

See lehekülg on tõlgitud masintõlkega [\[Linki\]](#). Masintõlkes võib olla vigu, mis võivad vähendada selgust ja õigsust; ombudsman ei vastuta mis tahes erisuste korral. Kõige usaldusväärsem ja õiguskindlam teave on algversioonis eespoolisel lingil (inglise keel). Lisateave on meie [keele- ja tõlkepoliitikas](#) [\[Linki\]](#).

Soovitus selle kohta, kuidas Euroopa Toiduohutusamet (EFSA) menetles taotlust üldsuse juurdepääsuks dokumentidele, mis on seotud ettepanekuga piirata pliidi laskemoonas (juhtum 2124/2021/MIG)

Soovitus

Juhtum 2124/2021/MIG - **Alguskuupäev:** {0} 17/12/2021 - **Soovitus** 02/05/2022 - **Otsuse kuupäev:** {0} 14/11/2022 - **Asjassepuutuvad institutsioonid** Euroopa Toiduohutusamet (Institutsioon nõustus soovitusega) |

Juhtum puudutab taotlust üldsuse juurdepääsuks Euroopa Toiduohutusameti (EFSA) valduses olevatele dokumentidele, mis käsitlevad pliidi laskemoonas. EFSA-l kulus taotluse käsitlemiseks rohkem kui seitse kuud, pikendades tähtaega mitmel korral. Kaebuse esitaja ei olnud rahul ajaga, mis EFSA-l taotluse menetlemiseks kulus, väites, et EFSA ei olnud esitanud viivituse kohta piisavaid selgitusi ja et viivitus tähendab, et ta ei saa sellega seotud avalikus konsultatsioonis sisuliselt osaleda.

Ombudsman tuvastas haldusomavoli seoses sellega, kuidas EFSA oli menetlenud kaebuse esitaja juurdepääsutaotlust ja täpsemalt seda, et ta ei pidanud kinni ELi õigusaktides sätestatud tähtaegadest, mis käsitlevad üldsuse juurdepääsu dokumentidele. Ombudsman esitab kaks soovitusi, mille eesmärk on parandada seda, kuidas EFSA käsitleb taotlusi üldsuse juurdepääsuks dokumentidele.

Koostatud vastavalt Euroopa Ombudsmani põhikirja artikli 4 lõikele 1 [1]

Kaebuse taust

1. 2019. aasta juulis palus Euroopa Komisjon Euroopa Kemikaaliametil (ECHA) hinnata pliidi ohtlikkust laskemoonas ja kalapüügis [2] ning teha ettepanekuid võimalike piirangute kohta, et tegeleda võimalike riskidega, mida ta võib kindlaks teha [3] .



2. 2020. aasta juunis esitas Euroopa Toiduohutusamet (EFSA) ECHA inimeste riskihindamise ettevalmistamisel ECHA-le teavet ulukiliha tarbimise ja ulukilihas sisalduva plii kohta.

3. 2021. aasta jaanuaris lõpetas ECHA hindamise ja tegi ettepaneku piirata plii kasutamist laskemoonas ja kalapüügis. Seejärel kutsus ECHA üldsust üles esitama märkusi kavandatud piirangute kohta. Avalik konsultatsioon oli avatud 24. märtsist 2021 kuni 24. septembrini 2021.

4. Kaebuse esitaja, kodanikuühiskonna organisatsioon, mis esindab jahimeeste huve, kavatses osaleda avalikus konsultatsioonis. Selleks taotles ta EFSA-lt üldsuse juurdepääsu [4] dokumentidele, mille ta oli esitanud „ECHA-le 10. juunil 2020 seoses plii kontsentratsiooniga ulukilihas ja ulukiliha tarbimise sagedusega ELis“. Taotlus esitati 23. veebruaril 2021.

5. Samal päeval teatas EFSA kaebuse esitaja taotluse kättesaamisest [5] ja teatas kaebuse esitajale, et vastab „hiljemalt 16. märtsiks 2021“.

6. 17. märtsil 2021 pikendas EFSA vastuse esitamise tähtaega 9. aprillini 2021, öeldes, et „ta kogub endiselt kõiki elemente“.

7. 9. aprillil 2021 pikendas EFSA tähtaega uuesti põhjendusega, et ta sai palju juurdepääsutaotlusi ja pidi seega hindama suurt hulka dokumente. EFSA tegi ettepaneku „õiglase lahendusena“ [6] vastata tähtaja jooksul, mis võimaldaks tal viia lõpule kaebuse esitaja taotletud dokumentide hindamise, ning teatas, et ta teeb seda 30. aprilliks 2021.

8. 3. mail 2021 teatas EFSA kaebuse esitajale, et ta on kindlaks teinud viis taotlusega hõlmatud dokumenti: e-kiri ECHA-le (9. juuni 2020) ja neli e-kirja manust. EFSA andis kaebuse esitajale juurdepääsu e-kirja osadele ja ühele manusele – tabelile, mis sisaldab teavet jahimeeste ja nende perekondade ulukiliha tarbimise kohta 21 ELi liikmesriigis ja Ühendkuningriigis (Ühendkuningriik). Kolme ülejäänud dokumendi kohta ütles EFSA, et ta „kogub endiselt vajalikke elemente“ ja saadab kaebuse esitajale 26. maiks 2021 veel ühe vastuse. EFSA teavitas kaebuse esitajat ka sellest, et ta võib taotleda kahe esimese dokumendi kohta tehtud otsuse läbivaatamist (esitades „kinnitava taotluse“) kas kohe või pärast EFSA otsuse saamist kolme ülejäänud dokumendi kohta.

9. 28. mail 2021 andis EFSA kaebuse esitajale juurdepääsu teise dokumendipaketi osadele (kaks lühikest e-kirjavahetust EFSA ja kahe liikmesriigi ametiasutuste vahel seoses teabega küttide ja nende perekondade toidutarbimise kohta). Seoses ülejäänud dokumendiga, tabeliga, mis sisaldab andmeid ulukilihas sisalduva plii kohta 26 ELi liikmesriigis ja kolmes ELi mittekuulvas riigis, märkis EFSA, et ta „kogub endiselt vajalikke elemente“ ja pikendas tähtaega 18. juunini 2021.

10. 21. juunil 2021 esitas EFSA kaebuse esitajale „uuenduse seoses pakutud õiglase lahendusega“. Ta kirjutas: „Oleme kindlad, et oleme pühendunud oma [juurdepääsutaotluse] töötlemise võimalikult kiirele lõpuleviimisele. Teatame siiski, et hindamise lõpuleviimiseks on vaja lisaega (...). Pöördume Teie poole hiljemalt 9. juuliks.“



11. EFSA pikendas tähtaega kolmel korral: 9. juuli, 10. august ja 31. august 2021.
12. 21. septembril 2021 palus kaebuse esitaja läbi vaadata EFSA vaikimisi keeldumine anda juurdepääs ülejäänud dokumendile (esitades „kinnitava taotluse“). Kaebuse esitaja märkis, et kahtleb EFSA poolt ECHA-le riskihindamise käigus esitatud andmete õigsuses.
13. 28. septembril 2021 kinnitas EFSA kaebuse esitaja kordustaotluse kättesaamist ja teatas, et vastab 12. oktoobriks 2021.
14. 13. oktoobril 2021 andis EFSA kaebuse esitajale juurdepääsu suurele osale viimasest dokumendist. Seoses tekkinud viivitusega vabandas EFSA ja ütles, et „*peab suhtlema mitme EFSA [osakonnaga] ja alustama konsultatsioone paljude andmeesitajatega, et viia lõpule hindamine (...), mis oli kahjuks aeganõudev*“.
15. Rahulolematu, pöördus kaebuse esitaja 2021. aasta detsembris ombudsmani poole.

Uurimine

16. Ombudsman algatas uurimise aja kohta, mis kulub EFSA-l seoses kaebuse esitaja taotlusega üldsuse juurdepääsu kohta dokumentidele.
17. **Uurimise** käigus kontrollis ombudsmani uurimisrühm kaebuse esitaja juurdepääsutaotluses käsitletud dokumente ja EFSA toimiku osi käesoleva juhtumi kohta. Uurimisrühm kohtus ka EFSA esindajatega. Seejärel koostas komisjon koosoleku aruande, [7] mida jagati kaebuse esitajaga, kes esitas seejärel oma märkused.

Ombudsmanile esitatud argumendid

18. Kaebuse **esitaja** väitis, et EFSA viivitus rikub ELi õigusakte üldsuse juurdepääsu kohta dokumentidele (määrus 1049/2001 [8]) ja hea halduse põhimõtteid.
19. Täpsemalt leidis kaebuse esitaja, et EFSA esitatud argumendid ei õigusta viivitust ning et EFSA pidi olema teadlik taotletud dokumentide olulisusest ja asjakohasusest, võttes arvesse ECHA poolt sel ajal käimasolevat avalikku konsultatsiooni.
20. Kaebuse esitaja oli eriti mures selle pärast, et viimane dokument avaldati alles pärast avaliku konsultatsiooni lõppu. Asjaolu, et avaliku konsultatsiooni ajal ei olnud tal võimalik dokumendile juurde pääseda, ei saanud ECHA järeldusi nõuetekohaselt hinnata ega kahjustanud tema suutlikkust anda avalikule konsultatsioonile suurem panus.
21. Kaebuse esitaja leidis ka, et EFSA ei saanud õiguspäraselt pakkuda õiglast lahendust, kuna juurdepääsutaotlus ei puudutanud väga pikka dokumenti või väga suurt hulka dokumente. Ta lisis, et EFSA ei palunud tal oma juurdepääsutaotluse ulatust kitsendada.



22. EFSA väitis, et kaebuse esitaja juurdepääsutaotlus oli selge, kuid üsna keeruline asjaomaste dokumentide arvu ja kolmandate isikute arvu tõttu, kellega tuleb konsulteerida. Kuigi EFSA oli kiiresti märganud, et ta ei saa kaebuse esitajale ettenähtud tähtaja jooksul vastata, püüdis EFSA hinnata (ja võimaluse korral avalikustada) kõiki asjaomaseid dokumente, selle asemel et paluda kaebuse esitajal piirata oma juurdepääsutaotluse ulatust. Selleks pakkus ta kaebuse esitajale „õiglast lahendust“, nimelt jagada juurdepääsutaotlus dokumentide kogumiteks ja käsitleda neid järjestikku.

23. Seoses kulunud ajaga selgitas EFSA, et dokumentides (ja eelkõige kahes vaidlusaluses tabelis) sisalduv teave pärineb mitmest liikmesriigist ja Ühendkuningriigist. Nende „kolmandatest isikutest autoritega“ tuli konsulteerida ja see aitas kaasa viivitusele. Lisaks märkis EFSA, et viimastel aastatel on üldsuse dokumentidele juurdepääsu taotluste arv märkimisväärselt suurenenud, seda nii kvantiteedi kui ka keerukuse poolest.

Ombudsmani hinnang, mis viis soovitusteni

24. Vastavalt määrusele 1049/2001 tuleb üldsuse juurdepääsu taotlust menetleda viivitamata, st 15 tööpäeva jooksul alates selle registreerimisest. [9] Erandjuhtudel, näiteks kui taotlus puudutab väga pikka dokumenti või väga suurt hulka dokumente, võib seda tähtaega pikendada 15 tööpäeva võrra, tingimusel et taotlejale teatatakse sellest ette ja esitatakse üksikasjalikud põhjendused. [10]

25. Kui institutsioon ei suuda teatava üldsuse juurdepääsu taotlust ettenähtud tähtaja jooksul menetleda, sest sellega kaasneks ebaproportsionaalne halduskoormus, nähakse määrusega 1049/2001 ette võimalus leppida taotlejaga kokku „õiglast lahenduses“. [11] Selline lahendus võib näiteks tähendada taotlusega hõlmatud dokumentide hulga vähendamist.

26. Ombudsman märgib, et kaebuse esitaja juurdepääsutaotlus puudutas viit dokumenti, nimelt kolme lühikest e-kirja, mis avaldati piiratud isikuandmetega, ning kahte tabelit, mis sisaldasid andmeid erinevatest liikmesriikidest ja kolmest ELi mittekuuluvast riigist. Esimeses tabelis sisalduv teave oli juba avalikult kättesaadav, nii et seda oli võimalik avalikustada ilma, et oleks vaja konsulteerida ühegi kolmanda isikuga. Teise tabeli osas konsulteeris EFSA asjaomaste kolmandate isikutega, soovitades kustutada need osad, mis olid eelnevalt kindlaks määratud EFSA ja tema võrgustikku kuuluvate riikide vahelise kokkuleppega. Ükski ühendust võtnud asutus ei esitanud vastuväiteid tabeli ülejäänud osade avalikustamisele.

27. Eeltoodut arvestades ei saa väita, et kaebuse esitaja juurdepääsutaotlus puudutas väga suurt hulka dokumente või väga pikka dokumenti määruse 1049/2001 tähenduses.

28. Kuigi ombudsman tunnistab probleeme, mida institutsioonile võib tekitada üha suurem hulk üldsuse juurdepääsutaotlusi, ei saa teiste taotlejate taotlusi tavaliselt arvesse võtta, kui hinnatakse, kas institutsioon saab taotleja konkreetset taotlust ettenähtud tähtaja jooksul käsitleda [12].



29. Samamoodi ei saa asjaolu, et institutsioon peab konsulteerima kolmandate isikutega liikmesriikide ametiasutustes, iseenesest õigustada viivitust, kuna liikmesriigid, nagu ka ELi institutsioonid, peavad tagama määruse 1049/2001 tõhusa kohaldamise. [13] See tähendab, et liikmesriikide ametiasutused peaksid reageerima kiiresti, kui ELi haldusasutus nendega üldsuse juurdepääsu taotluse osas konsulteerib, kuid ka seda, et ELi administratsioon peaks nendega võimalikult kiiresti konsulteerima. Käesoleval juhul ei ole see nii olnud. Pigem näitas EFSA toimiku kontrollimine selle juhtumi kohta, et EFSA alustas konsultatsioone alles 2021. aasta juunis, st kaua pärast 30-päevase tähtaja möödumist taotluse käsitlemiseks. Lisaks ei konsulteerinud EFSA liikmesriikide ja asjaomaste kolmandate riikidega samal ajal, vaid järjestikku, mis tõi kaasa täiendava viivituse.

30. Ombudsman märgib ka, et kuigi kaebuse esitaja taotlus registreeriti 23. veebruaril 2021, teatas EFSA kaebuse esitajale, et ta ei saa seda ettenähtud tähtaja jooksul menetleda, ja tegi ettepaneku leida õiglane lahendus alles 9. aprillil 2021. Teisisõnu pöördus EFSA kõigepealt kaebuse esitaja poole *pärast* seda, kui 30 tööpäeva pikkune maksimaalne tähtaeg oli juba möödunud.

31. Lisaks tegi EFSA õiglase lahenduse pakkumisel ettepaneku *vastata „aja jooksul, mis võimaldab hindamise lõpuleviimist“* ja ütles, et ta pöördub kaebuse esitaja poole tagasi 15 tööpäeva jooksul. EFSA ei selgitanud lahenduse täielikku ulatust, näiteks seda, et ta jagab taotluse partiideks või kuidas. Pigem teavitas ta kaebuse esitajat järk-järgult võetud meetmetest. Seetõttu ei olnud kaebuse esitajal võimalik teha kavandatud õiglase lahenduse kohta teadlikku otsust ja seega nõustuda EFSA lähenemisviisiga.

32. ELi kohtupraktika kohaselt ei saa määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 6 lõike 3 kohase „õiglase lahenduse“ puhul pikendada määruses 1049/2001 sätestatud 30 tööpäeva pikkust tähtaega. [14] Selle põhjuseks on asjaolu, et selline lahendus tekitaks kaebuse esitaja jaoks õigusliku ebakindluse, nagu on juhtunud käesolevas asjas.

33. Lisaks ei teavitanud EFSA kaebuse esitajat konkreetsetest dokumentidest, mille ta 2021. aasta aprillis õiglase lahenduse ettepaneku tegemisel kindlaks tegi. Ta ei loetlenud konkreetseid dokumente ega maininud, kui palju neid oli. EFSA teatas kaebuse esitajale alles 3. mail 2021, kui ta avalikustas kaks esimest dokumenti, et ta oli tuvastanud e-kirja ja neli lisa. EFSA ei täpsustanud aga ka ülejäänud dokumente.

34. Kuigi on kiiduväärt, et EFSA püüab juurdepääsutaotlusi täielikult menetleda, et tagada suurem läbipaistvus, takistas EFSA lähenemisviis kaebuse esitajal oma juurdepääsutaotlust selgitada (näiteks otsustades kohaldamisala kitsendada). Selgus, et kaebuse esitaja oli huvitatud ainult kahest viiest tuvastatud dokumendist: kaks lauda. Euroopa Toiduohutusametil kulus peaaegu kaheksa kuud, et võtta vastu otsus ühe nimetatud dokumendi avalikustamise kohta.

35. Ombudsman on järjekindlalt asunud seisukohale, et juurdepääs hilinenult keelatakse. Kahjuks illustreerib see juhtum seda selgelt. Kaebuse esitaja soovis, et kahes vaidlusaluses



tabelis sisalduv teave põhjendaks oma väiteid avaliku konsultatsiooni käigus. Avalik konsultatsioon oli aga lõpetatud ajaks, mil ühele neist tabelitest anti juurdepääs, seega ei olnud see kaebuse esitajale enam kasulik. Kuigi määruses (EÜ) nr 1049/2001 sätestatud tähtjad võivad mõnikord tunduda ambitsioonikad, on äärmiselt oluline, et ELi haldusasutus tagaks üldsuse juurdepääsu taotluste õigeaegse käsitlemise.

36. Eespool toodut arvesse võttes leiab ombudsman, et see, kuidas EFSA menetles kaebuse esitaja juurdepääsutaotlust, mille tulemusel kulus liiga palju aega, kujutas endast haldusomavoli. Ombudsman esitab kaks soovitus, mille eesmärk on parandada EFSA praktikat dokumentidele juurdepääsu taotluste käsitlemisel.

37. EFSA konstruktiivne lähenemisviis kogu uurimise vältel ja tema püüdlused luua vahend, mis võimaldab realistlikult arvutada aega, mis kulub konkreetse juurdepääsutaotluse menetlemiseks selle kättesaamisel, kinnitavad ombudsmanile, et ta tegeleb haldusomavoli tuvastamisega ja vastavate soovitustega, et parandada üldsuse juurdepääsu taotluste menetlemist tulevikus. Lisaks julgustab ombudsman EFSAt jälgima oma käimasolevat omaalgatuslikku uurimist seoses ajaga, mis komisjonil kulub üldsuse juurdepääsu taotluste menetlemiseks [15].

Soovitused

Selle kaebuse uurimise põhjal esitab ombudsman EFSA-le järgmised kaks soovitus:

Tehes ettepaneku „õiglase lahenduse“ leidmiseks (määruse 1049/2001 artikli 6 lõike 3 alusel) üldsuse juurdepääsu taotluste käsitlemiseks, peaks EFSA lõpetama oma rakenduseeskirjades [16] kajastatud tava pikendada ettenähtud tähtaegu üle 30 tööpäeva.

Kui EFSA leiab, et üldsuse juurdepääsu taotlus on sõnastatud üldiselt, peaks ta esitama taotlejatele loetelu konkreetsetest dokumentidest, mille ta tuvastab varajases etapis, et taotlejad saaksid vajaduse korral oma taotlust selgitada.

EFSA ja kaebuse esitajat teavitatakse nendest soovitustest. Kooskõlas Euroopa Ombudsmani põhikirja artikli 4 lõikega 2 saadab EFSA 2. augustiks 2022 üksikasjaliku arvamuse.

Emily O'Reilly Euroopa Ombudsman

Strasbourg, 2. mai 2022

[1] Kättesaadav aadressil:

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2021.253.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3



[Linki]

[2] ECHA hindab konkreetse aine tootmise, märgistamise või kasutamisega seotud ohtu rahvatervisele või keskkonnale ning võib teha ettepanekuid, kuidas seda ohtu vähendada. Määrus 1907/2006, mis käsitleb kemikaalide registreerimist, hindamist, autoriseerimist ja piiramist (REACH) ning millega asutatakse Euroopa Kemikaaliamet:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02006R1907-20140410> [Linki].

[3] Lisateabe saamiseks külastage:

<https://echa.europa.eu/hot-topics/lead-in-shot-bullets-and-fishing-weights> [Linki].

[4] Määruse (EÜ) nr 1049/2001 (üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele) kohaselt:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32001R1049> [Linki], mida kohaldatakse EFSA suhtes vastavalt määruse 178/2002 (millega sätestatakse toidualaste õigusnormide üldised põhimõtted ja nõuded, asutatakse Euroopa Toiduohutusamet ja kehtestatakse toidu ohutusega seotud menetlused) artikli 41 lõikele 1:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02002R0178-20210526> [Linki].

[5] Taotlus registreeriti PAD 2021/024 all.

[6] EFSA viitas määruse 1049/2001 artikli 6 lõikele 3.

[7] Koosoleku täielik aruanne on kättesaadav aadressil:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/inspection-report/en/155312> [Linki].

[8] Vt joonealune märkus 4.

[9] Määruse 1049/2001 artikli 7 lõige 1.

[10] Määruse 1049/2001 artikli 7 lõige 3.

[11] Määruse 1049/2001 artikli 6 lõige 3.

[12] Esimese Astme Kohtu 13. aprilli 2005. aasta otsus *kohtuasjas T-2/03: VKI vs. komisjon*, punkt 101 f:

<https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=60314&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&>
[Linki].

[13] Euroopa Kohtu (suurkoda) 18. detsembri 2007. aasta otsus *kohtuasjas C-64/05 P: Rootsi vs. komisjon*, punkt 85 f:

<https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=71934&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&>
[Linki].

[14] Euroopa Kohtu 2. oktoobri 2014. aasta otsus *kohtuasjas Strack vs. komisjon*, C-127/13,



punkt 26 jj:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=158192&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&d>
[Linki].

[15] Strateegiline uurimine OI/2/2022/MIG aja kohta, mis kulub Euroopa Komisjonil dokumentidele üldsuse juurdepääsu taotluste käsitlemiseks:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/60766> [Linki].

[16] haldusnõukogu otsuse (millega kehtestatakse määruse (EÜ) nr 1049/2001 rakendamise praktiline kord) artikkel 4 ning määruse (EÜ) nr 1367/2006 artiklid 6 ja 7:

<https://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/documents/wp200327-a2.pdf> [Linki].