

EUROOPA KOHTU OTSUS
15. detsember 1976*

Kohtuasjas 35/76,

mille esemeks on Euroopa Kohtule EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel Pretura di Susa esitatud taotlus, millega soovitakse saada nimetatud kohtus pooleli olevas vaidluses järgmiste poolte vahel:

Simmenthal SpA, Monza,

ja

Itaalia rahandusminister,

eelotsust EMÜ asutamislepingu artikli 9 jj, artikli 30 jj ja artikli 95 ning nõukogu määruse nr 14/64/EMÜ artikli 12 ja nõukogu määruse nr 805/68/EMÜ artikli 22 tõlgendamise kohta,

EUROOPA KOHUS,

koosseisus: president H. Kutscher, kodade esimehed A. M. Donner ja P. Pescatore, kohtunikud J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, Lord Mackenzie Stuart, A. O'Keefe, G. Bosco ja A. Touffait,

kohtujurist: G. Reischl,

kohtusekretär: A. Van Houtte,

on teinud järgmise

otsuse

Põhjendused

Oma 6. aprilli 1976. aasta otsusega, mis saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 22. aprillil 1976, esitas Pretura di Susa EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse EMÜ asutamislepingu artiklite 9–17, 30–36 ja artikli 95 tõlgendamiseks, nõukogu 5. veebruari 1964. aasta määruse nr 14/64/EMÜ veise- ja vasikalihaturu ühise korralduse järkjärgulise kehtestamise kohta (EÜT 34, 27.2.1964, lk 562) artikli 12 tõlgendamiseks, nõukogu 27. juuni 1968. aasta määruse nr 805/68/EMÜ veise- ja vasikalihaturu ühise korralduse kohta (EÜT L 148, 28.6.1968, lk 24) artikli 22 tõlgendamiseks ning nõukogu 26. juuni 1964. aasta direktiivi 64/432/EMÜ ühendusesisest veiste ja sigadega kauplemist mõjutavate loomatervishoiu probleemide kohta (EÜT 121, 29.7.1964, lk 1977) ja nõukogu 26. juuni 1964. aasta direktiivi 64/433/EMÜ ühendusesisest värsket lihaga kauplemist mõjutavate tervishoiuprobleemide kohta (EÜT 121, 29.7.1964, lk 2012) sätete tõlgendamiseks. Esitatud küsimused on tõusetunud põhikohtuasja hageja poolt Itaalia haldusasutuse vastu algatatud menetluses, mille esemeks on inimtoiduks mõeldud veise- ja vasikalihapartii, mis imporditi 26. juulil 1973 Prantsusmaalt Itaaliasse, siseriiklike õigusaktide kohaselt läbi viidud veterinaarkontrolli eest makstud tasu tagasimaksmise nõue.

Põhikohtuasja hageja on seisukohal, et nimetatud tasu maksmist on nõutud ebaseaduslikult ühest küljest seetõttu, et kõnealuses menetluses käsitletavate kohustuslike ja süstemaatiliste veterinaar- ja tervisekontrollide korraldamine on pärast 26. juuni 1964. aasta tervishoiudirektiivide rakendamist kujutanud ennast meedet, mille mõju on samaväärne asutamislepinguga keelatud koguseliste piirangutega, mistõttu oli taolise tasu kehtestamine antud juhul ebaseaduslik, ning teisest küljest seetõttu, et selliste kontrollimiste eest tasu kehtestamine on igal juhul vastuolus asutamislepingu artiklitega 9 ja 13, mis keelavad igasuguste tasude kehtestamise, mille mõju on samaväärne imporditollimaksuga. Et nimetatud direktiivide

* Kohtumenetluse keel: itaalia

eesmärk on standardida teatud liiki liha, veiste ja sigade osas kehtestatud veterinaarkontrolli ja tervishoiunõudeid käsitlevad siseriiklikud õigusnormid ning kuna neis direktiivides sätestatakse, et vastavaid kontrollimeetmeid peab rakendama eksportiv liikmesriik, on nimetatud toodete süstemaatiline kontrollimine riigipiiridel tarbetu ja seega ei saa seda lugeda asutamislepingu artikli 36 alusel õigustatuks.

Itaalia valitsus lükkas tagasi väite, nagu oleks direktiivides viidatud toodete puhul Itaalia riigi poolt läbi viidavad veterinaar- ja tervisekontrollid süstemaatilised, ning esitas dokumendid oma seisukoha toetuseks. Seega on Itaalia valitsus seadnud kahtluse alla esitatud küsimuste asjakohasuse.

EMÜ asutamislepingu artikkel 177, mille aluseks on siseriiklike kohtute ja Euroopa Kohtu funktsioonide selge eristamise põhimõte, ei anna Euroopa Kohtule pädevust uurida asjaomase juhtumi asjaolusid ega kritiseerida tõlgendamise taotluse esitamise põhjendatust.

Euroopa Kohtul on õigus teha otsuseid asutamislepingu ja institutsioonide toimingute tõlgendamise kohta, ent mitte kohaldada neid kõnesolevale juhtumile, kuna selline kohaldamine kuulub siseriikliku kohtu pädevusse.

Esimene küsimus

Esimese küsimusega palutakse Euroopa Kohtult otsust selle kohta, kas EMÜ asutamislepingu artiklit 30 jj, määruse nr 14/64/EMÜ artiklit 12 ja määruse nr 805/68/EMÜ artiklit 22 – arvestades veise- ja vasikalihaturu ühise korralduse täielikuks rakendamiseks vastu võetud õigusaktide ühtlustamist käsitlevaid sätteid nõukogu direktiivides 64/432/EMÜ ja 64/433/EMÜ – tuleb tõlgendada selliselt, et riigipiiril läbi viidav veterinaar- ja tervisekontroll, mis oma olemuselt on kohustuslik ja süstemaatiline, kujutab endast importimisel ja eksportimisel kohaldatava koguselise piiranguga samaväärse toimega meetet, ning kui see nii on, siis alates millisest kuupäevast.

Asutamislepingu artikkel 30 keelab liikmesriikidevahelised koguselised impordipiirangud ja kõik samaväärse toimega meetmed.

Veise- ja vasikalihaturu ühise korraldusega hõlmatud toodete osas sisaldavad määruse nr 14/64/EMÜ artikkel 12 ja määruse nr 805/68/EMÜ artikkel 22 samasuguseid keelde, mis jõustusid nimetatud määrustes kehtestatud kuupäeval juba enne üleminekuperioodi lõppu.

Et kõnealused meetmed kuuluksid nimetatud sätetes kehtestatud keelu kohaldamisalasse, piisab sellest, kui need meetmed võivad otseselt või kaudselt, realselt või potentsiaalselt takistada liikmesriikidevahelist importi. Need eeltingimused on elusloomade ja inimtoiduks mõeldud liha osas täidetud, kui liikmesriigi piiridel viiakse läbi kohustuslikke veterinaar- ja tervisekontrole. Taolised kontrollimised võivad importimise muuta keerukamaks või kulukamaks iseäranis selliste kontrollimistega vältimatult kaasnevate viivituste ja täiendavate transpordikulude tõttu, mida importija võib nende kontrollimistega seoses kanda.

Eeltoodust tuleneb, et loomade või inimtoiduks mõeldud liha importimise puhul kujutavad riigipiiridel läbi viidavad veterinaar- ja tervisekontrollid, olgu süstemaatilised või mitte, endast asutamislepingu artiklis 30 viidatud ja samas artiklis keelatud koguseliste piirangutega samaväärse toimega meetmeid, kui ühenduse õiguses ja ennekõike asutamislepingu artiklis 36 sätestatud eranditest ei tulene teisiti. Veise- ja vasikalihaturu ühist korraldust käsitlevate määrustes nr 14/64 ja 805/68 osutatud toodete osas jõustus taoliste meetmete rakendamise keeld nimetatud määruste jõustumiskuupäeval, kui ülal viidatud eranditest ei tulene teisiti.

Teine küsimus

Kui esimesele küsimusele vastatakse jaatavalt, küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus, kas EMÜ asutamislepingu artiklit 36 tuleb tõlgendada selliselt, et Itaalia Vabariigi konsolideeritud tervishoiuõigusaktide artikli 32 kohaselt läbi viidav kohustuslik ja süstemaatiline veterinaar- ja tervisekontroll on sellegipoolest „õigustatud“ ka pärast tervishoiuõigusaktide ühtlustamiseks vastu võetud direktiivide vastuvõtmist.

Asutamislepingu artikli 36 kohaselt võib ekspordi, impordi ja transiitkaupade suhtes kehtestatud piirangute keelu osas teha erandi juhul, kui sedalaadi meetmed on õigustatud inimeste ja loomade elu ja tervise kaitsmise seisukohalt. Kuna artikliga 36 lubatud piirangud lahknevad kauba vaba liikumise põhimõttest, on nad asutamislepinguga kooskõlas ainult juhul, kui nad on

õigustatud ehk – teisisõnu – vajalikud samas sättes viidatud eesmärkide saavutamise seisukohalt, ennekõike inimeste ja loomade elu ja tervise kaitsmise tagamiseks.

Teise küsimusega soovitakse teada saada, mil määral võib veiste ja sigade ning teatud liiki värsket liha importimise puhul riigipiiril toimuvat kohustuslikku ja süstemaatilist veterinaar- ja tervisekontrolli pidada asutamislepingu artikli 36 mõistes õigustatuks pärast erinevate liikmesriikide poolt võetavate veterinaarkontrollimeetmete ühtlustamiseks ette nähtud tähtsaja möödumist, mis sätestati direktiivides 64/432/EMÜ ja 64/433/EMÜ, mida on muu hulgas täiendatud nõukogu 12. detsembri 1972. aasta direktiividega 72/461 ja 72/462 (EÜT L 302, 31.12.1972, lk 24 ja 27).

Et kõrvaldada ühendusesisest veiste ja sigade ning värsket lihaga kauplemist mõjutavad takistused, ühtlustas nõukogu ülal viidatud direktiividega liikmesriikides kehtivad veterinaarkontrollimeetmed, kohustades liikmesriike standardima kõnealuses valdkonnas kehtestatud siseriiklikud õigusnormid kooskõlas nimetatud direktiivide nõuetega.

Suulises menetluses väitis Itaalia valitsuse esindaja, et asutamislepingu artiklis 36 jäetakse selles artiklis viidatud valdkondade korraldamine liikmesriikidele suveräänsusest tulenevasse pädevusse ning et nõukogu või komisjoni teatav reglementeeriv pädevus neis valdkondades ei tähenda seda, et liikmesriigid oleks oma pädevusest loobunud või et selle saaks neilt ära võtta.

Direktiivi 64/432/EMÜ preambuli viiendas põhjenduses märgitakse õigesti, et "... liikmesriikide õigus asutamislepingu artikli 36 alusel jätkuvalt kohaldada impordi, ekspordi ja transporditavate kaupade suhtes keelde või piiranguid, mis on õigustatud inimeste ja loomade tervise ja elu kaitsesega seotud põhjustel, ei vabasta neid siiski kohustusest ühtlustada sätteid, millel sellised keelud ja piirangud põhinevad, kuivõrd kõnesolevate sätete erinevused takistavad ühise põllumajanduspoliitika rakendamist ja toimimist".

Asutamislepingu artikli 36 eesmärk ei ole reserveerida teatud küsimused liikmesriikide ainuõiguslikku pädevusse, vaid lubada siseriiklike õigusaktide lahknemist kauba vaba liikumise põhimõttest niivõrd, kui see lahknemine on antud ajahetkel ja tulevikus õigustatud samas artiklis viidatud eesmärkide saavutamise seisukohalt.

Kummagi 26. juunil 1964. aastal vastu võetud direktiivi preambuli teise ja kolmanda põhjenduse kohaselt on nimetatud direktiivide eesmärk suurendada veise-, vasika- ja sealihaturu korraldust käsitlevate õigusaktide mõjusust, asendades „arvukad traditsioonilised kaitsevahendid piiril ühtse süsteemiga, mis on kavandatud eelkõige hõlbustama ühendusesisest kaubandust“. Preambuli kolmanda ja neljanda põhjenduse kohaselt on nimetatud eesmärk saavutatav ainult siseriiklike õigusaktide erinevuste kõrvaldamise teel, ühtlustades „liikmesriikide tervishoidu käsitlevad sätted“.

Elusloomade osas seisneb taoline ühtlustamine peamiselt ekspordivate liikmesriikide kohustuses tagada teatud veterinaar- ja tervisekontrollimeetmete järgimine, mille eesmärk on muu hulgas kindlustada, et eksporditud loomad ei levita mõnda nakkushaigust. Värsket liha osas seisneb ühtlustamine tapamajades ja lihalõikusetevõtetes liha käitlemisel ning liha ladustamisel ja transportimisel ühtsete tervishoiutingimuste täitmise tagamises.

Et anda sihtliikmesriigi pädevatele asutustele garantii imporditud elusloomade või liha vastavuse kohta kehtestatud veterinaar- ja tervishoiunõuetele, näevad nimetatud direktiivid ette, et koos imporditud kaubaga tuleb saata terviseohutuse sertifikaat, milles kinnitatakse, et veterinaar- ja tervisekontrolli käsitlevad eeskirjad on täidetud ja vastavad kontrollimised on läbi viidud.

Samas lubab direktiivi 64/432 (loomad) artikkel 6 sihtriigil keelata veiste toomise oma territooriumile, kui piiripunktis riikliku veterinaararsti poolt läbi viidud kontrolli käigus ilmneb, et loomad on nakatunud või neil kahtlustatakse nakatumist või saastumist teatamiskohustusliku loomataudiga või et artiklite 3 ja 4 sätteid ei ole täidetud. Samuti võib rakendada karantiini loomade suhtes, mille puhul kahtlustatakse nakatumist või saastumist taolise taudiga. Kontrollimise läbiviimise hõlbustamiseks lubab sama artikkel igal liikmesriigil määrata piiripunktid, mida tuleb kasutada loomade toomisel asjaomase liikmesriigi territooriumile, ning nõuda loomade saabumisest etteteatamist.

Samuti võimaldavad direktiivi 64/433 (liha) artikli 5 sätteid liikmesriigil keelata värsket liha turustamise oma territooriumil, kui sihtriigis läbi viidud tervisekontrolli ajal leiti asjaomane liha olevat inimtoiduks sobimatu või kui ei ole kinni peetud artikli 3 sätetest.

Eeltoodust järeldeb, et kõnesolevate direktiividega kehtestatud veterinaar- ja tervisekontrollide ühtlustatud süsteemi aluseks on põhimõte, et kõikide liikmesriikide poolt nõutavad veterinaar- ja tervishoiugarantiid on olemuslikult samaväärsed, ning et just nimelt selle põhimõttega garanteeritakse tervisekaitse ja toodete võrdne kohtlemine.

Seega on nimetatud süsteemi eesmärk omistada järelevalvekohustus eksportivale liikmesriigile ja sel moel asendada riigipiiril rakendatavad süstemaatilised kaitsemeetmed ühtse süsteemiga, mille tulemusena muutuvad mitmekordsed kontrollimised riigipiiridel ebavajalikuks ja sihtriigile antakse võimalus veenduda, et selliselt ühtlustatud kontrollisüsteemist tulenevad garantiid on tegelikud. Eeltoodust tuleneb, et eespool nimetatud direktiivides viidatud toodete süstemaatiline veterinaar- ja tervisekontroll riigipiiridel ei ole enam vajalik ega seega EMÜ asutamislepingu 36 kohaselt õigustatud pärast nende direktiivide täitmiseks vajalike siseriiklike õigusnormide jõustumiseks kehtestatud lõpptähtaegade saabumist.

Samas ilmneb direktiivi 64/432 artiklist 6 ja direktiivi 64/433 artiklist 5, et sihtriikidel on õigus otsustada, kas tuleks kontrollida, kas imporditud värske liha või loomad vastavad neis direktiivides sätestatud nõuetele. Ehkki põhimõtteliselt peaks pelgast toodetega kohustuslikus korras kaasnevate dokumentide (terviseohutuse sertifikaatide) uurimisest selguma, kas tervishoiunõuded on täidetud, ei välistata siiski juhutisi veterinaar- või tervisekontrollide tingimusel, et nende sagedust ei suurendata määrani, mille puhul on tegemist liikmesriikidevahelise kaubanduse varjatud piiramisega. Lisaks direktiivi 64/432 artiklis 9 ja direktiivi 64/433 artikli 8 lõikes 2 sätestatud kaitsemeetmetele, mis komisjoni arvates ei kuulu asutamislepingu artikli 36 kohaldamisalasse, jätavad nimetatud direktiivid täielikult liikmesriikide järelevalvepädevusse need juhtumid, mida need direktiivid ei reguleeri (direktiivi 64/432 artikkel 8 ja direktiivi 64/433 artikli 6 lõige 1). Vaidluste korral on siseriiklikel kohtutel, kus asjaomased menetlused võidakse algatada, õigus otsustada, kas neile hindamiseks esitatud kontrollimeetmed on vastuolus asutamislepingu artikli 36 nõuetega.

Kolmas küsimus

Kolmanda küsimusega soovitakse saada teada, kas imporditud toodete puhul riigipiiril läbi viidud veterinaar- ja tervisekontrolli eest nõutav rahaline tasu või riigisiselt nii imporditud kui ka kodumaiste toodete veterinaar- ja tervisekontrolli eest nõutav rahaline tasu kujutab endast asutamislepingu artiklis 9 viidatud ja samas artiklis keelatud tollimaksuga samaväärse toimega maksu või asutamislepingu artiklis 95 sätestatud diskrimineerimise keelu kohaldamisalasse kuuluvat riigimaksu.

Euroopa Kohus on juba oma 14. detsembri 1972. aasta otsuses (kohtuasi 29/72, Marimex, EKL 1972, lk 1309) ja 5. veebruari 1976. aasta otsuses (kohtuasi 87/75, Bresciani, EKL 1976, lk 129) osutanud, et riigipiiri ületava kauba veterinaar- ja tervisekontrolli eest nõutavat rahalist tasu tuleb pidada tollimaksuga samaväärse toimega maksuks. Teisiti võiks otsustada vaid juhul, kui selline rahaline tasu kuuluks nii kodumaiste kui ka imporditud toodete puhul süstemaatiliselt ja samade kriteeriumide alusel kohaldatavate siseriiklike maksude üldisesse süsteemi.

Tasu, mida nõutakse imporditud toodete puhul riigipiiril läbi viidavate veterinaar- ja tervisekontrollide eest, mis lisanduvad nii kodumaise kui ka imporditud kauba kontrollimisele riigisiselt, on käsitletav tollimaksuga samaväärse toimega maksuna. Lisaks ei saa selliseid riigipiiril toimuvaid kontrollimisi, mis kujutavad endast riigi poolt üldistes huvides tervise ja hügieeni tagamiseks tehtavaid haldustoiminguid, pidada importijale osutatavaks teenuseks, mis õigustaks rahalise tasu nõudmist nende toimingute eest. Teisalt tuleb liikmesriikide siseselt nii kodumaise kui ka imporditud kauba veterinaar- ja tervisekontrollide läbiviimise eest erinevate riigiasutuste poolt nõutavaid tasusid pidada riigimaksudeks, mille suhtes kohaldub asutamislepingu artiklis 95 sätestatud diskrimineerimise keeld.

Kohtukulud

Euroopa Kohtule märkusi esitanud Itaalia valitsuse ja Euroopa Ühenduste Komisjoni kulusid ei hüvitata. Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse nimetatud kohus.

Esitatud põhjendustest lähtudes,

EUROOPA KOHUS,

vastates Pretura di Susa poolt 6. aprillil 1976. aasta otsusega esitatud küsimustele, otsustab:

1. a) Loomade või inimtoiduks mõeldud liha importimise puhul kujutavad riigipiiridel läbi viidavad veterinaar- ja tervisekontrollid, olgu süstemaatilised või mitte, endast asutamislepingu artiklis 30 viidatud ja samas artiklis keelatud koguseliste piirangutega samaväärse toimega meetmeid, kui ühenduse õiguses ja ennekõike asutamislepingu artiklis 36 sätestatud eranditest ei tulene teisiti.

b) Veise- ja vasikalihaturu ühist korraldust käsitlevate määrustes nr 14/64 ja 805/68 viidatud toodete osas jõustus taoliste meetmete rakendamise keeld nimetatud määruste jõustumiskuupäeval, kui ülal viidatud eranditest ei tulene teisiti.

2. Ehkki direktiivides 64/432 ja 64/433 osutatud toodete süstemaatiline veterinaar- ja tervisekontroll riigipiiridel ei ole enam vajalik ega seega asutamislepingu artikli 36 kohaselt õigustatud alates neis direktiivides kehtestatud lõpptähtaegadest nende direktiivide täitmiseks vajalike siseriiklike õigusnormide jõustumiseks ning ehkki põhimõtteliselt peaks pelgast toodetega kohustuslikus korras kaasnevate dokumentide (terviseohutuse sertifikaatide) uurimisest selguma, kas tervishoiunõuded on täidetud, ei välistata siiski juhuslikke veterinaar- või tervisekontrollide tingimusel, et nende sagedust ei suurendata määrani, mille puhul on tegemist liikmesriikidevahalise kaubanduse varjatud piiramisega.

3. a) Riigipiiri ületava kauba veterinaar- ja tervisekontrolli eest nõutavat rahalist tasu tuleb pidada tollimaksuga samaväärse toimega maksuks.

b) Teisiti võiks otsustada vaid juhul, kui selline rahaline tasu kuuluks nii kodumaiste kui ka imporditud toodete puhul süstemaatiliselt ja samade kriteeriumide alusel kohaldatavate siseriiklike maksude üldisesse süsteemi.

4. Liikmesriikidesiseselt nii kodumaise kui ka imporditud kauba veterinaar- ja tervisekontrollide läbiviimise eest erinevate riigiasutuste poolt nõutavaid tasusid tuleb pidada riigimaksudeks, mille suhtes kohaldub asutamislepingu artiklis 95 sätestatud diskrimineerimise keeld.

Kutscher

Donner

Pescatore

Mertens de Wilmars

Sørensen

Mackenzie Stuart

O'Keeffe

Bosco

Touffait

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 15. detsembril 1976 Luxembourgis.

A. Van Houtte
Kohtusekretär

H. Kutscher
President