

EUROOPA KOHTU OTSUS

8. veebruar 1983*

[...]

Kohtuasjas 124/81,

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindaja: Rolf Wagenbaur, keda abistas selle õigusosakonna liige Peter Oliver, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress selle osakonna liikme Oreste Montalto büroo Kirchbergis, Jean Monnet Building,

hageja,

keda toetab

Prantsuse Vabariigi valitsus, esindaja: välisministeeriumi õigusedirektor G. Guillaume, keda abistas esindaja asetäitjana välisasjade sekretär A. Carnelutti, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress selle saatkond Luksemburgis,

menetlusse astuja,

versus

Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik, esindaja: G. Dagtoglou, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress selle saatkond Luksemburgis,

kostja,

mille esemeks on tuvastada, et kuna Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik on kehtestanud kõrgkuumutatud piima ja koore impordile meetmed, millel on koguseliste impordipiirangutega samaväärne mõju, on ta rikkunud EMÜ asutamislepingu artiklist 30 tulenevaid kohustusi,

EUROOPA KOHUS,

koosseisus: president J. Mertens de Wilmars, kodade esimehed P. Pescatore, A. O'Keefe ja U. Everling, kohtunikud lord Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due ja Y. Galmot,

kohtujurist: P. VerLoren van Themaat,

kohtusekretär: P. Heim,

* Kohtumenetluse keel: inglise.

on teinud järgmise

otsuse

[...]

Põhjendused

1. Euroopa Ühenduste Komisjon esitas EMÜ asutamislepingu artikli 169 alusel hagiavalduse, mis saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 22. mail 1981, milles palus tuvastada, et kuna Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik on kehtestanud kõrgkuumutatud piima ja koore impordile ja nende toodete müügile oma territooriumil piirangud, on ta rikkunud EMÜ asutamislepingu artiklist 30 tulenevaid kohustusi.

2. Kõrgkuumutamisprotsess, millega toodet hoitakse lühikese aja jooksul temperatuuril, mis ületab tunduvalt 100°, võimaldab säilitada selliselt töödeldud piima mitu kuud toatemperatuuril, kui see on vahetult pärast sellist töötlemist aseptiliselt pakitud hermeetiliselt suletavatesse pakenditesse.

3. Hagiavaldus on konkreetselt seotud mitme õigusaktiga, mille eesmärk on reguleerida Ühendkuningriigi eri osades selle protsessiga töödeldud piima ja piimatoodete impordi, pakendamist ja müüki. Nende õigusaktide ühisest mõjust võib teha järgmise kokkuvõtte:

i) Kõrgkuumutatud piima ja koort võib importida Inglismaale, Walesi, Põhja-Iirimaale ja Šotimaale ainult pädeva ametiasutuse loal, mida tõendab impordilitsentsi olemasolu. Seda nõuet ei kohaldata aga Iirimaalt pärit kõrgkuumutatud piimale ja koorele, mida imporditakse otse Põhja-Iirimaale.

ii) Inglismaal, Walesis ja Šotimaal võivad (kodumaist või imporditud) kõrgkuumutatud piima müüa ainult heakskiidetud meiereid ja edasimüüjad, kellel on edasimüügilitsents. Selle litsentsi kohaselt nõutakse, et operaator pakiks piima pädeva kohaliku ametiasutuse poolt heakskiidetud meiereis.

iii) Alates uute eeskirjade vastuvõtmisest piima ja koore kohta Põhja-Iirimaal (SR 1981 nr-d 233 ja 234) võib kõrgkuumutatud piima ja koort Põhja-Iirimaal müüa vaid sel juhul, kui need on toodetud selles provintsis kehtivate nõuete kohaselt. Enne nende eeskirjade jõustumist 31. juulil 1981 oli igasuguse kõrgkuumutatud piima ja koore müük Põhja-Iirimaal keelatud.

4. Komisjon leiab, et Ühendkuningriigi kehtestatud meetmed on käsitatavad koguseliste impordipiirangutega samaväärse mõjuga meetmetena, mis on asutamislepingu artikliga 30 keelatud ja mis ei ole artikliga 36 põhjendatavad.

Komisjoni järelduste vastuvõetavus

5. Komisjon palus oma hagiavalduses tuvastada, et Ühendkuningriik on rikkunud artiklist 30 tulenevaid kohustusi ainult sätetega, mis on kohaldatavad 7. novembril 1980. aastal, millisel kuupäeval esitati Ühendkuningriigile asutamislepingu artikli 169 kohaselt põhjendatud arvamus. Kuid pärast seda kuupäeva muudeti Põhja-Iirimaa õigust 1981. aasta eeskirjadega (SR 1981 nr-d 233 ja 234), mis võeti vastu 10. juulil 1981 ja jõustusid 31. juulil 1981. Nende eeskirjade tulemusena asendati kõrgkuumutatud piima ja koore müügi täielik keeld Põhja-Iirimaa süsteemiga, mille kohaselt lubati nimetatud tooteid müüa, kui need on valmistatud kooskõlas Põhja-Iirimaa kehtivate eeskirjadega. Komisjon taotles oma vastuses oma hagiavalduste laiendamist ka neile uutele eeskirjadele. On vaja uurida selle taotluse vastuvõetavust.

6. Nagu kohus kohtuasjas 232/78: komisjon v. Prantsusmaa, EKL 1979, 2729 otsustas, ei saa pool muuta menetluse käigus vaidluse eset, kuigi kodukorra artiklis 42 lubatakse teatavatel juhtudel uusi väiteid esitada. Seega tuleb hagiavalduse sisu vaadelda ainult lähtudes menetluse alustamiseks esitatud hagiavalduses esitatud järeldustest lähtudes. Peale selle piiritlevad vaidluse eset ka seoses asutamislepingu artikliga 169 liikmesriigile adresseeritud komisjoni kiri, milles liikmesriigil palutakse esitada oma märkused, ning seejärel komisjoni poolt väljastatud põhjendatud arvamus ning seda ei saa pärast neid enam laiendada. Asjaomasele riigile antud võimalus esitada oma märkused, isegi kui ta ei soovi seda võimalust kasutada, on tegelikult oluline asutamislepinguga ette nähtud garantii, mille järgimine on artikli 169 kohaselt läbiviidava menetluse oluline vorminõue.

7. Järelikult ei ole komisjoni vastuses 1981. aastal Põhja-Iirimaa kohta vastu võetud eeskirjade kohta esitatud muudetud järeldused vastuvõetavad. Kuna aga komisjon otseselt ei loobunud oma varasematest järeldustest, on lubatud neid artikli 169 alusel esitatud hagiavalduse tõendamiseks kasutada, kui need puudutavad Põhja-Iirimaaal põhjendatud arvamus kuupäeval kehtinud eeskirju.

Hagiavalduse sisu

1. Üldkõikuvõtte vaidlustatud õigusaktidest

8. Ühendkuningriik väidab, et ühtsete eeskirjade puudumisel peavad liikmesriigid kõiki oma territooriumil piima tootmise ja turustamisega seotud küsimusi ise reguleerima, mistõttu kõrgkuumutatud piima ja koort puudutavad vaidlustatud siseriiklikud õigusaktid asutamislepingu artikli 30 reguleerimisalasse ei kuulu. See väide tuleb tagasi lükata. Ühtsete õigusnormide või ühtlustavate direktiivide puudumisest toote tootmise või turustamise kohta ei piisa sellise toote mittekuulumiseks asutamislepingu artiklis 30 sätestatud keelu alla. Koguseliste piirangutega samaväärse mõjuga meetmete keeld on tegelikult kohaldatav liikmesriikide kõikide kaubanduseeskirjade suhtes, millega võidakse otseselt või kaudselt, tegelikult või potentsiaalselt takistada ühendusesisest kaubandust.

2. Eriimpordilitsentsi nõue

9. Euroopa Kohus on juba otsustanud, et artikkel 30 välistab ühendusesisese kaubanduse suhtes selliste siseriiklike õigusaktide kohaldamise, milles nõutakse ka puhtalt formaalseid impordilitsentse või muu sarnase korra rakendamist.

10. Ühendkuningriik väidab, et nende impordilitsentside väljastamine on väga paindlik. Euroopa Kohus on aga järjekindlalt sedastanud (vt 24. jaanuari 1978. aasta otsus kohtuasjas 82/77: Van Tiggele, EKL 1978, 25 ja 19. veebruari 1981. aastal kohtuasjas 130/80: Keldermann, EKL 1981, 527), et EMÜ asutamislepingu artiklis 30 kehtestatud keeluga vastuollu sattuvad sätted ei vabane selle keelu alt ainuüksi sellepärast, et pädeval ametiasutusel on nende sätete kohaldamisel kaalutusõigus. Vaba liikumine on õigus, mille kasutamine ei tohi sõltuda kaalutusõigusest ega siseriiklike ametiasutuste võimaldatavast soodustusest.

11. Eelnevast järeldub, et Ühendkuningriigis toimiv impordilitsentside süsteem on impordipiirang, mis on keelatud asutamislepingu artikliga 30.

12. Kuigi neid õigusaktid on käsitatavad koguseliste piirangutega samaväärse toimega meetmetena, tuleb uurida, kas need on lubatud asutamislepingu artikli 36 kohaselt, milles nähakse ette, et artikli 30 sätted ei välista impordi suhtes kehtestatud keelde või piiranguid, kui need on muu hulgas õigustatud inimeste või loomade elu ja tervise kaitsmiseks.

13. Nimetatud artikkel on erand kaupade vaba liikumise aluspõhimõttest ning seda tuleb seetõttu tõlgendada selliselt, et selle mõju ei ulatuks kaugemale, kui on vajalik nende huvide kaitsmiseks, mida see on ette nähtud kaitsma.

14. Komisjoni arvates ilmneb kohtu otsustest, et impordilitsents on igal juhul asutamislepingu artikliga 30 vastuolus ning ei ole artiklis 36 sätestatud erandiga põhjendatav. Selle kohta tuleb öelda, et kuigi litsentsi nõudmine kas või formaalselt on asutamislepingu artikliga 30 vastuolus, ei järeldu sellest tingimata, et seda liiki meede ei võiks mingil juhul artikli 36 alusel põhjendatud olla. Seega tuleb Ühendkuningriigi esitatud põhjendust uurida.

15. Seoses sellega väidab Ühendkuningriik esiteks, et riigis toimiv eriimpordilitsentside süsteem võimaldab kehtestada imporditava piima kuumtötlusele erinevaid tingimusi olenevalt haiguste esinemisest eksportivas riigis (kuumtötlus kõrgemal või madalamal temperatuuril vastavalt ajale, mis on möödunud suu- ja sõrataudi viimasest puhkemisest). Ühendkuningriik rõhutab ka, et suu- ja sõrataudi haigestunud veised võivad anda nakatatud piima ka enne väliste haigussümptomite ilmumist ja haiguse puhkemise avastamist tervishoiuasutuste poolt. Sellisel juhul väljastatakse impordilitsentse tavalises korras ja piim, mida ei ole viiruse inaktiveerimiseks piisavalt töödeldud, võib olla enne haiguse avastamist juba teel või Ühendkuningriiki imporditud. Seepärast on Ühendkuningriigi arvates vaja võimaldada tema ametiasutustel leida nakatunud saadetised üles niipea, kui neid eksportiva riigi olukorrast teavitatakse, ning hävitada need enne turule jõudmist. Ühendkuningriigi arvates vastab sellele nõudele ainult erilitsentside süsteem, mis võimaldab imporditud piima saadetisi kindlaks määrata ja üles leida.

16. Kuigi loomade tervise kaitse on üksaluseid, millega on õigustatav artikli 36 kohaldamine, tuleb hoolimata sellest määrata kindlaks, kas praegu Ühendkuningriigis kasutatav mehhanism pole mitte meede, mis on taotletavat eesmärki arvestades ebaproportsionaalne, kuna sama tulemus oleks saavutatav ka vähem piiravate meetmetega, või kas selline süsteem on eelmainitud tehnilisi piiranguid arvestades vajalik ja seega artikliga 36 põhjendatav.

17. Seoses sellega tuleb möönda, et Ühendkuningriigi ametiasutuste poolt importijate litsentsitaotluste läbivaatamisel omandatav haldus- või tervishoiualane teave aitab kahtlemata eelnimetatud loomade tervise kaitse eesmärki saavutada, kui pädevad ametiasutused seda teavet nõuetekohaselt tsentraliseerivad ja kasutavad.

18. Kuigi Ühendkuningriik väitis istungil, et praegune haldustava võimaldab litsentse kiiresti ja automaatselt väljastada, kaldutakse haldusalase loa väljastamist nõudvas süsteemis paratamatult kasutama teataval määral kaalutusõigust ja luuakse kauplejatele õiguslikku ebakindlust. Selle tulemusena takistatakse ühendusesisest kaubandust, kuid selle takistuse võiks käesoleval juhul kõrvaldada, ilma et see piiraks loomade tervise tõhusatkaitsmist, ning suurendamata selle eesmärgi saavutamiseks kehtestatud haldusalast või finantskoormust. See tulemus oleks saavutatav, kui Ühendkuningriik loobuks litsentside väljastamise tavast ja piirduks talle kasuliku teabe hankimisega näiteks importijate allkirjaga deklaratsioonide kaudu, millele võib vajaduse korral lisada sobivad sertifikaadid.

19. Eeltoodud kaalutlustest järeldeb, et praegune impordilitsentside süsteem, mis on asutamislepingu artikliga 30 vastuolus, artiklis 36 sätestatud erandi alla ei kuulu.

3. Edasimüügilitsentside süsteem ja nõue, et imporditud kõrgkuumutatud piim peab olema pakitud Ühendkuningriigis

20. Eespool vaadeldud eeskirjad, millega nõutakse Ühendkuningriiki imporditud kõrgkuumutatud piima pakkimist Ühendkuningriigis, tekitavad kahtlemata vajaduse seda piima uuesti töödelda, kuna ei ole tehniliselt võimalik piima pakendeid avada ja piima uuesti pakkida, kaotamata selle kui kuumtöödeldud piima omadusi.

21. Seepärast põhjustab selle toote teistkordse kuumtöötlemise vajadus turustamistsükli viivitusi, tekitab importijale märkimisväärseid kulutusi ja tõenäoliselt ka halvendab piima organoleptilisi omadusi. Uuesti töötlemise ja uuesti pakkimise nõue on oma majanduslikult mõjult tegelikult samaväärne impordi täieliku keelamisega, nagu Ühendkuningriik on ka selgesõnaliselt tunnistanud. Seepärast ei ole Ühendkuningriigil õige oletada, et vaidlusalustel õigusnormidel, mida oletatavalt kohaldatakse vahet tegemata nii kodumaiste kui ka imporditud toodete suhtes, ei ole diskrimineerivat mõju ning et need seepärast ei kuulu asutamislepingu artikli 30 reguleerimisalasse.

22. Seega leiab Euroopa Kohus, et Ühendkuningriigis toimiv edasimüügilitsentside süsteem on asutamislepingu artiklis 30 keelatud koguseliste piirangutega samaväärse toimega meede.

23. Ühendkuningriik väidab siiski, et praeguses ühenduse õiguses on selline keeld ainus tõhus viis tarbijate tervise kaitsmiseks ning on seetõttu põhjendatav artikliga 36.

24. Ühendkuningriigi seisukoht tugineb olulisel määral liikmesriikide kuumtöödeldud piima tootmist ja töötlemist reguleerivate õigusnormide erinevusele, nende erinevate õigusnormide erineval määral kohaldamisele ja tema võimatusele kontrollida kuumtöödeldud piima tootmistsükli teistes liikmesriikides alates selle kogumisest talumajapidamistes kuni pakkimise ja hulgimüügini.

Ta väidab siiski, et selline kontroll on vältimatu, et tagada, et hangitud piim oleks bakteriaalsetest või viirusinfektsioonidest vaba.

25. Neid väiteid ei saa toetada. Esiteks ilmneb kohtule esitatud tõenditest ja eelkõige komisjoni vastustest kohtu esitatud küsimustele, et liikmesriikide õigusnormides esinevad väidetavad lahknevused on tegelikult väikesed. Erinevate õigusnormide ja haldustavade põhjal toimub erinevates liikmesriikides kuumtöödeldud piima tootmine tegelikult väga sarnaste eeskirjade kohaselt. Neis eeskirjades nähakse ette ühest küljest võrreldavates temperatuuritingimustes ja väga lühikese aja jooksul läbiviidav kuumtöötlemine ja teisest küljest aseptiline pakendamine steriilsetesse hermeetiliselt suletavatesse pakenditesse.

26. Teiseks näitab poolte poolt kohtule läbivaatamiseks esitatud teaduslike ja tehniliste dokumentide analüüs, et kuumtöödeldud piima toodetakse erinevates liikmesriikides seadmetega, mida valmistavad väga vähesed firmad võrreldavate tehniliste andmete alusel ning et identse kontrolli läbinud piim on tervise seisukohalt ühesuguse kvaliteediga.

27. Kolmandaks ei ole juba kuumtöödeldud piima iseärasuste tõttu, kuna seda võib säilitada pikema aja jooksul normaalsetel temperatuuridel, vaja selle piima kogu tootmistsükli üle kontrolli omada, kui kuumtöötlemise käigus võetakse vajalikke meetmeid.

28. Neid asjaolusid arvestades võiks Ühendkuningriik, tundes muret inimeste tervise pärast, tagada oma siseriikliku kuumtöödeldud piima toodangu suhtes ettenähtud kaitsemeetmetega samaväärsed meetmed, ilma et peaks kasutama vastuvõetud meetmeid, mis on käsitatavad impordi täieliku keelamisena.

29. Sel eesmärgil oleks Ühendkuningriigil õigus kehtestada objektiivsed tingimused, mida tuleks tema arvates järgida piima kvaliteedi suhtes enne töötlemist ning tema territooriumil müüdava igasuguse päritoluga kuumtöödeldud piima töötlemise ja pakkimise meetodite suhtes. Ühendkuningriik võiks ka sätestada, et imporditud kuumtöödeldud piim peab vastama neile kehtestatud nõuetele, jälgides samal ajal, et ei mindaks kaugemale, kui on tarbija tervise kaitsmiseks tingimata vajalik. Ta saaks tagada nende nõuete täitmise, kui nõuab importijatelt sertifikaatide esitamist, mille on sel eesmärgil väljastanud eksportivate liikmesriikide pädevad ametiasutused.

30. Astunud menetlusse komisjoni hagiavalduse toetuseks, märkis Prantsuse valitsus õigesti, et Euroopa Kohus on järjekindlalt sedastanud (vt 20.05.1976 otsus kohtuasjas 104/75: de Peijper, EKL 1976, 613 ja 08.11.1979 kohtuasjas 251/78. Denkavit, EKL 1979, 3369), et kui liikmesriikide ametiasutuste vaheline koostöö võimaldab piirikontrolli hõlbustada ja lihtsustada, peavad tervishoiuinspektsiooni eest vastutavad ametiasutused kindlaks määrama, kas selle koostöö raames esitatavad tõendavad dokumendid võimaldavad eeldada, et importkaubad vastavad siseriiklike tervishoiualaste õigusaktide nõuetele ning võimaldavad seetõttu impordi kontrollimist lihtsustada. Kohus leiab, et kuumtöödeldud piima puhul on täidetud tingimused, mis võimaldavad eeldada neis dokumentides sisalduvate väidete täpsust.

31. See vajalik koostöö ei välista Ühendkuningriigi ametiasutuste poolset kontrolli läbi proovide võtmise, et tagada kehtestatud nõuete täitmist või hoida ära neile nõuetele mittevastavateks osutunud saadetiste sisenemist.

32. Lõpuks tuleb märkida, et Ühendkuningriik on lubanud importida oma territooriumile kuumtöödeldud koort ja maitsestatud kuumtöödeldud piima ka teistkordset töötlemist nõudmata, kuigi tema enda väite kohaselt kaasnesid nende toodetega teoreetiliselt samasugused riskid inimeste tervisele, ükskõik kui suured olid imporditavad kogused. Ei ole tõendatud, et selline import oleks Ühendkuningriigis rahva tervist vähimalgi määral mõjutanud.

33. Eeltoodud kaalutlustest järeldub, et edasimüügilitsentside süsteem on käsitatav piimatoodete vaba liikumist takistava asjaoluna, mis on taotletavat eesmärki arvestades eaproportsionaalne ega ole seega asutamislepingu artikli 36 alusel põhjendatav.

4. Kuumtöödeldud piima ja koore müügi täielik keelamine Põhja-Irimaal kuni 31. juulini 1981

34. Kõnealuse õigusaktiga keelati täielikult import müügiks ning see on seetõttu käsitatav asutamislepingu artikliga 30 keelatud kaubanduspiiranguna.

35. Ei ole tõendatud ega isegi mitte väidetud, et need sätted võeti vastu rahva tervise kaitse kaalutlustel. Seepärast ei ole need asutamislepingu artikli 36 alusel põhjendatavad.

36. Seega Euroopa Kohus järeldab, et Ühendkuningriik on mitmesuguste eelnimetatud kuumtöödeldud piima importimise, pakendamise ja turustamisega seotud õigusnormide vastuvõtmisega rikkunud EMÜ asutamislepingu artiklites 30 ja 36 kehtestatud kohustusi.

Kohtukulud

37. Kodukorra artikli 69 lõike 2 kohaselt on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna Ühendkuningriik on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud välja mõista Ühendkuningriigilt.

Esitatud põhjendustest lähtudes,

EUROOPA KOHUS

otsustab:

- 1. Komisjoni järeldused Põhja-Irimaal alates 31. juulist 1981 kehtivate uute kohaldatavate eeskirjade (SR 1981 nr-d 233 ja 234) kohta ei ole vastuvõetavad.**
- 2. Eelnevate individuaalsete litsentside süsteemi kehtestamisega teiste liikmesriikide territooriumil kuumtöödeldud piima ja koore importimiseks oma territooriumile on Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik rikkunud EMÜ asutamislepingu artiklist 30 tulenevaid kohustusi.**

3. Teistest liikmesriikidest imporditud kuumtöödeldud piima hulгимүүгиле Inglismaal, Walesis ja Šotimaal süsteemi kehtestamisega, millega kaasneb piima teistkordne kuumtöötlemine ja ümberpakkimine, on Ühendkuningriik rikkunud EMÜ asutamislepingu artiklist 30 tulenevaid kohustusi.
4. Keelates igasuguse kuumtöödeldud piima või koore müügi Põhja-Iirimaal kuni piima kohta uute eeskirjade vastuvõtmiseni 1981. aastal (SR 1981 nr-d 233 ja 234), rikkus Ühendkuningriik EMÜ asutamislepingu artiklist 30 tulenevaid kohustusi.
5. Mõista kohtukulud välja Ühendkuningriigilt.

Mertens de Wilmars

Pescatore

O'Keefe

Everling

Mackenzie Stuart

Bosco

Koopmans

Due

Galmot

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 8. veebruaril 1983 Luxembourgis.

Kohtusekretär

President

P. Heim

J. Mertens de Wilmars