodete ohutuse tase eelnevalt põhjalike teaduslike uuringutega tõendatud ja see õigusaktides sõnaselgelt välja toodud, siis on vajalik tugev ja selge tõendusmaterjal, et olenemata ohutustasemele vastamisest on toode rahvatervisele ohtlik. Ohu tõendatuse taseme vahetegu ühtlustamata ja ühtlustatud valdkonnas on oluline. Ühtlustamise eesmärk on tagada rahvatervise kõrgem kaitse, tarbijate usaldus ning soodustada seega siseturu toimimist. Kui ühtlustatud valdkonnas piisaks vaid teaduslikust ebakindlusest, siis oleks liikmesriikidel võimalus asjatult piirata kaupade vaba liikumist ning ühtlustamine kaotaks oma mõtte.

Euroopa Liidu õigusaktide analüüsi tulemusena jõuti järeldusele, et toiduvaldkonda reguleerivates aktides sisalduv kaitseklausel sellise õigusliku olukorra analüüsiks, mis annaks teatud tingimustel liikmesriikidele võimaluse peatada või piirata konkreetse ühtlustatud valdkonna sätete rakendamist, ei ole alati ühesugune, või ei ole seda kaitseklauslit üldse. Suuremas osas toiduvaldkonda reguleerivates õigusaktides on olemas konkreetne kaitseklausel, milles on selgelt sõnastatud, et liikmesriik võib oma territooriumil rakendada kaitsemeetmeid – näiteks piirata toote turule viimist või keelata ajutisel toote müük oma territooriumil, kui on piisavalt põhjust arvata, et selle tarbimine ohustab inimese tervist. Sellised õigusaktid sisaldavad ka edasist menetluslikku protsessi ning pädevuse jaotus. Lisaks on toiduvaldkonda reguleerivaid õigusakte, mis sisaldavad kaitseklauslit viitega üldisele toidunõuded kehtestanud määrusele nr 178/2002. Seesugust kaitseklauslit sisaldavad õigusaktid panevad paika küll ohu tõendatuse taseme, kuid meetmete võtmise menetluslik kord tuleneb üldisest toidumäärusest. Viimaks saab välja tuua ka õigusaktid, milles puudub kaitseklausel ning ka viide üldises toidumääruses sisalduvale kaitseklauslile. Seega, eristada saab põhimõtteliselt kolme erinevat reguleerimisviisi: 1) valdkonda ühtlustavas õigusaktis sisaldub konkreetne kaitseklausel, mis selle akti alusel on kohaldatav; 2) valdkonda ühtlustavas õigusaktis sisaldub kaitseklausel, mis viitab üldise toidunõudeid reguleerivale määruse nr 178/2002 artiklitele 53 ja 54; 3) valdkonna ühtlustamiseks vastu võetud õigusaktis puudub kõnealune kaitseklausel täielikult.

Viimases peatükis analüüsis autor läbi teoreetiliste näidete, võttes arvesse kirjeldatud kaitseklauslite jagunemist, kuidas on konkreetse kaitseklausliga või selle puudumisel tagatud rahvatervise kaitse Euroopa Liidus ühtlustatud toiduvaldkonnas piiramata kaupade vaba liikumist. Muuhulgas leiti, et üldine toiduohutuse eesmärgil kehtestatud määrus nr 178/2002 kuulub igas olukorras kohaldamisele, kuivõrd seal on sätestatud kohustus liikmesriike ja Euroopa Komisjoni teavitada kaitsemeetmete võtmisest või võtmise vajadusest. Võimalikke kaitsemeetmeid eriaktid üldiselt selgesõnaliselt ette ei näe. Enamus ühtlustamiseetmetena vastu võetud õigusaktid annavad liikmesriikidele õiguse ajutiselt peatada või piirata selle õigusakti sätete kohaldamist. See tähendab, et liikmesriigil on teatud tõendatuse taseme saavutamisel õigus ajutiselt kõrvale kalduda Euroopa Liidu toiduvaldkonnas ühtlustatud meetmetest ja piirata seeläbi kaupade vaba liikumist rahvatervise kaitse eesmärgil. Näiteks, kui eriaktist tulenevalt ei tohi keelata teatud toote turule laskmist liikmesriigis, kui see ei ületa kehtestatud ohutaseme piirmäärasid, siis kõrgendatud ohu tõendamisel annavad kaitseklauslid liikmesriigile ajutiselt õiguse seda keeldu rakendada. Mõni toiduvaldkonda reguleeriv õigusakt näeb konkreetsete kaitsemeetmetena ette toidu turule lubamise piirangute seadmise või turult tagasi kutsumise õiguse. Määruse nr 178/2002 kohaldumisel on liikmesriigil õigus ajutiselt

kõnealuse toidu turuleviimise või kasutamise peatamine; eritingimuste kehtestamine kõnealuse toidu suhtes; või muude mis tahes asjakohaste meetmete kohaldamine. Igal juhul ei näe ükski toiduvaldkonda reguleeriv õigusakt sellises olukorras otstarbeka kaitsemeetmena ette ettevõtja vastutusele võtmise, st trahvi, ettevõtja tegevuse peatamise või muu karistusmeetme rakendamise vajadust, kuivõrd ettevõtja on täitnud EL õigusest tulenevad kriteeriumid. See tähendab, et oluline on vahet teha mittenouetekohasel toidul ja ohtlikul toidul. Sealjuures aga peab ettevõtja tegema koostööd liikmesriigi ja Euroopa Komisjoniga rahvatervise kaitse tagamiseks. Tulenevalt magistritöö esimeses peatükis jõutud järeldustele peavad ka ühtlustatud valdkonnas rakendatavad mis tahes meetmed olema proportsionaalsed, vajalikud ning võimalikult vähe kaupade vaba liikumist piiravad rahvatervise kaitse eesmärgi saavutamisel. Seda kinnitab ka Euroopa Kohtu praktika, mille kohaselt on kaitseklauslite puhul tegemist ettevaatuspõhimõtte erilise väljendusega. See tähendab, et eriaktides sätestatud kaitseklausli kohaldamise tingimusi tuleb tõlgendada pidades silmas ettevaatuspõhimõtet ning toiduvaldkonnas sätestatud õigusaktide alusel rakendatud kaitsemeetmete võtmisel tuleb arvestada proportsionaalsuse ja vajalikkuse nõudega, st liikmesriigi rakendatavad meetmed peavad olema vajalikud ning peab olema näidatud, et rahvatervise kaitse tagamiseks antud olukorras ei ole võimalik võtta vähem piiravaid meetmeid.

Magistritöö käigus selgus, et toiduvaldkondades, kus õigusaktis on sätestatud konkreetne kaitseklausel, mis lubab kaupade vaba liikumise piiramist rahvatervise kaitseks, on selle kohaldamise menetluslik protsess ning pädevuse jaotus samasugune. Esiteks tuleb liikmesriikidel ohu tuvastamisel selle realiseerumine põhjalike tõenditega tõestada ning kahtlusest või teaduslikust ebakindlusest ei piisa, sest liikmesriigid on nii tarbijate kui ettevõtjate kaitseks ja siseturu toimimiseks ühtlustamises kokku leppinud. Ühtlustamise käigus seatavad kriteeriumid ning piirmäärad on põhjaliku uurimistöö tulemusel kehtestatud ning tuginevad teaduslikele allikatele ja ekspertide hinnangutele. Euroopa Komisjoni töödokumendist nähtub, et iga kriteeriumi korral tuleb põhjalikult kaalutleda selle vajalikkust ja rakendatavust. Seega on õigusaktides paikapandud piirmäärad suure varuga, et tagada rahvatervise kaitse mitmekordse kindlusega ka näiteks erinevate ohtlikkuse tasemega bakteritüvede puhul. Seejärel on liikmesriigil kohustus sellest Euroopa Komisjoni ja teisi liikmesriike teavitada. Euroopa Komisjonil on kohustus vastavalt liikmesriigi põhjendustele kaitsemeetmed üle vaadata ning vajadusel ise kaitsemeetmeid kohaldada ulatuses, mis osas liikmesriik ei ole võimeline seda rahuldavalt tegema. Euroopa Kohtu praktika analüüsimisel selgus, et Euroopa Komisjonil ei ole kohustust võtta kaitsemeetmeid enne, kui on ilmne, et tõsine oht inimeste tervisele on tõendatud. Kui Euroopa Komisjon selliseid meetmeid kohaldab,

siis tuleb tal ühtlasi 10 päeva jooksul otsustada võetavate meetmete kinnitamisest, muutmises, tühistamisest või laiendamises. Juhul kui Euroopa Komisjon leiab, et liikmesriik suudab riigisisestest meetmetega rahuldavalt riski juhtida, siis teeb Euroopa Komisjon samaoodi 10 päeva jooksul otsuse riigisisestest ajutiste kaitsemeetmete laiendamise, muutmise või tühistamise üle otsustamiseks. Liikmesriik võib säilitada riigisisestest ajutised kaitsemeetmed ühenduse meetmete vastuvõtmiseni. Lisaks tuleneb ühtlustamismeetmetena vastu võetud eriaktide preambulast juhis neid õigusakte üle vaadata ning kohandada seoses teaduse, tehnoloogia või muu arengu tulemusel tekkivatest muudatustest.

Leidmaks vastust küsimusele, milline regulatsioon kohaldub, kui valdkonda ühtlustavas eriaktis kaitseklausel täielikult puudub, analüüsiti üldise toidumääruse nr 178/2002 kohaldumist. Leiti, et kui eriaktis puudub säte olukorra lahendamiseks, siis kohaldub üldine toidunõuded sätestanud määrus nr 178/2002. Autor leiab, et käesoleval juhul konkreetse probleemi lahendamiseks on Euroopa Liidu õigus toiduohutuse valdkonnas ebaselge, kuivõrd määruse nr 178/2002 kohaldamisel ei ole selge artikkel 14 lõige 8 ning artiklite 53 ja 54 vaheline suhe ning esimeses puudub viide edasisele tegevusele ning pädevuse jaotusele. Seega uuris autor toiduvaldkonnas Euroopa Kohtu praktikat ning proovis leida lahenduse kasutades analoogiat. Autor leidis, et magistritöö eesmärgi saavutamiseks oleks põhjendatud määruse nr 178/2002 artikkel 14 lõiget 8 kohelda kui kaitseklauslit, mida tuleb kohaldada vastavalt määruse nr 178/2002 artiklites 53 ja 54 sätestatud menetluslikule korrale. See võimaldaks olukorra lahendamise sarnaselt teistes valdkonna õigusaktides sisalduva kaitseklauslis sätestatud regulatsioonile. Määruse nr 178/2002 artikkel 14 lõike 8 ning artiklite 53 ja 54 koostoimes kohaldamise puhul on tegemist autori arvates ainukese võimaliku tõlgendusviisiga hetkelise õigusliku regulatsiooni alusel rahvatervise kaitseks piiramata ülemääraselt kaupade vaba liikumist ning kohaldades samaaegselt toiduohutuse põhiprintsiipi. See tähendab, et kui eriaktis puudub konkreetne kaitseklausel, siis tuleb tugineda üldisele toidumäärusele ja seal sisalduvale üldisele kaitseklauslile. Üldises toidumääruses sisalduvas kaitseklauslis aga ei ole määratletud edasist menetluslikku korda, küll aga on see määratud kõnealuse määruse artiklites 53 ja 54. Eelmainitud artiklid aga annavad kaitsemeetmete kohaldamise õiguse esmalt Euroopa Komisjonil. Seega, kui eriaktis kaitseklausel puudub, siis leidub see kaitseklausel üldises toidumääruses nr 178/2002 ning selle kohaldamise menetluslik kord artiklites 53 ja 54. Juhul, kui leida, et määruse nr 178/2002 artikkel 14 lõige 8 ning artiklid 53 ja 54 ei ole koos kohaldatavad, siis jääb ebaselgeks pädevuse jaotus ja alused seoses edasiste toimingutega. Toiduvaldkonna õigusaktides, kus oli olemas kaitseklausel, tuli selgelt välja, kes, mida ja millal

Euroopa Komisjonile ja teistele liikmesriikidele teatama peab, mida Euroopa Komisjon infoga peale hakkab ja kui kiiresti, samuti kui kaua võib liikmesriik võetud kaitsemeetmeid kohaldada.

Kokkuvõttes on oluline rõhutada, et olenemata erisustest ja ebaselgustest erinevates toiduvaldkondade õigusaktides sisalduvatest kaitseklauslitest on rahvatervise tagamise põhiprintsiibid samad. Eelkõige tuleb tähelepanu pöörata sellele, et ühtlustamata ja ühtlustatud toiduvaldkonnas on rahvatervise kaitsele tuginemiseks sätestatud erinevad kriteeriumid. Ühtlustatud valdkonnas tuleb kaitsemeetmete kohaldamisel koguda kõrgemal tasemel tõendid, mis reeglina hõlmavad uusi ohte, mida seni ei ole testitud või hinnatud. Kui valdkond on ühtlustatud ning tooted on Euroopa Liidu õigusaktidega siseturule kauplemiseks lubatud, siis on ilmselge, et nende ohutuse tase on eelnevalt põhjalike teaduslike uuringutega tõendatud ning nende toodete vaba liikumist ei ole põhjendatud ilma tugeva tõendusmaterjalita piirata. Muuhulgas tuleb välja tuua, et kui tõsine oht inimese tervisele on tõendatud, siis on Euroopa Komisjonil kohustus teatud aja jooksul liikmesriikide või Euroopa Komisjoni enda rakendatavate ajutiste meetmete osas teha alalise teadusliku komitee abil otsus nende meetmete edasise rakendamise kohta. Kusjuures seni kuni Euroopa Komisjon otsust teinud ei ole on kaitsemeetmete õiguspärasuse hindamise pädevus liikmesriigi kohtul ning õiguspärase kaitsemeetmete puhul on liikmesriigil neid õigus kohaldada seni kuni Euroopa Komisjon nende osas otsuse teeb.

PROTECTION OF PUBLIC HEALTH IN REGARDS TO FOOD SAFETY IN THE CONTEXT OF FREE MOVEMENT OF GOODS

Abstract

The free movement of goods is one of the fundamental freedoms and objectives of the European Union. The protection of public health is also one of the most important objectives in the European Union. There are many dangers that can affect public health everywhere around us, including in food. In order to achieve the highest level of food safety, the European Union has adopted food harmonization legislation laying down certain requirements, criteria and thresholds to ensure the protection of public health without restricting the free movement of goods. There is a great deal of case law from the Court of Justice on the justification for the protection of public health, but the field of food safety involves specific features and unexpected developments which make it difficult to develop uniform case law. Therefore, there is also reason to believe that, in the harmonized area, there is uncertainty as to the discretion of a Member State to adopt safeguard measures in the event of new information becoming available about a food being dangerous for the public health.

The implementation of food safety is still a topical issue today. Many stakeholders often have conflicts of interest and it is difficult for policy makers to balance these interests. Consumers expect food to be safe. They demand high standards in food production, which they believe must be competitive, hygienic and, where possible, environmentally friendly. As such consumer demands increase, a number of food crises have eroded consumer confidence. A survey of consumer confidence in food in six European countries shows that between one third and one quarter of consumers think that the price, taste and quality of food, as well as production methods, nutrition and safety, have deteriorated over time. The European Commission's response to the decline in consumer confidence is set out in the year 2000 White Paper on Food Safety. Today, more than 90% of these 84 measures have been completed. Food safety issues are closely monitored and it is therefore vital that any food crisis is dealt with professionally and quickly. At the same time, innovative new products and technological developments pose new challenges. A national regulatory environment that does not keep pace with these developments may become an obstacle to cross-border trade.

As a result of the various food crises of the last decades of the twentieth century, the control of human health threats has become a priority of the European Union's food policy. This explains why, in addition to the general legislation already in place, further harmonization of the food

sector was considered necessary. Food harmonization legislation contains safeguard measures which may restrict, suspend or prohibit the marketing of foodstuffs in order to protect human health. This master's thesis describes and analyzes the importance of these protection measures in resolving future food crises and explains whether and how they differ.

The aim of this Masters' thesis was to find out how the protection of public health is ensured under the current legal framework when, due to scientific or technical progress, there is reason to believe that a product on the internal market poses a risk to public health, regardless of its compliance with criteria or thresholds.

Three research questions were answered. First, it examined the conditions under which recourse to the public health exception in a non-harmonized area was justified. Secondly, an answer was found to the question of how public health is ensured in a harmonized area if a particular product meets the criteria set out in the legislation, but scientific or technical progress gives reason to believe that it poses a risk to public health. It examined the extent to which health risks need to be demonstrated, the procedures to be initiated and the division of competences between the Member States, the European institutions and the courts. Thirdly, the answer was found to the question whether and to what extent the safeguard clauses contained in the regulations harmonizing the food sector differ and, if so, whether these differences are intentional.

Based on the provisions laid down in the TFEU and the case law of the Court of Justice, it was considered that the free movement of goods could be restricted on the basis of a public health exception under certain conditions. In the field of non-harmonized food, a Member State has the precautionary principle to apply safeguard measures in the event of a potential risk. For the application of the precautionary principle, scientific uncertainty is sufficient that a negative effect on human health may occur, and such a conclusion is not based on a hypothetical opinion but on all available evidence. To justify recourse to the public health derogation, a certain control scheme has been developed under which a Member State may restrict the free movement of goods within the European Union if it is demonstrated 1) at least to the extent of scientific uncertainty that a risk to public health is likely; 2) that the chosen restriction or protection measure is necessary for the protection of public health; and 3) that the restriction is proportionate to the objective pursued, namely that the Member State is required to take the least restrictive measure to ensure the protection of public health. It is important to emphasize that there is no situation in which the principle of proportionality must be disregarded. Therefore, the principle of proportionality must also be applied in the harmonized area. The

control scheme outlined above is a comprehensive logic-based scheme applicable to the non-harmonized food sector in the European Union. Where relevant secondary legislation has been established, the national measures relating to it must be assessed in the light of the harmonization provisions and not in the light of the provisions of the TFEU.

The analysis of EU food harmonization legislation in the second chapter of this thesis shows that it generally contains a safeguard clause to deal with a situation where a product meets the criteria set out in that legislation but has become dangerous to public health as a result of various developments. However, the analysis revealed that there is also food law that previously included this safeguard clause but it was removed during harmonization, or legislation that did not have a safeguard clause before harmonization and did not include it during harmonization. The European Union institutions have not provided an explanation why it has been completely removed from the legislation that previously contained the safeguard clause or why it has not been provided for from the outset. The analysis led, firstly, to the conclusion that, in the situation described above in the field of harmonization, the Member States have competence to apply safeguard measures restricting the free movement of goods only within their own territory. Secondly, unlike in the non-harmonized field, scientific uncertainty in proving a risk is not sufficient to apply protection measures in a harmonized field, but it is for the Member States to provide additional scientific evidence of the risk to human health. An analysis of EU legislation concluded that the safeguard clause in food law to analyze a legal situation that would allow Member States, under certain conditions, to suspend or restrict the application of provisions in a specific harmonized area is not always the same or is non-existent. Based on that, three different types of regulation can be distinguished: 1) legislation harmonizing the field contains a specific safeguard clause which is applicable on the basis of that act; 2) the legislation harmonizing the field contains a safeguard clause which refers to Articles 53 and 54 of Regulation No 178/2002, which governs general food requirements; 3) The legislation adopted to harmonize the field does not contain this safeguard clause at all.

In the last chapter, the author analyzed through theoretical examples, taking into account the distribution of the described safeguard clauses, how the protection of public health in the harmonized food sector in the European Union is guaranteed without restriction of free movement of goods. Among other things, it was considered that General Food Safety Regulation No 178/2002 was applicable in all circumstances, as it stated the obligation to inform the Member States and the European Commission of the adoption or need for safeguard measures. Possible safeguards are not explicitly provided for in specific acts. Legislation

adopted as harmonization measures gives Member States the right to temporarily suspend or restrict the application of the provisions of that act. This means that a Member State has the right to derogate temporarily from harmonized measures in the field of food in the European Union when reaching a certain level of proof, thereby restricting the free movement of goods for the protection of public health. In regards to Regulation No 178/2002, a Member State may temporarily suspend the placing on the market or use of the food in question; imposing special conditions on the food in question; or the application of any other appropriate measures. In any event, that legislation does not provide for the need to hold an undertaking liable in such a situation. According to the conclusions reached in the first chapter of the master's thesis, the measures implemented in the harmonized field must also be proportionate, necessary and restrict the free movement of goods as little as possible in order to achieve the objective of protecting public health.

In the course of the master's thesis, it became clear that in areas where a specific safeguard clause is provided in legislation, the procedural situation and the division of competences are the same. When a risk is identified, Member States must provide substantiated evidence that it has materialized. The Member State is then obliged to inform the European Commission and the other Member States. The European Commission is obliged to review safeguard measures in accordance with the Member State's reasons and, if necessary, to apply safeguard measures itself to the extent that the Member State is not in a position to do so satisfactorily. An analysis of the case law of the Court of Justice has shown that the European Commission is not obliged to take safeguard measures until it is clear that a serious risk to human health has been demonstrated. If the European Commission applies such measures, it must also decide within 10 days to confirm, amend, repeal or extend the measures to be taken. If the European Commission considers that the Member State is able to manage the risk satisfactorily with the national measures, the European Commission shall also decide within 10 days to decide on the extension, amendment or revocation of the national interim protective measures. A Member State may maintain its national interim protective measures pending the adoption of Community measures. In addition, the preamble to specific acts adopted as harmonization measures provides guidance on the review and adaptation of such legislation to changes resulting from scientific, technological or other developments.

In order to answer the question of the rules applicable in the absence of a safeguard clause in a specific harmonization act, the application of Regulation No 178/2002 was analyzed. It was held that, in the absence of a provision in the special act to deal with the situation, Regulation

No 178/2002 laying down general food requirements applies. The author considers that EU law in the field of food safety is unclear in order to address a specific issue in this case, as the relationship between Article 14 (8) and Articles 53 and 54 is not clear in the application of Regulation 178/2002 and the former makes no reference to further action and division of competences. Thus, the author studied the case law of the Court of Justice in the field of food and tried to find a solution using analogy. The author considered that, in order to achieve the objective of the present master 's thesis, it would be justified to treat Article 14 (8) of Regulation No 178/2002 as a safeguard clause to be applied in accordance with the procedural rules laid down in Articles 53 and 54 of Regulation No. This would allow the situation to be resolved in a similar way to the regulation contained in the safeguard clause in other legislation in this area. In the author's view, the combined application of Article 14 (8) and Articles 53 and 54 of Regulation No 178/2002 is the only possible interpretation under the current legislation to protect public health without unduly restricting the free movement of goods and at the same time applying the basic principles of food safety. If it is found that Article 14 (8) of Regulation No 178/2002 and Articles 53 and 54 are not applicable together, the division of powers and the grounds for further action remain unclear. In food law, where there was a safeguard clause, it was clear who, what and when to notify the European Commission, what the European Commission would do with the information and how quickly, as well as for how long a Member State could apply the safeguard measures.

In conclusion, it is important to emphasize that, notwithstanding the differences between the safeguard clauses contained in the various pieces of food legislation, the basic principles for ensuring public health are the same. In particular, attention should be paid to the need to take into account the achievement of a higher level of evidence in the application of safeguard measures in a harmonized area. Once the sector is harmonized and products are allowed to be traded on the internal market under European Union law, it is clear that their level of safety has been proven in advance by thorough scientific research and that there is no justification for restricting the free movement of these products without strong evidence. It should be pointed out, inter alia, that where a serious risk to human health has been identified, the European Commission is required to decide, within a certain period, on the interim measures to be taken by the Member States or the European Commission itself. However, until the European Commission has taken a decision, the national court has jurisdiction to assess the legality of the protection measures, and in the case of lawful protection measures, the Member State has the right to apply them until the European Commission decides on them.

KASUTATUD KIRJANDUS

Õiguskirjandus

1. Berlingher, D. Regulating Free Movement of Goods within the European Union. „Vasile Goldiş” Western University of Arad. Journal of legal studies Volume 1 Issue 35/2018, lk 61-77.
2. Broberg M. European Food Safety Regulation and Developing Countries' Regulatory Problems and Possibilities. In: Gibbon P., Ponte S., Lazaro E. (eds) Global Agro-Food Trade and Standards. International Political Economy Series. Palgrave Macmillan, London, 2010.
3. Carreno, I., Berends, G. Safeguards in food law - ensuring food scares are scarce. European Law Review. E.L. Rev. 2005, 30(3), 386-405.
4. Dabrowska-Klosinska, P. GM Foods, Risk, Precaution and the Internal Market: Did Both Sides Win the Day in the recent Judgment of the European Court of Justice? German Law Journal: 2004.
5. Euroopa Komisjon. Discussion paper on strategy for setting microbiological criteria for foodstuffs in Community legislation. SANCO/1 252/2001, 8. märts 2005.
6. Graig, P., de Búrca. EU Law: Text, Cases, and Materials. Sixth edition. Oxford University Press, 2015.
7. Jiang, P. Uniform Precautionary Principle under EU Law. 2 Peking U. Transnat'l L. Rev. 490, 2014.
8. McCloskey, A. EC General Food Law Regulation 178/2002: Guidance Notes on the Food Safety (Northern Ireland) Order 1991 (Amendment) Regulations (Northern Ireland) 2004 and the General Food Regulations (Northern Ireland) 2004. Food Standards Agency (NI), 20. detsember 2004.
9. Poncelet, C. Free Movement of Goods and Environmental Protection in EU law: A Troubled Relationship? - International Community Law 2013/15.
10. Spranger, T. M. “In-depth analysis of various European directives and regulations with regard to their potential to regulate environmental effects of New Technologies besides Genetic Engineering Law”. German Federal Agency for Nature Conservation. Rheinische Friedrich-Wilhelms-University Bonn, Faculty of Law. Oktoober 2017.
11. Szajkowska, A. Impact of the Definition of the Precautionary Principle in EU Food Law, The, 47 Common Market L. Rev. 173, 2010.
12. Szajkowska, A. Regulating food law: Risk analysis and the precautionary principle as general principles of EU food law. Doktoritöö. Wageningen University: 19. märts 2012.
13. Terlicka, K. M., Jukes, D. J. From Harmonisation to Better, Smart and Fit Food Law: Reviewing the Legislators Attempts to Abolish Barriers to Food Trade in the EU. European Food and Feed Law Review, Vol. 9, No. 5 (2014), lk 302-313. Lexxion Verlagsgesellschaft mbH: 2014.
14. Triipan, M. Proportsionaalsuse põhimõte Euroopa Liidu õiguses. Juridica III/2006.
15. Triipan, M. Proportsionaalsuse põhimõte põhiõiguste kaitsel. Magistritöö, juh K. Merusk. Tartu Ülikool, õigusteaduskond, 2005.
16. Van der Meulen, B. M. J. The Structure of European Food Law. European Institute for Food Law. Laws — Open Access Journal: 16. aprill 2013.

17. Van der Meulen, B., Bremmers, H. J. Wijnands, Jo H.M., Poppe, K. J. "Structural Precaution: The Application of Premarket Approval Schemes in EU Food Legislation." Food and Drug Law Journal 67 (2012): 453–73.
18. Verdure, C. The (EC) Regulation on Microbiological Criteria: A General Overview. European Food and Feed Law Review 3, no. 3 (2008), lk 172-177.

Euroopa Liidu asutuste dokumendid

19. Eesti ühinemisleping Euroopa Liiduga: Seletuskiri. Välisministeerium: 2004. - https://vm.ee/sites/default/files/content-editors/web-static/351/Yhinemislepingu_seletuskiri.pdf (26.03.2020)
20. EFSA BIOHAZ Panel (EFSA Panel on Biological Hazards). Scientific Opinion on the Listeria monocytogenes contamination of ready-to-eat foods and the risk for human health in the EU. EFSA Journal 2018;16(1):5134, 173.
21. Euroopa Komisjon. 2073/2005 määrus: Kokkuvõte. Euroopa Liidu ametlik veebileht. 17.05.2019. - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/LSU/?uri=CELEX:32005R2073> (27.03.2020)
22. Euroopa Komisjon. 852/2004 määrus: Kokkuvõte. Euroopa Liidu ametlik veebileht, 24.11.2015. - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/LSU/?uri=CELEX:32004R0852> (27.03.2020)
23. Euroopa Komisjon. Commission adopts Communication on Precautionary Principle. Euroopa Liidu ametlik veebileht. Pressiteade: 2. veebruar 2000. - https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_00_96 (01.04.2020)
24. Euroopa Komisjon. Discussion Paper: On strategy for setting microbiological criteria for foodstuffs in Community legislation. Brüssel 8. märts 2005. SANCO/1252/2001 Rev.11.
25. Euroopa Komisjon. Ettevaatuspõhimõte: Kokkuvõte. Euroopa Liidu ametlik veebileht, 30. november 2016. - http://publications.europa.eu/resource/cellar/b5639ee0-4f28-41f8-b768-0d3ceac86b6c.0017.02/DOC_2 (31.03.2020)
26. Euroopa Komisjon. Euroopa Liidu poliitika lahtiseletatuna, Toiduohutus – Talust toidulauani: ohutu ja tervislik toit kõigile. Euroopa Komisjon: Teabevahetuse peadirektoraat. Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2014.
27. Euroopa Komisjon. Free movement in harmonised and non-harmonised sectors: Mutual recognition. Euroopa Liidu ametlik veebileht. - https://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/free-movement-sectors/mutual-recognition_en (01.04.2020)
28. Euroopa Komisjon. Guidance Document: on official control, under Regulation (EC) 882/2004, concerning microbiological sampling and testing of foodstuffs. Brüssel, 13. november 2006.
29. Euroopa Komisjon. Kaupade vaba liikumine: Juhend kaupade vaba liikumist reguleerivate asutamislepingu sätete kohaldamise kohta. Euroopa Komisjon: Ettevõtluse ja tööstuse peadirektoraadi õiguspoliitika direktoraat C. Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2010.
30. Euroopa Komisjon. Rooma leping (EMÜ): Kokkuvõte. Euroopa Liidu ametlik veebileht, 14. märts 2017. - http://publications.europa.eu/resource/cellar/20ba20c8-6d6e-4901-b167-33bed13d6209.0017.02/DOC_3 (01.04.2020)

31. Euroopa Komisjon. Toiduohutus – Mida Euroopa Komisjon teeb?. Euroopa Komisjon. Euroopa Liidu ametlik veebileht. - https://ec.europa.eu/info/topics/food-safety_et (25.03.2020)
32. Euroopa Komisjon. White Paper on Food Safety. Brüssel: Euroopa Komisjon, 12. jaanuar 2000, COM (1999) 719 final. - https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/gfl_white-paper_food-safety_2000_en.pdf (25.03.2020)
33. Euroopa Liit. Toll: ELi tolliliit praktikas. Euroopa Liidu ametlik veebileht, 03.02.2020. - https://europa.eu/european-union/topics/customs_et (01.04.2020)
34. Euroopa Parlament, Büroo Eestis. Mis on siseturg?. Euroopa Parlamendi ametlik veebileht. - https://www.europarl.europa.eu/estonia/et/euroopa-parlament/valjaanded/elektroonilised/101_kusimust_ja_vastust/14_mis_on_siseturg.html (01.04.2020)
35. Kidmose, B., Sylvest, J., Culver, J. Jt. Evaluation of the Application of the mutual recognition principle in the field of goods. Euroopa Komisjon. Brüssel, juuni 2015.
36. Komisjon on vastu võtnud teatise ettevaatusprintsipi kohta: KOM(2000) 1 (lõplik) - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex:52000DC0001> (31.01.2020)
37. Laky, Z. Tarbijakaitse ja rahvatervis – Toiduohutus. Euroopa Liidu Teabelehed. Euroopa Komisjon. November 2019. - <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/et/sheet/51/toiduohutus> (25.03.2020)
38. Maciejewski, M., Ratcliff, C. Siseturg – Kaupade vaba liikumine. Euroopa Parlament. Teabelehed Euroopa Liidu kohta. Aprill 2019. - <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/et/sheet/38/kaupade-vaba-liikumine> (23.03.2020)
39. Maciejewski, M., Ratcliff, C. Siseturg – Siseturu üldpõhimõtted. Euroopa Parlament. Teabelehed Euroopa Liidu kohta. Mai 2019. - <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/et/sheet/33/siseturu-uldpoohimotted> (01.04.2020)

Kohtupraktika

40. EKo C-104/75, *Adriaan de Peijper, Centrafarm BV* tegevdirektor, ECLI:EU:C:1976:67.
41. EKo C-110/05, Euroopa Ühenduste Komisjon versus Itaalia Vabariik, ECLI:EU:C:2009:66.
42. EKo C-111/16, kriminaalasi, milles süüdistatav on *Giorgio Fidenato* jt, ECLI:EU:C:2017:676.
43. EKo C-120/78, *Rewe-Zentral AG versus Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon)*, ECLI:EU:C:1979:42.
44. EKo C-13/99, *TEAM Srl* versus Euroopa Ühenduste Komisjon, ECLI:EU:C:2000:329.
45. EKo C-142/05, *Åklagaren* versus *Percy Mickelsson* ja *Joakim Roos*, ECLI:EU:C:2009:336.
46. EKo C-154/04, *The Queen Alliance for Natural Health'i* (C-154/04) ja *Nutri-Link Ltd* taotlusel versus *Secretary of State for Health*, ECLI:EU:C:2005:449.

47. EKo C-157/14, *Neptune Distribution SNC versus Ministre de l'Économie et des Finances*, EU:C:2015:823
48. EKo C-157/96, *The Queen versus Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, Commissioners of Customs & Excise, ex parte: National Farmers' Union, David Burnett and Sons Ltd, R. S. and E. Wright Ltd, Anglo Beef Processors Ltd, United Kingdom Genetics, Wyjac Calves Ltd, International Traders Ferry Ltd, MFP International Ltd, Interstate Truck Rental Ltd ja Vian Exports Ltd*, ECLI:EU:C:1998:191.
49. EKo C-158/04 ja C-159/04 (liidetud), *Alfa Vita Vassilopoulos AE (C-158/04) ja Carrefour Marinopoulos AE (C-159/04) versus Elliniko Dimosio ja Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon*, ECLI:EU:C:2006:562.
50. EKo C-170/04, *Klas Rosengren ja teised versus Riksåklagaren*, ECLI:EU:C:2007:313.
51. EKo C-174/82, *Officer van Justice versus Sandoz BV*, ECLI:EU:C:1983:213.
52. EKo C-184/96, Euroopa Ühenduste Komisjon versus Prantsuse Vabariik, ECLI:EU:C:1998:495.
53. EKo C-187/80, *Merck & Co. Inc. versus Stephar BV ja Petrus Stephanus Exler*, ECLI:EU:C:1981:180.
54. EKo C-192/01, Euroopa Ühenduste Komisjon versus Taani Kuningriik, ECLI:EU:C:2003:492.
55. EKo C-235/89, Euroopa Ühenduste Komisjon versus Itaalia Vabariik, ECLI:EU:C:1992:73.
56. EKo C-236/01, *Monsanto Agricoltura Italia SpA ja teised versus Presidenza del Consiglio dei Ministri ja teised*, ECLI:EU:C:2003:431.
57. EKo C-24/00, Euroopa Ühenduste Komisjon versus Prantsuse Vabariik, ECLI:EU:C:2004:70.
58. EKo C-244/06, *Dynamic Medien Vertriebs GmbH versus Avides Media AG*, ECLI:EU:C:2008:85.
59. EKo C-261/81, *Walter Rau Lebensmittelwerke versus De Smedt PVBA*, ECLI:EU:C:1982:382.
60. EKo C-267/91, Kriminaalasjas, milles süüdistatavad on Bernard Keck ja Daniel Mithouard, ECLI:EU:C:1993:905.
61. EKo C-270/02, Euroopa Ühenduste Komisjon versus Itaalia Vabariik, ECLI:EU:C:2004:78.
62. EKo C-275/92, *Her Majesty's Customs and Excise versus Gerhart Schindler ja Jörg Schindler*, ECLI:EU:C:1994:119.
63. EKo C-302/02, *Radlberger Getränkegesellschaft ja S. Spitz*, ECLI:EU:C:2005:36.
64. EKo C-302/86, Euroopa Ühenduste Komisjon versus Taani Kuningriik, ECLI:EU:C:1988:421.
65. EKo C-319/05, Euroopa Ühenduste Komisjon versus Saksamaa Liitvabariik, ECLI:EU:C:2007:678.
66. EKo C-320/03, Euroopa Ühenduste Komisjon versus Austria Vabariik, ECLI:EU:C:2005:684.
67. EKo C-34/79, *Regina versus Maurice Donald Henn ja John Frederick Ernest Darby*, ECLI:EU:C:1979:295.

68. EKo C-34-36/95, *Konsumentombudsmannen (KO) versus De Agostini (Svenska) Förlag AB, ja Konsumentombudsmannen (KO) versus TV-Shop i Sverige AB*, ECLI:EU:C:1997:344.
69. EKo C-36/11, *Pioneer Hi Bred Italia Srl Versus Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali*, ECLI:EU:C:2012:534.
70. EKo C-366/04, *Georg Schwarz v Bürgermeister der Landeshauptstadt Salzburg*, ECLI:EU:C:2005:719.
71. EKo C-367/89, kriminaalasjas, milles süüdistatavad on *Aimé Richardt ja Les Accessoires Scientifiques SNC*, ECLI:EU:C:1991:376.
72. EKo C-368/95, *Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH versus Heinrich Bauer Verlag*, ECLI:EU:C:1997:325.
73. EKo C-382/10, *Erich Albrecht and Others v Landeshauptmann von Wien*, ECLI:EU:C:2011:639.
74. EKo C-41/93, Prantsuse Vabariik versus Euroopa Ühenduste Komisjon, ECLI:EU:C:1994:196.
75. EKo C-434/04, kriminaalasjas *Jan-Erik Anders Ahokainen ja Mati Leppik*, ECLI:EU:C:2006:609.
76. EKo C-443/13, *Ute Reindl, MPREIS Warenvertriebs GmbH* eest kriminaalkorras vastutav esindaja versus *Bezirkshauptmannschaft Innsbruck*, ECLI:EU:C:2014:2370.
77. EKo C-448/98, kriminaalasi, milles süüdistatav on *Jean-Pierre Guimont*, ECLI:EU:C:2000:663.
78. EKo C-463/01, Euroopa Ühenduste Komisjon versus Saksamaa Liitvabariik, ECLI:EU:C:2004:797.
79. EKo C-473/98, *Kemikalieinspektionen versus Toolex Alpha AB*, ECLI:EU:C:2000:379.
80. EKo C-5/77, *Carlo Tedeschi versus Denavit Commerciale s.r.l.*, ECLI:EU:C:1977:144.
81. EKo C-6/99, *Association Greenpeace France jt. versus Ministère de l'Agriculture et de la Pêche jt*, ECLI:EU:C:2000:148.
82. EKo C-72/83, *Campus Oil Limited ja teised versus ministre pour l'Industrie et l'Energie ja teised*, ECLI:EU:C:1984:256.
83. EKo C-78/70, *Deutsche Grammophon Gesellschaft mbH versus Metro-SB-Großmärkte GmbH & Co. KG*, ECLI:EU:C:1971:59.
84. EKo C-8/74, *Procureur du Roi versus Benoît ja Gustave Dassonville*, ECLI:EU:C:1974:82.
85. EKo liidetud kohtuasjad C-1/90 ja C-176/90, *Aragonesa de Publicidad Exterior SA ja Publivia SAE versus Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalitat de Cataluña*, ECLI:EU:C:1991:327.
86. EKo liidetud kohtuasjad C-211/03, C-299/03 ja C-316/03 kuni C-318/03, *HLH Warenvertriebs GmbH (C-211/03) ja Orthica BV (C-299/03 ja C-316/03 kuni C-318/03) versus Bundesrepublik Deutschland*, ECLI:EU:C:2005:370.
87. EKo liidetud kohtuasjad C-58/10-C-68/10, *Monsanto SAS ja teised versus Ministre de l'Agriculture et de la Pêche*, ECLI:EU:C:2011:553.
88. Liidetud EKo C-267/95 ja C-268/95, *Merck & Co. Inc., Merck Sharp & Dohme Ltd ja Merck Sharp & Dohme International Services BV versus Primecrown Ltd*, Ketan

Himatlal Mehta, Bharat Himatlal Mehta ja Necessity Supplies Ltd ning Beecham Group plc versus Europharm of Worthing Ltd, ECLI:EU:C:1996:468.

Kohtujuristi ettepanekud

89. EKo C-111/16, kriminaalasi, milles süüdistatav on *Giorgio Fidenato jt*, ECLI:EU:C:2017:248, kohtujuristi Michal Bobek ettepanek
90. EKo C-446/08, *Solgar Vitamin's France, Valorimer SARL, Christian Fenioux, L'Arbre de Vie SARL, Source Claire, Nord Plantes EURL, RCS Distribution, Ponroy Santé, meneluses osales: Syndicat de la Diététique et des Compléments Alimentaires versus Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi, Ministre de la Santé, de la Jeunesse et des Sports, Ministre de l'Agriculture et de la Pêche*, ECLI:EU:C:2009:795, kohtujuristi Niilo Jääskinen ettepanek.
91. EKo liidetud kohtuasjad C-78/16 ja C-79/16, *Giovanni Pesce jt (C-78/16), Cesare Serinelli jt (C-79/16) versus Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-79/16), Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile, Commissario Delegato per Fronteggiare il Rischio Fitosanitario connesso alla Diffusione della Xylella nel Territorio della Regione Puglia, Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, Regione Puglia*, ECLI:EU:C:2016:340, kohtujurist Yves Bot ettepanek.

Õigusaktid

92. Belgia, Saksamaa, Prantsusmaa, Itaalia, Luksemburg, Madalmaad. Euroopa Majandusühenduse asutamisleping. Rooma 25.03.1957.
93. Council Directive 90/220/EEC of 23 April 1990 on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms. OJ L 117, lk 15-27.
94. Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versioon. – ELT ELT C 326, 26.10.2012, lk 1-390.
95. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2015/1535, 9. september 2015, millega nähakse ette tehnilistest eeskirjadest ning infoühiskonna teenuste eeskirjadest teatamise kord. – ELT L 241/1, lk 1-15.
96. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 1999/2/EÜ, 22. veebruar 1999, ioniseeriva kiirgusega töödeldud toitu ja toidu koostisosasid käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta. – EÜT L 66, lk 16-23.
97. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/18/EÜ, 12. märts 2001, geneetiliselt muundatud organismide tahtliku keskkonda viimise kohta ja nõukogu direktiivi 90/220/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta. – EÜT L 106, lk 1-39.
98. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2002/46/EÜ, 10. juuni 2002, toidulisandeid käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta. – ELT L 183, lk 51-57.
99. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/54/EÜ, 18. juuni 2009, loodusliku mineraalvee kasutamise ja turustamise kohta. – ELT L 164, lk 45-58.
100. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/60/EL, 15. mai 2014, liikmesriigi territooriumilt ebaseaduslikult väljaviidud kultuuriväärtuste tagastamise kohta ja millega muudetakse määrust (EL) nr 1024/2012 (uuesti sõnastatud). – ELT L 159/1, lk 1-10.
101. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2015/2283, 25. november 2015, mis käsitleb uuendtoitu, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust

- (EL) nr 1169/2011 ning tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 258/97 ja komisjoni määrus (EÜ) nr 1852/2001. – ELT L 327/1, lk 1-22.
102. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2017/625, 15. märts 2017, mis käsitleb ametlikku kontrolli ja muid ametlikke toiminguid, mida tehakse eesmärgiga tagada toidu- ja söödaalaste õigusnormide ning loomatervise ja loomade heaolu, taimetervise- ja taimekaitsevahendite alaste õigusnormide kohaldamine. – ELT L 95/1, lk 1-142.
 103. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2019/515, 19. märts 2019, mis käsitleb teises liikmesriigis seaduslikult turustatavate kaupade vastastikust tunnustamist ja millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 764/2008. – ELT L 91/1, lk 1-18.
 104. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 609/2013, 12. juuni 2013, imikute ja väikelaste toidu, meditsiinilisel näidustusel kasutamiseks ettenähtud toidu ning kehakaalu alandamiseks ettenähtud päevase toidu asendajate kohta. – ELT L 181, lk 35-56.
 105. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1331/2008, 16. detsember 2008, millega kehtestatakse toidu lisaainete, toiduensüümide ning toidu lõhna- ja maitseainete lubade andmise ühtne menetlus. - ELT L 354, lk 1-6.
 106. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1332/2008, 16. detsember 2008, mis käsitleb toiduensüüme ning millega muudetakse nõukogu direktiivi 83/417/EMÜ, nõukogu määrust (EÜ) nr 1493/1999, direktiivi 2000/13/EÜ, nõukogu direktiivi 2001/112/EÜ ja määrust (EÜ) nr 258/97. – ELT L 354/7, lk 7-15.
 107. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1333/2008, 16. detsember 2008, toidu lisaainete kohta. - ELT L 354, lk 16-33.
 108. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1334/2008, 16. detsember 2008, mis käsitleb toiduainetes kasutatavaid lõhna- ja maitseaineid ning teatavaid lõhna- ja maitseomadustega toidu koostisosi ning millega muudetakse nõukogu määrust (EMÜ) nr 1601/91, määrusi (EÜ) nr 2232/96 ja (EÜ) nr 110/2008 ning direktiivi 2000/13/EÜ. – ELT L 354/34, lk 34-50.
 109. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 178/2002, 28. jaanuar 2002, millega sätestatakse toidualaste õigusnormide üldised põhimõtted ja nõuded, asutatakse Euroopa Toiduohutusamet ja kehtestatakse toidu ohutusega seotud menetlused. – ELT L 031, lk 1-24.
 110. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1829/2003, 22. september 2003, geneetiliselt muundatud toidu ja sööda kohta. – ELT L 268, lk 1-23.
 111. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1925/2006, 20. detsember 2006, vitamiinide, mineraaltoitainete ja teatud muude ainete toidule lisamise kohta. – ELT L 404, lk 26-38.
 112. Euroopa parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1935/2004 27. oktoober 2004 toiduga kokkupuutumiseks ettenähtud materjalide ja esemete kohta, millega tunnistatakse kehtetuks direktiivid 80/590/EMÜ ja 89/109/EMÜ. – ELT L 338, lk 4-17.
 113. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 258/97, 27. jaanuar 1997, uuendtoidu ja toidu uuendkoostisosade kohta. - EÜT L 43, lk 1-6. (Kehtetu)
 114. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 396/2005, 23.veebruar 2005, taimses ja loomses toidus ja söödas või nende pinnal esinevate pestitsiidide jääkide piirnormide ja nõukogu direktiivi 91/414/EMÜ muutmise kohta. – ELT L 70/1, lk 1-16.

115. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 470/2009, 6. mai 2009, milles sätestatakse ühenduse menetlused farmakoloogiliste toimeainete jääkide piirnormide kehtestamiseks loomsetes toiduainetes ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EMÜ) nr 2377/90 ning muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2001/82/EÜ ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EÜ) nr 726/2004. – ELT L 152/11, lk 11-22.
116. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 764/2008, 9. juuli 2008, milles sätestatakse menetlused seoses teatavate riiklike tehniliste eeskirjade kohaldamisega teises liikmesriigis seaduslikult turustatavate toodete suhtes ja tunnistatakse kehtetuks otsus nr 3052/95/EÜ. – ELT L 218/21, lk 21-29. (kehtetu)
117. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 852/2004, 29. aprill 2004, toiduainete hügieeni kohta. – ELT L 139, lk 1-54.
118. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 853/2004, 29. aprill 2004, millega sätestatakse loomset päritolu toidu hügieeni erieeskirjad. – ELT L 139, lk 55-205.
119. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 854/2004, 29. aprill 2004, millega kehtestatakse erieeskirjad inimtoiduks ettenähtud loomsete saaduste ametlikuks kontrollimiseks. – ELT L 139, lk 206-319 (Kehtetu).
120. Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus nr 3052/95/EÜ, 13. detsember 1995, millega kehtestatakse informatsiooni vahetamise kord selliste siseriiklike meetmete kohta, millega kaldutakse kõrvale ühenduse territooriumil kaupade vaba liikumise põhimõttest. – ELT L 321, lk 1-5. (kehtetu)
121. Komisjoni määrus (EL) nr 37/2010, 22. detsember 2009, mis käsitleb farmakoloogilisi toimeaineid ja nende liigitust loomsetes toiduainetes sisalduvate jääkide piirnormide järgi. – ELT L 15/1, lk 1-72.
122. Komisjoni määrus (EÜ) nr 1881/2006, 19. detsember 2006, millega sätestatakse teatavate saasteainete piirnormid toiduainetes. – ELT L 364, lk 5-24.
123. Komisjoni määrus (EÜ) nr 2073/2005, 15. november 2005, toiduainete mikrobioloogiliste kriteeriumide kohta. – ELT L 338/1, lk 1-26.
124. Nõukogu direktiiv 88/388/EMÜ, 22. juuni 1988, toiduainetes kasutatavaid lõhna- ja maitseaineid ning nende tootmiseks vajalikke lähtematerjale käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta. - ELT L 184, lk 61-66. (Kehtetu)
125. Nõukogu direktiiv 89/107/EMÜ, 21. detsember 1988, toiduainetes lubatud lisaaineid käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta. – ELT L 40, lk 27-33. (Kehtetu)
126. Nõukogu direktiiv 89/398/EMÜ, 3. mai 1989, eritoiduks ettenähtud toiduaineid käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta. - ELT L 186, lk 27-32. (Kehtetu)
127. Nõukogu määrus (EMÜ) nr 315/93, 8. veebruar 1993, milles sätestatakse ühenduse menetlused toidus sisalduvate saasteainete suhtes. – EÜT L 037, lk 1-3.
128. Nõukogu määrus (Euratom) 2016/52, 15. jaanuar 2016, millega kehtestatakse toidu ja sööda radioaktiivse saastatuse lubatud piirmäärad tuumaavarii või muu kiirgusliku avariolukorra puhul ning tunnistatakse kehtetuks määrus (Euratom) nr 3954/87 ja komisjoni määrused (Euratom) nr 944/89 ja (Euratom) nr 770/90. – ELT L 13/2, lk 2-11.
129. Nõukogu määrus (EÜ) nr 116/2009, 18. detsember 2008, kultuuriväärtuste ekspordi kohta. – ELT L 39/1, lk 1-7.

130. Toiduseadus. - RT I, 08.01.2020, 8.

Muu kirjandus

131. Eesti Maaülikool. *Listeria monocytogenes* TOIDUPATOGEENINA. Maaeluministeeriumi ja PRIA tellimusel, 2018. - <https://toiduteave.ee/wp-content/uploads/2018/07/Listeria-monocytogenes-toidupatogeeninina.pdf> (06.04.2020)
132. Eesti õigekeelsussõnaraamat ÕS 2008.
133. European Flavour and Fragrance Association (EFFA). EFFA Guidance Document on the interpretation of GMO Legislation in the EU in relation to flavourings. EFFA Guidance Document 14/01, 29. september 2014. - <https://www.ffa.eu/docs/default-source/guidance-documents/ffa-guidance-document-14-01-interpretation-of-gmo-legislation-in-the-eu-in-relation-to-flavourings.pdf?sfvrsn=2> (14.04.2020)
134. European Food Safety Authority. About EFSA. EFSA ametlik veebileht. - <http://www.efsa.europa.eu/en/aboutefsa> (25.03.2020)
135. HACCP – Mis see on? Toiduhügieen.ee. - <https://www.xn--toiduhgieen-yhb.ee/haccp/mis-see-on/> (06.04.2020)
136. Maaeluministeerium. Toidohutus – Codex Alimentarius. Maaeluministeeriumi veebileht, 20. veebruar 2020. - <https://www.agri.ee/et/eesmargid-tegevused/toiduohutus/codex-alimentarius> (06.04.2020)
137. Sootak, J., Siimets-Gross, H, jt. ÜLIÕPILASTÖÖ KIRJUTAMINE JA VORMISTAMINE: Juhend õigusteaduskonna üliõpilastele. Tartu Ülikool. Juura, Tallinn 2020.
138. Stirling, A. Why precautionary principle matters. The Guardian, 8. juuli 2013. - <https://www.theguardian.com/science/political-science/2013/jul/08/precautionary-principle-science-policy> (18.04.2020)
139. Terviseamet. Creutzfeldt-Jakobi tõi ehk alaäge käsnjas entsefalopaatia. Terviseameti ametlik veebileht. - <https://www.terviseamet.ee/et/node/1683> (18.04.2020)
140. Terviseamet. Nakkushaigused: Listerioos. Sotsiaalministeerium. Terviseameti ametlik veebileht. - <https://www.terviseamet.ee/et/nakkushaigused-a-u/listerioos> (06.04.2020)
141. Veterinaar- ja Toiduamet. Toidu ja sööda kiirhoiatussüsteem (RASFF). VTA ametlik veebileht, 18. mai 2019. - <https://vet.agri.ee/et/kontakt-ametist/kontaktid/toidu-ja-sooda-kiirhoiatussusteem-rasff> (18.04.2020)
142. Veterinaar- ja Toiduamet. Vitamiinide ja mineraalainete ohutud maksimaalsed kogused toidulisandites. 24.08.2018. - https://vet.agri.ee/sites/default/files/vitamiinide_ja_mineraalainete_max_kogused.pdf (13.04.2020)
143. Äripäev. M.V.Wool lükkab alusetud süüdistused ümber. Põllumajandus.ee, 25. september 2019. - <https://www.pollumajandus.ee/borsiuudised/2019/09/25/mvwool-lukkab-alusetud-suudistused-umber> (19.04.2020)
144. Äripäev. M.V.Wool: raport kinnitab, et listeriaprobleem ilmnes Euroopa jae- ja hulgikaubanduses. Põllumajandus.ee, 20. juuni 2019. - <https://www.pollumajandus.ee/uudised/2019/06/20/mvwool-raport-kinnitab-et-listeriaprobleem-ilmnes-euroopa-jae-ja-hulgikaubanduses> (19.04.2020)

Tabel 1. Euroopa Liidu toiduvaldkonda reguleerivate õigusaktide võrdlus.

Lisatud tabel illustreerib Euroopa Liidus toiduohutuse ja valdkonna ühtlustamise eesmärgil vastu võetud õigusaktide võrdlust. Täpsemalt on võrreldud õigusaktides sisalduvaid kaitseklausleid, mis reguleerivad olukorda, kus on põhjust arvata, et toit on ohtlik rahvatervisele olenemata selle vastavusest Euroopa Liidu õiguses sätestatud kriteeriumitele ja piirmääradele. Tabel võrdleb liikmesriikide ja Euroopa Komisjoni pädevust, lubatavaid võimalikke kaitsemeetmeid ning nõutavaid kriteeriume kaitsemeetmete võtmisel.

Õigusakt	Tõendatuse tase	Kaitsemeetmed	Kaitsemeetmete kohaldamise territoriaalne ulatus	Teavitamiskohustus	Komisjoni kohustus(ed)	Kaitsemeetmete kohaldamise ajaline ulatus	Edasine menetlustegevus
Ioniseeriva kiirgusega töödeldud toit ja toidu koostisosad 1999/2/EÜ ²³²	selged tõendid (<i>clear proof</i>) (lg 1)	kõnealuste sätete kohaldamise (lg 1)	oma territooriumil (lg 1)	teatab sellest viivitamata teistele liikmesriikidele ja komisjonile ning põhjendab oma otsust (lg 1)	uurib põhjusi võimalikult kiiresti alalise toiduainekomitees; ta võtab vajalikud meetmed artiklis 12 sätestatud korras (lg 2) direktiivi või rakendusdirektiivi muudatused võtab Euroopa Komisjon vastu artiklis 12 sätestatud korras ning üksnes määral, mis on vajalik rahva tervise kaitseks, kusjuures muudatused peavad igal juhul piirduma keeldude ja piirangutega, võrreldes	kuni kõnealuste meetmete jõustumiseni (lg 2)	Art 12: Võetavate meetmete eelnõu esitab komiteele komisjoni esindaja. Tähtaja jooksul, mille määrab eesistuja lähtuvalt küsimuse kiireloomulisusest, esitab komitee eelnõu kohta oma arvamuse. Arvamus esitatakse sellise häälteenamusega, nagu on sätestatud asutamislepingu artikli 148 lõikes 2 nõukogu otsuste vastuvõtmiseks komisjoni ettepaneku põhjal. Liikmesriikide esindajate hääli komitees arvestatakse

²³² Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 1999/2/EÜ, artikkel 12 ja 14.

					<p>eelmise õigusliku situatsiooniga (lg 3)</p>		<p>nimetatud artiklis sätestatud viisil. Eesistuja ei hääleta.</p> <p>Kui kavandatavad meetmed on komitee arvamusega kooskõlas, võtab komisjon need vastu.</p> <p>Kui kavandatavad meetmed ei ole komitee arvamusega kooskõlas või kui komitee ei esita oma arvamust, esitab komisjon võetavate meetmete kohta viivitamata ettepaneku nõukogule. Nõukogu teeb otsuse kvalifitseeritud häälteenamusega. (edaspidi Komitee menetlus)</p>
<p>Saasteained 315/93²³³</p>	<p>põhjust kahtlustada (<i>has reason to suspect</i>) (lg 1)</p>	<p>kõnealuste sätete kohaldamise (lg 1)</p>	<p>oma territooriumil (lg 1)</p>	<p>teatab sellest viivitamata teistele liikmesriikidele ja komisjonile ning põhjendab oma otsust (lg 1)</p>	<p>kontrollib võimalikult kiiresti liikmesriigi põhjendusi alalises toiduainekomitees ning esitab kohe oma arvamuse ja võtab vajalikud meetmed artiklis 8 ettenähtud korras (lg 2)</p>	<p>X</p>	<p>Art 8: Komitee menetlus</p>
<p>Mineraalvesi</p>	<p>üksikasjalikud põhjendused</p>	<p>kõnealuse tootega kauplemise</p>	<p>oma territooriumil (lg 1)</p>	<p>teatab sellest viivitamata teistele liikmesriikidele ja</p>	<p>uurib liikmesriigi esitatud põhjendusi alalises komitees niipea</p>	<p>kuni muudatuste vastuvõtmiseni. (lg 4)</p>	<p>X</p>

²³³ Nõukogu määrus (EMÜ) nr 315/93, artikkel 4 ja 8.

2009/54/EÜ ²³⁴	(detailed grounds) (lg 1)	ajutiselt peatada või seda piirata (lg 1)		komisjonile ning põhjendab oma otsust (lg 1) Mis tahes liikmesriigi või komisjoni taotlusel annab nimetatud vett tunnustanud liikmesriik neile kogu asjakohase teabe nimetatud vee tunnustamise kohta koos regulaarsete kontrollide tulemustega. (lg 2)	kui võimalik, esitab viivitamata oma arvamuse ja võtab asjakohased meetmed. (lg 3) Kui komisjon leiab, et rahvatervise kaitse tagamiseks on vaja käesolevat direktiivi muuta, võtab ta need muudatused vastu. (lg 4)		
Toidulisandid 2002/46 ²³⁵	piisavalt põhjust arvata (detailed grounds) (lg 1)	kõnealuste sätete kohaldamise (lg 1)	oma territooriumil (lg 1)	teatab sellest viivitamata teistele liikmesriikidele ja komisjonile ning põhjendab oma otsust. (lg 1)	uurib liikmesriigi esitatud põhjendusi nii kiiresti kui võimalik, konsulteerib alalise toiduahela ja loomatervishoiu komitee raames liikmesriikidega, esitab seejärel viivitamata oma arvamuse ja võtab asjakohased meetmed (lg 2) Kui komisjon leiab, et lõikes 1 nimetatud raskuste lahendamiseks ja inimeste tervise kaitse tagamiseks on vaja käesolevat direktiivi või selle rakendamiseks vastuvõetud ühenduse õigusakte muuta, algatab	kuni muudatuste vastuvõtmiseni. (lg 3)	Art 13 lg 2: Kui viidatakse käesolevale lõikele, kohaldatakse otsuse 1999/468/EÜ artikleid 5 ja 7, võttes arvesse selle artiklis 8 sätestatud. Otsuse 1999/468/EÜ artikli 5 lõikes 6 sätestatud tähtajaks kehtestatakse kolm kuud. (Otsus 1999/468/EÜ on asendatud määrusega (EL) nr 182/2011)

²³⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/54/EÜ, artikkel 11.

²³⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2002/46/EÜ, artikkel 12 ja 13.

					ta muudatuste vastuvõtmiseks artikli 13 lõikes 2 sätestatud menetluse. (lg 3)		
Toiduga kokkupuutumiseks ettenähtud materjalide ja esemete kohta 1935/2004 ²³⁶	piisavalt alust järeldada (<i>detailed grounds</i>) (lg 1)	kõnealuste sätete kohaldamise (lg 1)	oma territooriumil (lg 1)	teatab sellest viivitamata teistele liikmesriikidele ja komisjonile ning põhjendab kohaldamise peatamist või piiramist. (lg 1)	Ülaltooduga sama; artiklis 23 lõikes 2 sätestatud korras.	Kuni osutatud muudatused on vastu võetud või komisjon on nende muudatuste vastuvõtmisest keeldunud. (lg 4)	Art 23 lõige 2: ülaltooduga sama
Vitamiinide ja Mineraalainete toidule lisamise kohta 1925/2006 ²³⁷	piisavalt põhjust arvata (<i>serious grounds</i>) (lg 1)	kõnealuste sätete rakendamise (lg 1)	oma territooriumil (lg 1)	viivitamata teavitama teisi liikmesriike ja komisjoni ning põhjendama oma otsust. (lg 1)	Kui see on asjakohane, küsitakse arvamust ametilt ja pärast selle saamist võetakse vastavalt artikli 14 lõikes 2 nimetatud korrale vastu otsus. Komisjon võib algatada selle menetluse ka omal algatusel.	kuni talle tehakse teatavaks otsus kaitsemeetmete kohaldamise kohta (lg 3)	Art 14 lõige 2: ülaltooduga sama.
Geneetiliselt muundatud organismide tahtliku keskkonda viimise kohta 2001/18 ²³⁸	üksikasjalikult põhjendatud arvamus (<i>detailed grounds</i>) tõsine oht (lg 1)	tootena või toote koostises esineva GMO kasutamist ja/või müüki ajutiselt piirata või selle ära keelata	oma territooriumil (lg 1)	teeb viivitamata komisjonile ja teistele liikmesriikidele teatavaks käesoleva artikli alusel võetud meetmed ning põhjendab oma otsust, esitades keskkonnariski hindamise ülevaate, millest selgub, kas ja kuidas tuleks nõuandes	Küsimus otsustatakse 60 päeva jooksul artikli 30 lõikega 2 sätestatud korras. 60-päevase tähtaja arvestamisel ei võeta arvesse aega, mille kestel komisjon ootab võimalikku taotlejalt nõutud täiendavat teavet või arvamust teaduskomitee(de)lt,	X	Art 30 lõige 2: ülaltooduga sama.

²³⁶ Euroopa parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1935/2004, artikkel 18 ja 23.

²³⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1925/2006, artikkel 13.

²³⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/18/EÜ, artikkel 23 ja 30.

				esitatud tingimusi muuta või kas nõuande tuleks kehtetuks tunnistada, ning vajaduse korral uue või täiendava teabe, millele otsus tugineb (lg 1)	kellega on nõu peetud. Aeg, mille kestel komisjon ootab teaduskomitee(de) arvamust (arvamusi), ei ole pikem kui 60 päeva. (lg 2)		
Geneetiliselt muundatud toidu ja sööda kohta 1829/2003 ²³⁹	kui on ilmne (<i>where it is evident</i>); tõsine oht (lg 1)	võetakse meetmed määruse nr 178/2002 artiklites 53 ja 54 sätestatud korras (vt viimane veerg)	(vt viimane veerg)	(vt viimane veerg)	(vt viimane veerg)	(vt viimane veerg)	(vt viimane veerg)
Toiduainete mikrobioloogilised kriteeriumid 2073/2005 ²⁴⁰	X	X	X	X	X	X	X
Uuendtoidu regulatsioon kuni 01.01.2018 258/97 ²⁴¹	piisavalt põhjust arvata (<i>detailed grounds</i>) (lg 1)	toiduga või toidu koostisosaga kauplemist ja selle kasutamist ajutiselt piirata või selle peatada (lg 1)	oma territooriumil (lg 1)	teatab sellest viivitamata teistele liikmesriikidele ja komisjonile ning põhjendab oma otsust (lg 1)	uurib põhjusi võimalikult kiiresti alalises toiduainekomitees; ta võtab vajalikud meetmed artiklis 13 ettenähtud korras	kuni kõnealuste meetmete meetmete jõustumiseni	Art 13: Komitee menetlus
Uuendtoit 2015/2283 ²⁴²	X	X	X	X	X	X	X
Lisaained Kehtetu regulatsioon 89/107 ²⁴³	piisavalt põhjendatud järeldus	ajutiselt peatada kõnealuste sätete kohaldamise või seda piirata	oma territooriumil (lg 1)	teatab sellest viivitamata teistele liikmesriikidele ja	uurib liikmesriigi esitatud põhjusi alalises toiduainekomitees niipea kui võimalik,	kuni muudatuste vastuvõtmiseni (lg 3)	Art 11: Komitee menetlus

²³⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1829/2003, 22. september 2003, geneetiliselt muundatud toidu ja sööda kohta. – ELT L 268, lk 1-23, artikkel 34.

²⁴⁰ Komisjoni määrus (EÜ) nr 2073/2005.

²⁴¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 258/97.

²⁴² Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2015/2283.

²⁴³ Nõukogu direktiiv 89/107/EMÜ, artikkel 4 ja 11. (Kehtetu)

	(detailed grounds) (lg 1)	(lg 1)		komisjonile ning põhjendab oma otsust (lg 1)	esitab seejärel viivitamata oma arvamuse ja võtab asjakohased meetmed (lg 2) Kui komisjon leiab, et nimetatud raskuste lahendamiseks ja inimeste tervise kaitse tagamiseks on vaja käesolevat direktiivi või artiklis 3 nimetatud ülddirektiivi muuta, algatab ta nende muudatuste vastuvõtmiseks artiklis 11 ettenähtud menetluse; (lg 3)		
Lisaained 1333/2008 ²⁴⁴ (vt määruses nr 1331/2008 sisalduvat kaitseklauslit)	X	X	X	X	Toidu lisaaineid tuleks hoida pideva vaatluse all ja neid tuleb nende kasutustingimuste muutumist ja uut teadusinfot arvestades vajaduse korral uuesti hinnata. Vajadusel peaks komisjon koos liikmesriikidega kaaluma asjakohaste meetmete võtmist. (Preambula p 14)	X	X
Lõhna- ja maitseained Kehtetu regulatsioon	üksikasjalikud tõendid (detailed evidence)	sätete kohaldamise ajutiselt peatada või seda piirata	oma territooriumil (lg 1)	teatab sellest viivitamata teistele liikmesriikidele ja	kontrollib võimalikult kiiresti liikmesriigi esitatud tõendeid, konsulteerib alalise	kuni muudatuste jõustumiseni (lg 3)	Art 10: Komitee menetlus

²⁴⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1333/2008.

88/388 ²⁴⁵	(lg 1)	(lg 1)		komisjonile ning põhjendab oma otsust (lg 1)	toiduainekomiteega ja esitab seejärel viivitamata oma arvamuse ning võtab vajalikud meetmed, mis võivad asendada lõikes 1 nimetatud meetmeid (lg 2) Kui komisjon leiab, et lõikes 1 nimetatud raskuste lahendamiseks ja inimeste tervise kaitse tagamiseks on vaja käesolevat direktiivi või mõnda artiklis 5 nimetatud direktiivi muuta, algatab ta nende muudatuste vastuvõtmiseks artiklis 10 ettenähtud menetluse		
Lõhna- ja maitseained 1334/2008 ²⁴⁶	X	X	X	X	X	X	X
Toiduensüümid 1332/2008 ²⁴⁷	X	X	X	X	X	X	X
Toidu lisaainete, toiduensüümide ning toidu lõhna- ja maitseainete lubade	Ühenduse loetelus sisalduva ainega seotud hädaolukorra	(vt viimane veerg)	(vt viimane veerg)	(vt viimane veerg)	(vt viimane veerg)	(vt viimane veerg)	(vt viimane veerg)

²⁴⁵ Nõukogu direktiiv 88/388/EMÜ, artikkel 8 ja 10. (Kehtetu)

²⁴⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1334/2008.

²⁴⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1332/2008, 16. detsember 2008, mis käsitleb toiduensüüme ning millega muudetakse nõukogu direktiivi 83/417/EMÜ, nõukogu määrust (EÜ) nr 1493/1999, direktiivi 2000/13/EÜ, nõukogu direktiivi 2001/112/EÜ ja määrust (EÜ) nr 258/97. – ELT L 354/7, lk 7-15.

andmise ühtne menetlus 1331/2008 ²⁴⁸	puhul, eelkõige ameti arvamust arvesse võttes, võetakse meetmed vastavalt määruse nr 178/2002 artiklites 53 ja 54 osutatud korrale.						
Üldine toidunõuete määrus 178/2002 ²⁴⁹	tõsine oht (<i>likely to constitute a serious risk</i>) (lg 1)	kõnealuse toidu turuleviimise või kasutamise peatamine; eritingimuste kehtestamine kõnealuse toidu või sööda suhtes; mis tahes muud asjakohased ajutised meetmed (art 53 lg 1)	X	Komisjon konsulteerib liikmesriigiga ja teavitab teisi liikmesriike. (art 53 lg 2) Liikmesriik teatab ametlikult komisjonile kiireloomuliste meetmete võtmise vajadusest ja kui komisjon ei ole teinud otsust vastavalt lõikele 53, võib liikmesriik võtta ajutisi kaitsemeetmeid. Sellisel juhul teatab liikmesriik sellest viivitamata teistele liikmesriikidele ja komisjonile. (art 54 lg 1)	Võetavad meetmed kinnitatakse, muudetakse, tühistatakse või neid laiendatakse artikli 58 lõikes 2 ettenähtud korras võimalikult kiiresti, kuid kõige rohkem 10 tööpäeva jooksul, ning komisjoni otsuse põhjendused avalikustatakse viivitamata. (art 53 lg 2, art 54 lg 2)	Liikmesriik võib säilitada riigisiseseid ajutised kaitsemeetmed ühenduse meetmete vastuvõtmiseni. (art 54 lg 3)	Art 58: kohaldatakse otsuse 1999/468/EÜ artiklis 5 sätestatud menetlust vastavalt selle artiklitele 7 ja 8.

²⁴⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1331/2008, artikkel 13.

²⁴⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 178/2002, artiklid 53 ja 54.