

## Kohtuasi 407/85

[...]

Kaupade vaba liikumine – Pastatooted – Kohustus kasutada vaid kõva nisu

[...]

### EUROOPA KOHTU OTSUS

14. juuli 1988\*

Kohtuasjas 407/85,

mille esemeks on Itaalia pretura di Bolzano (Bolzano rahukohtu) eelotsusetaotlus Euroopa Kohtule EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel nimetatud kohtus pooleliolevas asjas järgmiste poolte vahel:

#### **3 Glocken GmbH ja Gertraud Kritzinger**

ning

**USL Centro-Sud** (riigi lõuna ja keskosa kohalik tervishoiuamet) ja **Provincia autonoma di Bolzano** (Bolzano autonoomne provints) seoses EMÜ asutamislepingu artiklite 30 ja 36 tõlgendamisega, et kindlaks teha, kas Itaalia 4. juuli 1967. aasta seaduse nr 580 (Gazzetta Ufficiale (Riigi Teataja) nr 189, 29. juuli 1967), mis reguleerib pastatoodete tootmist ja turustamist, teatud sätted on nende artiklitega kooskõlas,

#### EUROOPA KOHUS,

koosseisus: presidendina tegutsev koja esimees G. Bosco, kodade esimehed O. Due, J. C. Moitinho de Almeida ja G. C. Rodríguez Iglesias, kohtunikud T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, C. Kakouris, R. Joliet, T. F. O' Higgins ja F. Schockweiler,

kohtujurist: G. F. Mancini,

kohtusekretär: B. Pastor, ametnik,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

3 Glocken GmbH, keda esindas B. Rapp Jung Brüsseli advokatuurist,

pr Kritzinger, keda esindas R. Riz Bolzano advokatuurist,

Provincia autonoma di Bolzano, keda esindas G. Drioli Bolzano advokatuurist,

---

\* Kohtumenetluse keel: itaalia.

Euroopa Ühenduste Komisjon, keda esindasid selle õigusosakonna liikmed E. De March ja E. White,

Itaalia valitsus, keda esindas agendina tegutsev Servizio del Contenzioso Diplomatico juhataja Luigi Ferrari Bravo, keda abistas Avvocato dello Stato I. Braguglia; kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, Itaalia suursaatkond,

Prantsuse valitsus, keda esindasid selle agent G. Guillaume, keda abistas B. Botte,

Madalmaade valitsus, keda esindas selle agent A. Fierstra,

võttes arvesse kohtuistungit ettekannet ja 12. novembri 1987. aasta kohtuistungit,

olles 26. aprilli 1988. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi arvamuse,

on teinud järgmise

#### **otsuse**

1. Pretura di Bolzano esitas Euroopa Kohtule oma 31. oktoobri 1985. aasta määrusega, mis saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 9. detsembril 1985, EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel eelotsusetaotluse kahes küsimuses, mis puudutavad EMÜ asutamislepingu artiklite 30 ja 36 tõlgendamist, et kohus saaks teha kindlaks, kas harilikust nisust või hariliku ja kõva nisu segust valmistatud pastatoodete müüki keelavad riiklikud sätted on kooskõlas ühenduse õigusega.

2. Küsimused tõusetusid ühelt poolt Unità Sanitaria Locale ning teiselt poolt Saksa tootja 3 Glocken ja Itaalia edasimüüja Gertraud Kritzingeri vahelises menetluses. 3 Glocken oli eksportinud Itaaliasse hariliku ja kõva nisu segust valmistatud pastat, mille pr Kritzinger edasi müüs. USL määras 3 Glockenile ja pr Kritzingerile 4. juuli 1967. aasta pastatoodete valmistamist ja turustamist reguleeriva seaduse nr 580 (29. juuli 1967. aasta Gazzetta Ufficiale nr 189; edaspidi „pastatoodete seadus“) artikli 29 rikkumise eest halduskaristuse, mispeale nad esitasid hagi pretura di Bolzanosse.

3. Pastatoodete seaduse artikkel 29 sätestab, et enne tarbimist mõnda aega säilitada lubatud kuivatatud pasta tööstuslikuks tootmiseks tohib kasutada ainult kõva nisu. Teisalt lubavad sama seaduse artikkel 33 ja artikli 50 esimene lõige kasutada harilikku nisu kohe tarbitava värsket pasta väikesemahulisel tootmisel ja ekspordiks mõeldud pasta tootmisel.

4. Pastatoodete seaduse artikli 36 esimene lõige keelab Itaalias müüa nimetatud seaduses sätestatutest erinevate omadustega pastat, eelkõige harilikust nisust või hariliku ja kõva nisu segust valmistatud kuivatatud pastat. Seaduse artikli 50 teine lõige sätestab, et müügikeeld kehtib ka imporditava pasta kohta.

5. Itaalia valitsuse selgituste kohaselt oli laias laastus kaks põhjust, mis sundisid seadusandjat nõudma pastatootjatelt vaid kõva nisu kasutamist. Ühelt poolt soovis seadusandja tagada pasta kvaliteetsuse, sest ainult kõvast nisust valmistatud pastat on palju parem keeta. Teisalt soovis ta edendada kõva nisu kasvatamist, sest kõva nisu

kasvatajatel ei ole ühenduse piires peaaegu ühtegi muud turuväljundit peale pastatoodete turu ja neil puudub reaalne võimalus üle minna muude põllukultuuride kasvatamisele Mezzogiorno piirkonnas, kus nad tegutsevad.

6. Oma hagi toetamiseks väitsid 3 Glocken ja pr Kritzinger, et pastatoodete seaduse artikli 29 kohaldamine ei ole kooskõlas EMÜ asutamislepingu artikliga 30. Sellistel asjaoludel otsustas pretura di Bolzano menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule eelotsuse saamiseks järgmised kaks küsimust:

„1. Kas EMÜ asutamislepingu artiklis 30 sisalduvat koguselise impordipiiranguga samaväärse toimega meetmete keeldu tuleb tõlgendada nii, et see välistab pastatoodete importimisega seoses selliste Itaalia toiduaineseaduste sätete kohaldamise, mis keelavad hariliku nisu jahu kasutamise pastatoodete valmistamisel, kui need tooted on Euroopa Ühenduse teises liikmesriigis seaduslikult toodetud ja turustatud?

2. Kas EMÜ asutamislepingu artikli 36 teises lauses sisalduvat meelevaldse diskrimineerimise või liikmesriikidevahelise kaubanduse varjatud piiramise keeldu tuleb tõlgendada nii, et see välistab eelnimetatud riiklike sätete kohaldamise?

7. Üksikasjalikum ülevaade kohtuasja faktilistest asjaoludest, menetluse käigust ja Euroopa Kohtule esitatud kirjalikest märkustest on kohtuistungis ettekandes ning edaspidi mainitakse või käsitletakse neid ainult niivõrd, kui see on vajalik Euroopa Kohtu põhjenduste esitamiseks.

8. Riikliku kohtu tõstatatud küsimused puudutavad sisuliselt seda, kas sellise harilikust nisust või hariliku ja kõva nisu segust valmistatud pasta müümise keeldu, nagu pastatoodete seaduses sisalduv, laiendamine importtoodetele on kooskõlas EMÜ asutamislepingu artiklitega 30 ja 36.

#### **a) Kaupade vaba liikumise takistuste olemasolu**

9. Kohane on meelde tuletada Euroopa Kohtu järjekindlat praktikat (vt peamiselt 11. juuli 1974. aasta otsust kohtuasjas 8/74: Procureur du Roi versus Dassonville (EKL 1974, lk 837)), mille kohaselt hõlmab asutamislepingu artiklis 30 sätestatud koguselise impordipiiranguga samaväärse toimega meetmete keeld „kõiki liikmesriikide kaubanduseeskirju, mis võivad otse või kaudselt, tegelikult või potentsiaalselt takistada ühendusesisest kaubandust“.

10. Euroopa Kohus on samuti järjekindlalt sedastanud (vt eelkõige 20. veebruari 1979. aasta otsust kohtuasjas 120/78: REWE versus Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (EKL 1979, lk 649)), et ühiste eeskirja puudumise korral tuleb tunnustada toote koostist puudutavate riiklike seaduste vahelistest erinevustest tingitud takistusi kaupade liikumisele ühenduse piires, kui need riiklikud seadused, mis kehtivad ühtmoodi nii sisemaistele kui importtoodetele, on vajalikud kohustuslike nõuete (nt tarbijakaitse ja aus kaubandus) tõttu. Euroopa Kohus on siiski sedastanud ka, et sellised seadused peavad olema soovitud eesmärkide suhtes proportsionaalsed ja kui liikmesriigil on samade eesmärkide saavutamiseks kasutada vähempiiravaid vahendeid, siis peab ta kasutama neid.

11. Tuleb märkida, et harilikust nisust või hariliku ja kõva nisu segust valmistatud pastatoodete müümise keeld takistab teistes liikmesriikides harilikust nisust või hariliku ja kõva nisu segust seaduslikult valmistatud pastatoodete importi. Seetõttu tuleb kindlaks teha, kas seda takistust õigustavad asutamislepingu 36 kohane rahvatervise kaitsmine või sellised kohustuslikud nõuded nagu eelpool mainitud.

#### **b) Võimalus, et kõnealust takistust õigustab rahvatervise kaitsmine**

12. Itaalia valitsus on juhtinud Euroopa Kohtu tähelepanu probleemile, et harilikust nisust või hariliku ja kõva nisu segust valmistatud pastatoodetele lisatakse sageli keemilisi lisandeid ja värvaineid, et muuda nende organoleptilised omadused (eelkõige värv) selliseks nagu ainult kõvast nisust valmistatud pastatoodetel. Valitsuse sõnul võib selliste keemiliste lisandite ja värvainete suurtes kogustes sömine inimeste tervist kahjustada.

13. Vastuseks Euroopa Kohtu esitatud küsimusele möönis Itaalia valitsus siiski, et tal puuduvad tõendid, millega kinnitada oma väidet, et harilikust nisust või hariliku ja kõva nisu segust valmistatud pastatooted sisaldavad kindlasti keemilisi lisandeid või värvaineid.

14. Järelikult on üldine harilikust nisust või hariliku ja kõva nisu segust valmistatud importpastatoodete turustamise keeld igatahes vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega ja seda ei õigusta asutamislepingu artiklis 36 mainitud rahvatervise kaitsmine.

#### **c) Võimalus, et kõnealust takistust õigustavad teatud kohustuslikud nõuded**

15. Väideti, et harilikust nisust või hariliku ja kõva nisu segust valmistatud pastatoodete müümise keeld on vajalik tarbijate kaitsmiseks, ausa kaubanduse tõttu ja selleks, et täielikult ellu viia turu ühine korraldus teraviljasektoris.

16. Esimesena esitatud argumenti, et pastatoodete seadusega soovitakse kaitsta tarbijat, püüdes tagada Itaalia pikkade traditsioonidega toote – pasta – paremat kvaliteeti, ei saa aktsepteerida. Tuleb tunnistada, et õigustatud on püüda võimaldada tarbijatel, kes omistavad ainult kõvast nisust valmistatud pastatoodetele eriomadusi, teha oma valik seda kaalutlust arvestades. Nagu Euroopa Kohus on juba rõhutanud (9. detsembri 1981. aasta kohtuotsus kohtuasjas 193/80: komisjon versus Itaalia (EKL 1981, lk 3019) ja 12. märtsi 1987. aasta kohtuotsus kohtuasjas 178/84: komisjon versus Saksa Föderatiivne Vabariik (EKL 1987, lk 1227)), võib sellegipoolest sellise võimaluse tagada vahenditega, mis ei takista teistes liikmesriikides seaduslikult toodetud ja turustatud toodete importimist, eelkõige „müüdava toote olemust näitavate kohaste etikettide kohustusliku paigaldamisega“.

17. Lisaks tuleb märkida, et Itaalia seadusandjal on mitte ainult lubatud nõuda koostisainete loetlemist vastavalt nõukogu direktiivile toiduainete märgistamise ja esitlemise kohta (EÜT 1979, L 33, lk 1), vaid tal on ka vabadus lubada kasutada kirjeldust „kõva nisu jahust valmistatud pasta“ ainult kõvast nisust valmistatud pastatoodetel.

18. Arvestades asjaolu, et pastatooteid võidakse serveerida restoranides, tuleb lisada, et on võimalik sisse viia tarbijate neile pakutava pasta olemusest teavitamise süsteem.

19. Tõstatati vastuväide, et toote olemusest teavitavatest etiketidest ei piisaks Itaalia tarbijate kohaseks teavitamiseks nende poolt ostetavate pastatoodete olemusest, sest „pasta“ on nende jaoks ainult kõvast nisust valmistatud toode.

20. See vastuväide tuleb tagasi lükata. Ühelt poolt, nagu selgub pastatoodete seaduse artikkelist 33 ja 50, kasutab Itaalia seadusandja ise terminit „pasta“ harilikust nisust või kõva ja hariliku nisu segust valmistatud toodetele, nimelt värsketele pastale ja ekspordiks mõeldud pastatoodetele viitamisel. Teiselt poolt määratleb artikkel 29, mida mõeldakse „ainult kõva nisu jahust valmistatud pasta“ all. Itaalia seadusandja ise kasutab seega terminit „kõva nisu jahu“ üht tüüpi pasta puhul, mis näitab, et sõna „pasta“ ise on üldtermin ja ei viita kuidagi sellele, et selle tootmiseks kasutatakse ainult kõva nisu.

21. Teiseks väideti seoses harilikust nisust või hariliku ja kõva nisu segust valmistatud pastatoodetega, et koostisainete loetelu ei tagaks ausat kaubandust. Väideti, et praeguse analüüsimistehnikaga ei ole võimalik kontrollida näidatud teabe paikapidavust, mistõttu võivad pastatootjad väita, et pastatootes on kõva nisu rohkem kui tegelikult. Kõva ja hariliku nisu hinna erinevust arvestades võivad tootjad nõuda tarbijalt kõrgemat hinda kui kõva nisu tegelik osakaal lubaks. Kuna see on nii, siis väideti, et sellist valet saab vältida ainult harilikust nisust valmistatud pastatoodete müümise keelamisega.

22. Ka see argument tuleb tagasi lükata. Piisab märkimisest, et Itaalia valitsusele on kasutada igatahes vähem piirav ausa kaubanduse tagamise vahend – lubades kirjeldust „kõva nisu jahust valmistatud pasta“ kasutada ainult kõvast nisust pastatoodetel lubab Itaalia tarbijatel väljendada oma eelistust tootele, millega nad on harjunud, ja see tagab selle, et hinnavahe õigustab tõepoolest kvaliteedivahe.

23. Kolmandaks väideti, et pastatoodete seadus täiendab kasvatajatele turuväljundi tagamisega ühtset põllumajanduspoliitikat teraviljasektoris eesmärgiga tagada kõva nisu kasvatajatele kindel sissetulek määrates kõva nisu sekkumishinnaks hariliku nisu omast märgatavalt kõrgem hind ja õhutades neid tootmisele otsetoetuse andmisega kasvatama kõva nisu. Pastatoodete seaduse kehtetuks tunnistamine viiks selleni, et Itaalia tootjad hakkaksid kasutama Itaalia turu jaoks mõeldud toodetes harilikku nisu. Kõva nisu jääks seetõttu järk-järgult oma turuväljunditest ilma, mis tekitaks ülejääke ja nõuaks ühenduse eelarvest rahastatavaid lisasekkumiste.

24. Itaalia valitsus väidab lisaks, et ilma tagatud turuväljundita kaoks kõva nisu kasvatamine Mezzogiorno piirkondadest, kus sellega tegeletakse. See tähendaks maa sööti jäämist, sest teiste põllukultuuride kasvatamisele ülemineku võimalused on peaaegu olematud, ja tekitaks väljarännet, millega kaasneksid tõsised sotsiaalsed ja keskkondlikud tagajärjed.

25. Esiteks tuleb rõhutada, et kõne all on pastatoodete seaduse kohaldamisala laiendamine importtoodetele ja ühenduse õigus ei nõua seaduseandjalt seaduse kehtetuks tunnistamist Itaalia territooriumil asutatud pastatootjate suhtes.

26. Lisaks tuleb märkida, et kui ühendus on konkreetsetes sektorites kehtestanud ühise turukorralduse, peavad liikmesriigid hoiduma ühepoolse meetme võtmisest, isegi kui see

meede võib ühenduse ühist poliitikat tõenäoliselt toetada, nagu Euroopa Kohus sedastas oma 23. veebruari 1988. aasta otsuses kohtuasjas 216/84: komisjon versus Prantsuse Vabariik (EKL 1988, lk 793). Eelkirjeldatud probleemile lahenduse otsimine ühise põllumajanduspoliitika raames on ühenduse, mitte liikmesriikide ülesanne.

27. Lõpetuseks tuleb märkida, et suundumused eksporditurgudel näitavad, et kvaliteedipõhine konkurents töötab kõva nisu kasuks. Euroopa Kohtule esitatud statistika näitab ainult kõvast nisust valmistatud pastatoodete turuosa kindlat kasvu teistes liikmesriikides, kus need tooted juba konkureerivad harilikust nisust või hariliku ja kõva nisu segust valmistatud pastaga. Sellises olukorras on selge, et Itaalia valitsuse hirm, et kõva nisu kasvatamine kaob, on alusetu.

28. Järelikult peab vastus riikliku kohtu küsimusele olema, et Itaalia pastatoodete seaduses sisalduva harilikust nisust või hariliku ja kõva nisu segust valmistatud pasta müümise keelu laiendamine importtoodetele on vastuolus asutamislepingu artiklitega 30 ja 36.

### **Kohtukulud**

29. Kulusid, mida kandsid Itaalia, Prantsuse ja Madalmaade valitsused ning Komisjon, kes esitasid Euroopa Kohtule märkusi, ei hüvitata. Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus riiklikus kohtus poolelioleva asja üks etapp, otsustab kohtukulude jaotuse nimetatud kohus.

Esitatud põhjendustest lähtudes

### **EUROOPA KOHUS,**

vastates pretura di Bolzano poolt 31. oktoobri 1985. aasta määrusega esitatud küsimustele, otsustab:

**Itaalia pastatoodete seaduses sisalduva harilikust nisust või hariliku ja kõva nisu segust valmistatud pasta müümise keelu laiendamine importtoodetele on vastuolus asutamislepingu artiklitega 30 ja 36.**

Bosco Due    Moitinho de Almeida    Rodríguez Iglesias    Koopmans

Everling    Bahlmann    Kakouris    Joliet O'Higgins    Schockweiler

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 14. juulil 1988. aastal Luxembourgis.

J.-G. Giraud

A. J. Mackenzie Stuart

Kohtusekretär

President