

EUROOPA KOHTU OTSUS

8. veebruar 2000*

Ülemeremaade ja -territooriumide assotsieerimise kord – Otsus 97/803/EÜ –
Suhkruimport – AKV/ÜMT päritolu kumulatsioon – Kehtivuse hindamine – Liikmesriigi
kohus – Ajutised meetmed

Kohtuasjas C-17/98,

mille esemeks on Euroopa Kohtule EÜ asutamislepingu artikli 177 (nüüd EÜ artikkel 234) alusel Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage (Holland) presidendi esitatud taotlus, millega soovitakse saada selles kohtus pooleli olevas vaidluses järgmiste poolte vahel:

Emesa Sugar (Free Zone) NV

ja

Aruba,

eelotsust nõukogu 24. novembri 1997. aasta otsuse 97/803/EÜ (millega muudetakse vahehindamisel otsust 91/482/EMÜ ülemeremaade ja -territooriumide assotsieerimise kohta Euroopa Majandusühendusega, EÜT 1997, L 329, lk 50) kehtivuse kohta,

EUROOPA KOHUS,

koosseisus: president G. C. Rodríguez Iglesias, kodade esimehed Moitinho de Almeida ja D. A. O. Edward, kohtunikud P. J. G. Kapteyn, J. P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann, H. Ragnemalm ja M. Wathelet (ettekandja),

kohtujurist: D. Ruiz-Jarabo Colomer,

kohtusekretär: vanemametnik H. A. Rühl

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

- Emesa Sugar (Free Zone) NV, mida esindas advokaat G. van der Wal, Brüssel,
- Aruba valitsus, mida esindasid advokaat P. V. F. Bos ja advokaat M. M. Slotboom, Rotterdam,
- Hispaania valitsus, mida esindas riiklik esindaja M. López-Monís Gallego,
- Prantsuse valitsus, mida esindasid välisministeeriumi õigusosakonna talituse juhataja K. Rispal-Bellanger ja sama osakonna välisasjade sekretär C. Chavance,
- Itaalia valitsus, esindaja: välisministeeriumi diplomaatiliste erimeelsuste osakonna juhataja professor U. Leanza, keda abistas riiklik esindaja D. Del Gaizo,

* Kohtumenetluse keel: hollandi.

- Ühendkuningriigi valitsus, esindaja: Treasury Solicitor's Departmenti ametnik S. Ridley, keda abistas K. Parker, QC,
- Euroopa Liidu Nõukogu, mida esindasid õigustalituse ametnikud J. Huber ja G. Houttuin,
- Euroopa Ühenduste Komisjon, mida esindas õigusnõunik T. van Rijn,

arvestades kohtuistungil ettekannet,

olles 16. märtsi 1999. aasta kohtuistungil ära kuulatud suulised märkused, mille esitasid Emesa Sugar (Free Zone) NV, Aruba valitsus, Hispaania valitsus, Prantsuse valitsus ja Itaalia valitsus ning nõukogu ja komisjon,

olles 1. juuni 1999. aasta kohtuistungil ära kuulatud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1. Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage president esitas 19. detsembri 1997. aasta määrusega, mis saabus Euroopa Kohtusse 23. jaanuaril 1998, EÜ asutamislepingu artikli 177 (nüüd EÜ artikkel 234) alusel kaksteist eelotsuse küsimust nõukogu 24. novembri 1997. aasta otsuse 97/803/EÜ (millega muudetakse vahehindamisel otsust 91/482/EMÜ ülemeremaade ja -territooriumide assotsieerimise kohta Euroopa Majandusühendusega, EÜT 1997, L 329, lk 50) kehtivuse kohta.
2. Need küsimused tekkisid kohtuasjas Emesa Sugar (Free Zone) NV (edaspidi „Emesa“) vs. Aruba võimud seoses nende suhkrukoguste impordiga ühendusse, mida Emesa sellel saarel töötleb ja pakendab.

Õiguslik raamistik

3. EÜ asutamislepingu artikli 3 punktis r (nüüd muudetuna EÜ artikli 3 lõike 1 punkt s) on sätestatud, et ühenduse tegevus hõlmab ülemeremaade ja -territooriumide (edaspidi ÜMT) assotsieerimist, „selleks, et laiendada kaubandust ning ühiselt edendada majanduslikku ja sotsiaalset arengut“.
4. Aruba kuulub ÜMTde hulka.
5. Nende assotsieerimist ühendusega reguleerib EÜ asutamislepingu neljas osa.
6. EÜ asutamislepingu artikli 131 teises ja kolmandas lõigus (nüüd muudetuna EÜ artikli 182 teine ja kolmas lõik) on sätestatud:

„Assotsieerimise eesmärk on edendada nende maade ja territooriumide majanduslikku ja sotsiaalset arengut ning sisse seada tihedad majandussidemed nende ja ühenduse kui terviku vahel.

Kooskõlas käesoleva lepingu preambulis esitatud põhimõtetega on assotsieerimise eesmärk eelkõige edendada nimetatud maade ja territooriumide elanike huve ja jõukust, et nad saavutaksid majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise arengu, mille poole nad püüdlevad.“

7. Selleks sedastab EÜ asutamislepingu artikkel 132 (nüüd EÜ artikkel 183) teatava hulga eesmärgi, mille hulka kuulub see, et liikmesriigid kohaldaksid „oma kaubavahetuses nende maade ja territooriumidega sama režiimi, mida nad käesolevast lepingust tulenevalt kasutavad üksteise suhtes“.
8. EÜ asutamislepingu artikli 133 lõige 1 (nüüd muudetuna EÜ artikli 184 lõige 1) näeb ette, et ÜMTdest pärinevate liikmesriikidesse imporditavate kaupade tollimaksud kaotatakse täielikult vastavalt liikmesriikidevaheliste tollimaksude järkjärgulisele kaotamisele kooskõlas asutamislepingu sätetega.
9. EÜ asutamislepingu artiklis 136 (nüüd muudetuna EÜ artikkel 187) on sätestatud:

„Nimetatud maade ja territooriumide ühendusega assotsieerimise üksikasjad ja menetluse käesoleva lepingu jõustumisele järgneva viieaastase algperioodi kohta määrab rakenduskonventsioon, mis on lisatud käesolevale lepingule.

Enne kui eelmises lõigus märgitud konventsioon aegub, määrab nõukogu omandatud kogemuste ja käesolevas lepingus esitatud põhimõtete alusel ühehäälselt kindlaks sätted järgnevaiks.“
10. Nõukogu võttis 25. veebruaril 1964 asutamislepingu artikli 136 teise lõigu alusel vastu otsuse 64/349/EMÜ ülemeremaade ja -territooriumide assotsieerimise kohta Euroopa Majandusühendusega (EÜT 1964, 93, lk 1472). Selle otsusega taheti alates 1. juunist 1964, mil pidi jõustuma Yaoundés 20. juulil 1963 allkirjastatud sisekokkulepe ühenduse abi rahastamise ja haldamise kohta, asendada asutamislepingule lisatud ja viieks aastaks sõlmitud rakenduskonventsioon ÜMT ühendusega assotsieerimise kohta.
11. Pärast seda võttis nõukogu vastu mitu otsust ÜMT assotsieerimise kohta Euroopa Majandusühendusega. 25. juulil 1991 võttis ta vastu otsuse 91/482/EMÜ (EÜT 1991, L 263, lk 1, edaspidi „ÜMT otsus“), mis on selle artikli 240 lõike 1 kohaselt kohaldatav kümne aasta jooksul alates 1. märtsist 1990. Sama sätte lõike 3 punktides a ja b on siiski sätestatud, et enne viieaastase algperioodi lõppu määrab nõukogu vajaduse korral ja komisjoni ettepanekul ühehäälselt järgmiseks viieaastaseks perioodiks lisaks ühenduse rahalisele abile muudatused, mis tuleb ÜMTde ühendusega assotsieerimise suhtes teha. Nii võttis nõukogu vastu otsuse 97/803.
12. ÜMT otsuse algversiooni artikli 101 lõikes 1 oli sätestatud:

„ÜMTdest pärit kaupade import vabastatakse tollimaksust ja samaväärse toimega maksudest.“ [Siin ja edaspidi on osundatud otsust tsiteeritud mitteametlikus tõlkes.]
13. Sama otsuse artiklis 102 on sätestatud:

„Ühendus ei kohalda ÜMTdest pärinevate kaupade importimise suhtes koguselisi piiranguid ega samaväärse toimega meetmeid.“

14. Päritolustaatusega kaupade mõiste ja sellega seonduvad halduskoostöö meetodite määratlemiseks viitab ÜMT otsuse artikli 108 lõike 1 esimene taane otsuse II lisale (edaspidi „II lisa“). Selle lisa artikli 1 kohaselt loetakse kaup ÜMTdest, ühendusest või Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani riikidest (edaspidi „AKV riigid“) pärinevaks, kui see on täielikult neis riikides valmistatud või seal piisavalt töödeldud.
15. II lisa artikli 3 lõige 3 annab nimekirja töödest või töötlemistoimingutest, mida loetakse ebapiisavaks, et anda ÜMTdest pärinevale kaubale päritolustaatus. Nimetatud lisa artikli 6 lõikes 2 on sätestatud:

„Kui täielikult ühenduses või AKV riikides valmistatud kaubad on läbinud tööd või töötlemise ÜMTdes, loetakse need täielikult ÜMTdes valmistatuks“ (nn AKV/ÜMT päritolu kumulatsiooni reegel).

16. Lisaks tõendatakse II lisa artikli 12 kohaselt toodete päritolu kaupade liikumissertifikaadiga EUR. 1 (lõige 1), mille väljastab eksporditava ÜMT toll (lõige 6), kes kontrollib, kas kaupa saab lugeda sealt pärinevateks toodeteks ja teeb mis tahes vajalikuks peetavaid kontrollimisi (lõige 7).
17. Kui komisjon esitas 16. veebruaril 1996 nõukogule ettepaneku [COM(95) 739 lõplik, EÜT C 139, lk 1] võtta vastu otsus, millega muudetakse vahehindamisel otsust 91/482, sedastas ta selle ettepaneku kuuendas ja seitsmendas põhjenduses, et kõikide ÜMTdest pärit toodete vaba sissepääsu ja AKV/ÜMT päritolu kumulatsiooni reegli säilitamise tulemusel on tõusetunud oht, et kahe ühenduse poliitikavaldkonna eesmärgid, nimelt ÜMTde arendamine ja ühine põllumajanduspoliitika, satuvad vastuollu.
18. Selle ettepaneku tulemusel tehtud otsuse 97/803 seitsmendas põhjenduses rõhutab nõukogu, et „uusi häireid tuleb vältida meetmetega, millega saab kindlaks määrata nõuetekohast kaubavahetust soodustava raamistiku ning mis ühtlasi on ühise põllumajanduspoliitikaga kooskõlas“.
19. Selleks lisati otsusega 97/803 ÜMT otsusesse artikkel 108 b, kus lubatakse suhkru puhul AKV/ÜMT päritolu kumulatsiooni kindla aastakoguse piires. Selle artikli 108 b lõigetes 1 ja 2 on sätestatud:

„1. [...] II lisa artiklis 6 käsitletud AKV/ÜMT päritolu lubatud kumulatsioon on 3000 tonnile suhkrule aastas.

2. Lõikes 1 käsitletud AKV/ÜMT kumulatsiooni eeskirjade rakendamisel loetakse toodete ÜMT päritolustaatuse saamiseks piisavaks suhkrutükkide moodustumist või suhkru värvumist“ [ilma, et oleks mainitud ka suhkru jahvatamist (*milling*)].

Põhikohtuasi

20. Alates 1997. aasta aprillist on Emesa käitanud Arubal üht suhkruvabrikut ning ühendusse suhkrut eksportinud.
21. Kuna Arubal suhkrut ei toodeta, ostetakse seda roosuhkru rafineerimistehastest, mis asuvad Trinidadil ja Tobagol, ühes AKV riikidest. Ostetud suhkur veetakse Arubale, kus see läbib mitmed tööstustoimingud, mille tulemusel saadud toodet loetakse valmistooteks. Need toimingud seisnevad suhkru puhastamises, jahvatamises (nn *milling*, mis seisneb

selles, et suhkur peenestatakse kliendi täpsustatud astmeni) ja pakendamises. Põhikohtuasja hageja väitel on tema tehase aastatoodang vähemalt 34 000 tonni suhkrut.

22. Emesa esitas pärast otsuse 97/803 vastuvõtmist Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage presidendile ajutiste meetmete kohaldamise taotluse, et:
- Hollandi riigil ei lubataks võtta impordimakse ÜTMidest pärit suhkru pealt, mida Emesa kavatseb importida;
 - Hoofdproductschap voor akkerbouwproductenil (põllumajandustoodete keskasutus, edaspidi „HPA“) ei lubataks keelduda talle impordilitsentsi väljastamast;
 - Aruba võimudel ei lubataks keelduda talle andmast EUR. 1 sertifikaati suhkru kohta, mida ta Arubal toodab, kui neid sertifikaate ei keeldutud andmast ÜMT otsuse muudatuste-eelse versiooni kohaselt.
23. Nende nõuete toetuseks väitis põhikohtuasja hageja peamiselt, et ÜMT otsuse muudatus, mida tuleb tema arvates lugeda koguseliseks piiranguks, kuna sellega välistatakse tegelikult ÜMTdest pärit suhkru import, on ühenduse õigusega vastuolus, kuna sellega taastati struktuurilised piirangud, mida ei saanud ÜMT otsuse alusel kohaldada, samas kui ühenduse tõsised huvid ei saa õigustada selliseid parandusi nii lühikese kohaldamisperioodi järel ning kuigi ÜMT otsuse mõju oli täiesti prognoositav.
24. Oma eelotsusetaotluses kuulutas Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage president Hollandi riigi ja HPA vastu suunatud nõuded vastuvõetamatuks, kuna ÜMT otsuse muudetud versiooni rakendamise vaidlustamiseks oleks Emesa saanud kasutada halduslikke õiguskaitsevahendeid College van Beroep voor het Bedrijfslevenis; see-eest rahuldab Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage president Aruba vastu esitatud nõude. Oma esialgses hinnangus väljendab eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtlusi otsuse 97/803 seaduslikkuse suhtes, eriti asutamislepingu artiklitest 131, 132 ja 133 tulenevate ÜMTdega assotsieerumise korra eesmärkide osas, mis on ÜMTde majandusliku ja sotsiaalse arengu edendamise ning nende ja ühenduse kui terviku vahel tihedate majandussidemete sisseseadmine; samuti kahtleb eelotsusetaotluse esitanud kohus otsuse 97/803 vastavuses proportsionaalsuse põhimõttele.
25. Lisaks rõhutab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et Emesa on tõsise ja korvamatu kahju tekkimise ohus, kuna juhul, kui vaidlusalused õigusnormid jäävad kehtima, peab ta sulgema oma tehase, mis alles hiljuti tegevust alustas. Tema väitel ei ole juhul, kui ÜMT otsuse muutmise seaduslikkuse suhtes esineb tõsiseid kahtlusi, ühenduse huvidega vastuolus anda ajutiste meetmete kohaldamise määrus, mis lubaks Emesal jätkata oma impordi ühendusse, eriti kui see on veel väga piiratud ulatusega.
26. Neil asjaoludel otsustas Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage president kohtuliku arutamise peatada ning esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:
- „1) Kas nõukogu 24. novembri 1997. aasta otsus 97/803/EÜ (EÜT 1997, L 329, lk 50), millega muudetakse vahehindamisel assotsieerimisotsust, – eriti selle artikli 108 b lõige 1 ning sealt *milling*’u kui päritolustaatuse omandamiseks piisava töötlemisviisi väljajätmine –, on igati proportsionaalne?

- 2) Kas on lubatav, et kõnealune nõukogu otsus – eriti selle artikli 108 b lõige 1 ja sealt *milling*'u kui päritolustaatuse omandamiseks piisava töötlemisviisi väljajätmine – väljub oma piirava mõjuga (selgelt) selle raamest, mis oleks olnud võimalik, kasutades assotsieerimisotsuse artiklis 109 sätestatud kaitsemeetmeid?
- 3) Kas EÜ asutamisleping, eriti selle neljas osa, lubab, et selline nõukogu otsus, nagu on käsitletud EÜ asutamislepingu artikli 136 teises lõigus – käesoleval juhul eespool viidatud otsus (97/803/EÜ) –, sisaldab koguselisi impordipiiranguid või samaväärse toimega meetmeid?
- 4) Kas kolmandale küsimusele tuleb vastata teisiti, kui
 - a) need piirangud või meetmed esinevad tariifikvootide või päritolueeskirjade piirangute kujul või mõlema kujul korraga
või
 - b) kui kõnealused õigusnormid sisaldavad kaitsemeetmeid?
- 5) Kas EÜ asutamislepingust, eriti selle neljandast osast tulenevalt, ei saa artikli 136 teise lõigu kohaldamisel saavutatud tulemusi – ÜMT-le soodsate meetmete näol – ÜMTde kahjuks muuta või tühistada?
- 6) Kas juhul, kui see ei ole võimalik, on nõukogu kõnealused otsused tühised ning kas üksikisikud võivad sellele liikmesriigi kohtus toimuva kohtuvaidluse käigus tugineda?
- 7) Mil määral tuleb 1991. aasta ÜMT otsust (91/482/EMÜ, EÜT 1991, L 263, lk 1, parandatud versioon EÜT 1993, L 15, lk 33) lugeda kohaldatavaks (ilma seda muutmata) otsuse artikli 240 lõikes 1 nimetatud kümneaastase perioodi jooksul, kui nõukogu ei ole seda muutnud enne artikli 240 lõikes 3 sätestatud viieaastase algperioodi möödumist?
- 8) Kas nõukogu muutmisotsus (97/803/EÜ) läheb vastuollu EÜ asutamislepingu artikli 133 lõikega 1?
- 9) Kas see nõukogu muutmisotsus on kehtiv, võttes arvesse komisjoni levitatud 1993. aasta oktoobri teabelehes DE 76 äratatud ootusi, kuna selle 16. leheküljel on kuuenda ÜMT otsuse kohta märgitud, et selle otsuse kehtivusaeg on nüüd kümme aastat (varem viis aastat)?
- 10) Kas eespool viidatud 1. detsembril 1997. aastal lisatud artikkel 108 b on sedavõrd teostamatu, et see tuleb lugeda kehtetuks?
- 11) Kas sellistel asjaoludel, nagu on kirjeldatud kohtuotsuses Zuckerfabrik Süderdithmarschen jt (C-143/88 ja C-92/89) ning hilisemates kohtuotsustes, on liikmesriigi (ajutiste meetmete üle otsustav) kohus ohu korral, et ühenduse õigusega määratud ühenduseväline täitevasutus rikub ühenduse õigust, pädev võtma kõigepealt ajutisi meetmeid, et seda rikkumist vältida?
- 12) Kui otsustada, et üheteistkümnendale küsimusele tuleb vastata jaatavalt ning et 11. küsimuses käsitletud asjaolude hindamine ei ole mitte liikmesriigi kohtu, vaid Euroopa Kohtu ülesanne, kas siis võivad käesoleva määruse punktides 3.9–3.11 kirjeldatud asjaolud (*milling*'u väljajätmine ja koguseliste piirangute kehtestamine, Emesale tõsise ja

korvamatu kahju tekitamine, ühenduse huvide arvestamine) õigustada 11. küsimuses mainitud meedet?“

Kümme esimest küsimust

27. Oma kümne esimese küsimusega tahab eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas otsusega 97/803 muudetud ÜMT otsus (edaspidi „muudetud ÜMT otsus“), eriti selle artikkel 108 b, on kehtiv, kuivõrd see lubab AKV/ÜMT päritolu kumulatsiooni üksnes 3000 tonni suhkru ulatuses aastas ning jätab lõikes 2 selle päritolustaatuse saamiseks piisavana käsitatavate töötlemisviiside hulgas nimetamata *milling*’u.
28. Et neile küsimustele vastata, tuleb esmalt meenutada, et ÜMTde assotsieerimine peab toimuma dünaamilise ja järkjärgulise protsessi teel, mille jaoks võib osutuda vajalikuks võtta vastu mitmeid sätteid, et saavutada kõik asutamislepingu artiklis 132 loetletud eesmärgid, pidades silmas nõukogu varasemate otsustega omandatud kogemusi (vt 22. aprilli 1997. aasta otsust kohtuasjas C-310/95: Road Air, EKL 1997, lk I-2229, punkt 40, ja 11. veebruari 1999. aasta otsust kohtuasjas C-390/95 P: Antillean Rice Mills jt vs. komisjon, EKL 1999, lk I-769, punkt 36).
29. Kuigi ÜMTd on assotsieerunud riigid ja territooriumid, millel on ühendusega erilised sidemed, ei kuulu nad siiski ühendusse ning on tema suhtes samas olukorras nagu kolmandad riigid (vt 4. oktoobri 1979. aasta arvamust 1/78, EKL 1979, lk 2871, punkt 62, ja 15. oktoobri 1994. aasta arvamust 1/94, EKL 1994, lk I-5267, punkt 17). Selles staadiumis ei ole ÜMTde ja ühenduse vaheline kaupade vaba liikumine asutamislepingu artikli 132 kohaselt ilma piiranguteta (eespool viidatud kohtuotsuse Antillean Rice Mills jt vs. komisjon punkt 36).
30. Lisaks tuleb rõhutada, et asutamislepingu artikli 136 teine lõik annab nõukogule õiguse „omandatud kogemuste ja [asutamislepingus] esitatud põhimõtete alusel“ assotsieerimise raames otsuseid vastu võtta. Sellest järeldub, et kui nõukogu peab selliste otsuste vastuvõtmisel arvesse võtma asutamislepingu neljandas osas esitatud põhimõtteid ja eriti omandatud kogemusi, peab ta samuti arvestama teisi ühenduse õiguse põhimõtteid, sealhulgas ühise põllumajanduspoliitika omi (eespool viidatud kohtuotsuse Antillean Rice Mills jt vs. komisjon punktid 36 ja 37).

ÜMT otsuse muutmise võimaluse üle pärast esimese viie kohaldamisaasta lõppemist (seitsmes ja üheksas küsimus)

31. Oma seitsmenda küsimusega tahab eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas pärast ÜMT otsuse artikli 240 lõikes 1 käsitletud viieaastase algperioodi lõppu võib nõukogu endiselt selle sätte alusel kõnealust otsust muuta. Oma üheksanda küsimusega tahab eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas otsus 97/803 on kehtiv, võttes arvesse õiguspärasest ootust, mida ettevõtjates tekitas 1993. aasta oktoobris komisjoni levitatud teabeleht DE 76 pealkirjaga „The European Community and the Overseas Countries and Territories“ („Euroopa Ühendus ning ülemeremaad ja -territooriumid“), kus kinnitati, et ÜMT otsus kehtib kümme aastat.

32. Emesa ja Aruba väitel kujutab ÜMT otsuse artikli 240 lõikes 3 sätestatud muutmistähtaeg endast lõplikku tähtaega, nii et kaks ja pool aastat pärast selle möödumist ei olnud nõukogul *ratione temporis* selle otsuse muutmiseks mingit pädevust.
33. | Neid argumente ei saa toetada. Kui ÜMT otsuse artikli 240 lõikes 3 on sätestatud, et enne viieaastase algperioodi lõppu määrab nõukogu vajaduse korral muudatused, mis tuleb ÜMTde ühendusega assotsieerimise suhtes teha, ei tähenda see, nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 43 rõhutab, et nõukogu jääks ilma talle asutamislepinguga otseselt antud pädevusest muuta asutamislepingu artikli 136 alusel kehtestatud õigusakte, et saavutada kõik asutamislepingu artiklis 132 loetletud eesmärgid.
34. Lisaks on Euroopa Kohus korduvalt sedastanud, et kuigi õiguspärase ootuse kaitse põhimõte on üks ühenduse õiguse aluspõhimõtetest, ei saa ettevõtjatel sellegipärast olla õiguspärasest ootust *status quo* säilimise osas, mida ühenduse institutsioonid võivad oma kaalutusõigust kasutades muuta, eriti sellises valdkonnas nagu ühine turukorraldus, mille eesmärk on pidev kohanemine majandusliku olukorra muutustega (vt eriti 17. septembri 1998. aasta otsust kohtuasjas C-372/96: Pontillo, EKL 1998, lk I-5091, punkte 22 ja 23).
35. Seda enam peab see nii olema juhul, kui ettevõtjate väidetavaid ootusi on tekitanud selline üldsusele jagatav, vähimagi õigusliku väärtuseta teabeleht, nagu komisjoni teabeleht DE 76. Lisaks oli komisjonil 1993. aasta oktoobris, kõnealuse teabelehe ilmumise ajal täielik õigus kinnitada, et ÜMT otsus on vastu võetud kümneks aastaks, ilma et ta oleks pidanud sellises dokumendis aru andma selle võimalikest edaspidistest muudatustest.
36. Peale selle nähtub kohtutoimikust, et tollal, kui Emesa alustas Arubale investeerimist, oli tema käsutuses piisavalt andmeid, et tavapäraselt hoolsa ettevõtjana eeldada, et päritolu kumulatsiooni liberaalset korda võidakse rangemaks muuta. Eriti tuleb sellega seoses rõhutada, et komisjoni ettepanek muuta vahehindamisel ÜMT otsust avaldati 10. mai 1996. aasta Euroopa Ühenduste Teatajas ehk peaaegu aasta enne seda, kui Emesa Arubal tootmist alustas.

Asutamislepingu artikli 136 kohaselt saavutatud tulemuste pöördumatus (viies ja kuues küsimus)

37. Oma viienda küsimusega tahab eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas – eriti seoses asutamislepingu artikli 136 teise lõiguga – on olemas „lukustamis põhimõte“, mille kohaselt ÜMTdele assotsieerimisetappide elluviimise raames antud soodustusi ei saa enam kahtluse alla seada, ja kuuenda küsimusega seda, millised on selle põhimõtte eiramise tagajärjed üksikisikutele.
38. Selle kohta tuleb märkida, et kuigi ÜMTde ühendusega assotsieerimise dünaamiline ja järkjärguline protsess nõuab, et nõukogu võtaks arvesse oma varasemate otsustegaomandatud kogemusi, peab nõukogu sellegipoolest, nagu nähtub ka käesoleva kohtuotsuse punktist 30, võttes asutamislepingu artikli 136 teise lõigu alusel meetmeid, arvesse võtma nii selle asutamislepingu neljandas osas esitatud põhimõtteid kui ka teisi ühenduse õiguse põhimõtteid, sealhulgas ühise põllumajanduspoliitika omi.
39. Otsides tasakaalu asutamislepingus seatud eri eesmärkide vahel, võttes samas arvesse kõiki varasemate otsustega saavutatud tulemusi, võib nõukogu, kellel on selle jaoks suur kaalutusõigus, mis vastab talle EÜ asutamislepingu artikliga 40 (nüüd muudetuna EÜ

artikkel 34), EÜ asutamislepingu artiklitega 41 ja 42 (nüüd EÜ artiklid 35 ja 36), EÜ asutamislepingu artikliga 43 (nüüd muudetuna EÜ artikkel 37) ja asutamislepingu artikliga 136 antud poliitilisele vastutusele, olla vajaduse korral sunnitud teatavaid ÜMTdele varem antud soodustusi vähendama.

40. Käesoleval juhul on selge, et selle suhkrukoguse vähendamine 3000 tonnile aastas, mille suhtes saab kohaldada AKV/ÜMT päritolu kumulatsiooni, kujutab endast ÜMT otsusega võrreldes piirangut. Kui aga peaks tõendatama, et päritolu kumulatsiooni eeskirja kohaldamine suhkrusektoris võiks põhjustada tõsiseid häireid ühise turukorralduse toimimises – millist küsimust uuritakse käesoleva kohtuotsuse punktides 51–57 –, oli nõukogul pärast tasakaalu leidmist ÜMTde assotsieerimise eesmärkide ja ühise põllumajanduspoliitika eesmärkide vahel õigus võtta tema kaalutusõiguse kasutamist reguleerivate ühenduse põhimõtteid järgides kõik meetmed, millega on võimalik nimetatud häired lõpetada või neid vähendada, sh kaotada ÜMTdele varem antud soodustused või neid piirata.
41. Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 57 rõhutas, peab see olema nii seda enam juhul, kui asjaomased soodustused on ühenduse turu toimimise reeglite seisukohalt erandlikud. Selline on olukord eeskirja puhul, mis lubab pärast teatavaid toiminguid anda teatavatele AKV riikidest pärit toodetele ÜMT päritolu.
42. Tuleb lisada, et ÜMT otsuse muutmine mitte üksnes ei kitsendanud ega piiranud varem kehtinud korda, kuna, nagu väidab komisjon, kellele ei ole selles punktis vastuväiteid esitatud, anti ÜMTdele mitmesuguseid soodustusi seoses asutamisevabadusega ühenduse piires (muudetud ÜMT otsuse artiklid 232 ja 233 a), kutsekvalifikatsioonide vastastikuse tunnustamisega (artikkel 233 b) ja ligipääsuga ühenduse programmidele (artikkel 233 c). Lisaks suurendati ühenduse finantsabi ÜMTdele 21% võrra (artikkel 154 a).

Asutamislepingu artikli 133 lõike 1 ja artikli 136 teise lõiguga vastuolus olevate koguseliste impordipiirangute olemasolu (kolmas, neljas ja kaheksas küsimus)

43. Oma kolmanda, neljanda ja kaheksanda küsimusega tahab eelotsusetaotluse esitanud kohus teada muudetud ÜMT otsuse artiklist 108 b tuleneva koguselise piirangu olemasolu ja kehtivuse kohta asutamislepingu artikli 133 lõike 1 ja artikli 136 teise lõigu seisukohalt.
44. Nõukogu väljendab kahtlusi isegi selle kohta, et muudetud ÜMT otsuse artikli 108 b rakendamisest üldse tuleneks koguseline piirang. Kahtlemata piirab see artikkel teatud toodete kogust, mille puhul päritolu kumulatsioon on lubatud ning mida seega võib tollimaksuvabalt importida. Siiski väidab nõukogu, et ka selle koguse ammendumises saab tooteid importida, kui tasuda nõutavad tollimaksud.
45. Ilma, et oleks vaja lahendada küsimust, kas muudetud ÜMT otsuse artiklis 108 b sätestatud tariifikvooti võib lugeda koguseliseks piiranguks, või küsimust, kas AKV/ÜMT päritolu kumuleerumise kord annab asjaomasele kaubale ÜMT päritolu, nii et selle suhtes saaks kohaldada asutamislepingu artikli 133 lõikes 1 käsitletud impordikorda, tuleb nentida, et asjaomaseid tooteid saab kvoodist suuremas koguses importida ainult tollimaksude tasumisel.
46. EÜ asutamislepingu artikli 133 lõige 1 näeb ÜMTdest pärineva liikmesriikidesse imporditava kauba osas ette, et tollimaksud kaotatakse täielikult vastavalt

„liikmesriikidevaheliste tollimaksude järkjärgulisele kaotamisele kooskõlas käesoleva lepingu sätetega“.

47. Selle kohta tuleb rõhutada, nagu seda tegi ka komisjon, et suhkrukaubanduses kaotati ühendusesisesed tollitariifid üksnes selle toote turu ühise korralduse rajamise tulemusel, mis eeldas ühise välistariifi kehtestamist koos kõigis liikmesriikides kohaldatava miinimumhinna määramisega, peamiselt selleks, et vältida konkurentsimoonutusi. Samuti ei saa igasuguse ühise põllumajanduspoliitika puudumisel ÜMTde ja ühenduse vahel lugeda konkurentsimoonutuste või ühenduse turu häirete vältimiseks mõeldud meetmeid, mis võivad võtta tariifikvoodi kuju, iseenesest üksnes nende vastuvõtmise tõttu asutamislepingu artikli 133 lõikega 1 vastuolus olevaks.
48. Mis puutub sellesse, kas muudetud ÜMT otsuse artikliga 108 b määratud tariifikvoot on kooskõlas asutamislepingu artikli 136 teise lõiguga, siis piisab, kui nentida, et selles sättes on sõnaselgelt ette nähtud, et nõukogu tegevus peab toimuma „omandatud kogemuste ja käesolevas lepingus esitatud põhimõtete alusel“. Nagu Euroopa Kohus oma eespool viidatud kohtuotsuse *Antillean Rice Mills jt vs. komisjon* punktis 37 otsustas, kuuluvad nende põhimõtete hulka ka ühise põllumajanduspoliitika omad.
49. Järelikult ei saa nõukogule ette heita, et ta võttis asutamislepingu artikli 136 teise lõigu rakendamisel arvesse ühise põllumajanduspoliitika nõudeid.
50. Eelnevast järeldub, et ÜMT otsuse artiklis 108 b sätestatud meetme kehtivust ei saa asutamislepingu artikli 133 lõike 1 ja artikli 136 teise lõigu seisukohalt kahtluse alla seada põhjendusel, et see meede määrab kvoodi suhkru impordile, mille suhtes kohaldatakse AKV/ÜMT päritolu kumulatsiooni korda.

Otsusega 97/803 kehtestatud meetmete proportsionaalsus (esimene ja teine küsimus)

51. Oma esimese ja teise küsimusega tahab eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas muudetud ÜMT otsuse artikli 108 b lõigetele 1 ja 2 vastav tariifikvoodi kehtestamine ja *milling*'u väidetav väljajätmine AKV/ÜMT päritolustaatus saamiseks piisavana käsitatavate töötlemisviiside hulgast on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ning ÜMT otsuse artiklis 109 kaitsemeetmete võtmisele seatud piirangutega.
52. Emesa ja Aruba väitel ähvardavad ühenduse suhkruturgu häirida ning ühendust Maaailma Kaubandusorganisatsioonis (edaspidi „WTO“) oma kohustusi täitmast takistada hoopis ühenduse ületootmine ise ja ühendusesisese impordi kogumaht, mitte ÜMTde tühise suurusega suhkruimport ühendusse, mis ei moodusta kõigi ÜMTde peale kokku 4 protsentigi sooduskorra alusel toimuvast suhkruimportist (eriti AKV riikidest). Nii või teisiti oleks tõsiste häirete korral olnud kohasem kasutada ÜMT otsuse artikli 109 alusel ja seal täpsustatud piires kaitsemeetmeid.
53. Tuleb meenutada, et sellises valdkonnas, kus ühenduse institutsioonidel on suur kaalutusõigus, nagu käesoleval juhul, saab meedet pidada ebaseaduslikuks ainult siis, kui see on pädeva institutsiooni taotletava eesmärgi saavutamiseks ilmselgelt sobimatu. Euroopa Kohtu kontrolli piiramine on eriti vajalik juhul, kui nõukogu peab tegutsema erinevate huvide lepitajana ja peab seega tegema valikuid tema vastutusalasasse kuuluvate poliitiliste valikuvõimaluste raames (vt 5. oktoobri 1994. aasta otsust kohtuasjas C-280/93: *Saksamaa vs. nõukogu*, EKL 1994, lk I-4973, punktid 90 ja 91; 17. oktoobri 1995.

aasta otsust kohtuasjas C-44/94: Fishermen's Organisations jt, EKL 1995, lk I-3115, punkt 37, ja 19. novembri 1998. aasta otsust kohtuasjas C-150/94: Ühendkuningriik vs. nõukogu, EKL 1998, lk I-7235, punkt 87).

54. Esiteks ei ole selles kontekstis põhjust arvata, et muudetud ÜMT otsuse artiklis 108 b määratud kvoodi kehtestamine väljuks silmnähtavalt nõukogu eesmärkide saavutamiseks vajaliku piirest.
55. Selles osas selgub otsuse 97/803 seitsmendast põhjendusest, et nõukogu kehtestas artikli 108 b esiteks sellepärast, et tal tuli tõdeda, et „kõigi ÜMTdest pärit toodete vaba sissepääs ning AKVst pärit toodete ja ÜMTdest pärit toodete kumulatsiooni säilitamine“ tekitab ÜMTde arendamist puudutava ühenduse poliitika eesmärkide ja ühise põllumajanduspoliitika eesmärkide vahel „konfliktiohu“, ja teiseks selleks, et võtta arvesse asjaolu, et „kui ühise turukorralduse alla kuuluvate toodete ühenduse turul on tekkinud tõsiseid häireid, on sageli võetud kaitsemeetmeid“.
56. Tuleb aga rõhutada, et kohtutoimikust selgub, et otsuse 97/803 vastuvõtmise ajal toimus esiteks ühenduse peedisuhkru ületootmine, võrreldes ühenduses tarbitud kogustega, millele lisandus AKV riikidest pärineva roosuhkru import, mis rahuldab konkreetselt selle toote nõudlust, ning ühenduse WTOs sõlmitud lepingutest tulenev kohustus importida teatav kogus suhkrut kolmandatest riikidest. Teiseks oli ühendus kohustatud eksporditoetuste vormis ja WTOs sõlmitud lepingute piires toetama ka suhkrueksporti. Neil asjaoludel võis nõukogu õigustatult leida, et kõik ühenduse turule pääsevad suhkrulisakogused, isegi kui need on ühenduse toodanguga võrreldes tühiselt väikesed, sunnivad ühenduse institutsioone eksporditoetuste summat eelmainitud piires suurendama või Euroopa tootjate kvoote madaldama, mis häiris niigi ebakindla tasakaaluga suhkruturu ühist korraldust ning oli vastuolus ühise põllumajanduspoliitika eesmärkidega.
57. Muuseas selgub nii eelotsusetaotlusest kui ka nõukogu ja komisjoni esitatud arvandmetest, et 3000 tonnine aastakvoot ei ole madalam kui ÜMTdest pärineva suhkruiimpordi tavapärase tase, kuna need riigid ise seda toodet ei tooda. Lisaks sai otsusega 97/803 mõjutatud tööstus nende riikide arengule üksnes vähesel määral kaasa aidata, kuna AKV riikidest pärit kaubal on ÜMTde territooriumil väga piiratud lisandväärtus. Peale selle ei saanud välistada, et päritolu kumulatsiooni eeskirja piiramatu kohaldamine tekitab ohu, et AKV riikidest pärit tooted suunatakse kunstlikult ÜMT territooriumi kaudu teele, et pääseda ühenduse turule suuremate suhkrukogustega kui need, millega need riigid konventsiooni alusel garanteeritult sellele turule tollimaksuvabalt pääsevad.
58. Järelikult ei saa AKV/ÜMT päritolu kumulatsiooni alusel toimuvat suhkruiimpordi puuduvat meedet, mis on sätestatud muudetud ÜMT otsuse artikli 108 b lõikes 1, pidada proportsionaalsuse põhimõttega vastuolus olevaks.
59. Teiseks, selle kohta, et väidetavalt jäeti *milling* päritolustaatus andmist võimaldavate töötlemisviiside hulgast välja, tuleb koos nõukogu ja komisjoniga nentida, et artikli 108 b lõige 2 piirdub kahe töötlemisviisi näitega, mida võib lugeda toodete ÜMT päritolustaatus saamiseks piisavaks, sisaldamata siiski ammendavat loetelu.
60. Neil asjaoludel ei ole põhjendatud Emesa väide, et artikli 108 b lõige 2 on jätnud *milling*'u päritolustaatus andmiseks sobivate töötlemisviiside hulgast välja.

61. Kolmandaks, ÜMT otsuse artikli 109 alusel kaitsemeetmete võtmise tingimuste kohta tuleb rõhutada, et sellised tingimused ei ole otsuse 97/803 kehtivuse hindamisel asjakohased, kuna muudetud ÜMT otsuse artikli 108 b lõikes 1 sisalduv vaidlustatud meede ei kujuta endast kaitsemeedet, mille eesmärk oleks erandkorras ja ajutiselt reageerida erakorraliste raskuste ilmnemisele, mida tavaliselt kohaldatavad kaubandustingimused ei võimalda vältida, vaid see meede muudab tavapäraselt korda ennast samade kriteeriumide kohaselt, nagu need, mille alusel võeti vastu ÜMT otsus.
62. Järelikult ei pidanud nõukogu muudetud ÜMT otsuse artiklit 108 b kehtestades täitma ÜMT otsuse artikli 109 alusel kaitsemeetmete võtmisega seotud erinõudeid.

Artikli 108 b teostamatus (kümnes küsimus)

63. Oma kümnenda küsimusega tahab eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, ega artikli 108 b kohaldamatus ei mõjuta selle kehtivust.
64. Aruba väitel tuleneb selle artikli teostamatus asjaolust, et ÜMTde võimudel ei ole endal mingit võimalust teada, mis hetkel 3000 tonnine suhkrukvoot ammendub, nii et neil ei ole võimalik igal konkreetsel juhul päritolusertifikaate välja anda või sellest keelduda.
65. Selle kohta tuleb nentida, et muudetud ÜMT otsuse artikkel 108 b piirdub päritolu kumulatsiooni kohaldamiseks 3000 tonnise tariifikvoodi määramisega, kehtestamata selle rakendustingimusi. Nagu rõhutavad nõukogu ja komisjon, kehtestati need tingimused komisjoni 17. detsembri 1997. aasta määrusega (EÜ) nr 2553/97 impordilitsentside väljaandmise kohta teatavate CN-koodide 1701, 1702, 1703 ja 1704 alla kuuluvatele AKV/ÜMT päritolustaatusedega toodete jaoks (EÜT 1997, L 349, lk 26).
66. Kuna komisjon on muudetud ÜMT otsuse artikli 108 b rakendustingimused vastu võtnud, ei saa selle sätte teostamatusel põhinevate etteheidet vastu võtta.
67. Kõigist eelnevatest kaalutlustest järeldub, et kümne esimese küsimuse uurimisel ei ole ilmnenud asjaolusid, mis mõjutaksid otsuse 97/803 kehtivust.

Üheteistkümnes ja kaheteistkümnes küsimus

68. Oma üheteistkümnenda küsimusega tahab eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas ühenduse õigusega on kooskõlas, kui liikmesriigi kohus, kellele on esitatud ajutiste meetmete kohaldamise taotlus, võtab ühendusevälise asutuse suhtes ühenduse õiguse rikkumise ohu korral selle vältimiseks ajutisi meetmeid.
69. Sellele küsimusele tuleb vastata jaatavalt, juhul kui Euroopa Kohtu 21. veebruari 1991. aasta otsuses (liidetud kohtuasjades C-143/88 ja C-92/89: Zuckerfabrik Süderdithmarschen ja Zuckerfabrik Soest, EKL 1991, lk I-415, punkt 33) kehtestatud tingimused on täidetud. Nende tingimuste kohaselt võib liikmesriigi kohus ajutisi meetmeid kohaldada ainult siis, kui:
 - sellel kohtul on tõsiseid kahtlusi nende ühenduse õigusnormide kehtivuse suhtes, mida rakendab asutus, kelle vastu ajutisi meetmeid taotletakse, ning, juhul kui Euroopa Kohtu poole pole vaidlustatud õigusnormide kehtivuse küsimuses juba varem pöördutud, see kohus ise selle kohta eelotsuse taotluse esitab;

- kui asi on kiireloomuline ning kui hagejat ähvardab tõsine ja korvamatu kahju ja
 - kui liikmesriigi kohus võtab täiel määral arvesse ühenduse huve.
70. Asjaolu, et ühe liikmesriigi kohus kohaldab selliseid ajutisi meetmeid ühe ÜMT asutuse suhtes vastavalt oma riigi õiguskorra sätetele, ei muuda tingimusi, millega liikmesriikide kohtud peavad tagama üksikisikute ajutise kaitse, kui vaidlustamine puudutab ühenduse õigust.
71. Oma kaheteistkümnenda küsimusega palub liikmesriigi kohus Euroopa Kohtul otsustada põhikohtuasja asjaolusid silmas pidades selle üle, kas liikmesriigi kohtul on mõttekas võtta ajutisi meetmeid ühendusevälise asutuse suhtes, kes on kohustatud ühenduse õigust täitma.
72. Võttes arvesse kümnele esimesele küsimusele antud vastuseid, millest ei ilmnenud ühtegi põhjust muudetud ÜMT otsuse artiklit 108 b kehtetuks lugeda, ei ole kaheteistkümnendale küsimusele vaja vastata, võttes arvesse selle vastuse ilmset asjakohatust põhikohtuasja lahendamise jaoks.
73. Eelnevast järeldub, et üheteistkümnendale küsimusele tuleb vastata, et liikmesriigi kohus võib ühendusevälise asutuse suhtes ühenduse õiguse rikkumise ohu korral ajutisi meetmeid kohaldada ainult siis, kui:
- sellel kohtul on asjaomase asutuse rakendatavate ühenduse õigusnormide kehtivuse suhtes tõsiseid kahtlusi ning, juhul kui Euroopa Kohtu poole pole vaidlustatud õigusnormide kehtivuse küsimuses juba varem pöördutud, see kohus ise selle kohta eelotsuse taotluse esitab;
 - kui asi on kiireloomuline ning kui hagejat ähvardab tõsine ja korvamatu kahju ja
 - kui liikmesriigi kohus võtab täiel määral arvesse ühenduse huve.

Asjaolu, et ühe liikmesriigi kohus kohaldab selliseid ajutisi meetmeid ühe ülemeremaa või -territooriumi asutuse suhtes vastavalt oma riigi õiguskorra sätetele, ei muuda tingimusi, millega liikmesriikide kohtud peavad tagama üksikisikute ajutise kaitse, kui vaidlustamine puudutab ühenduse õigust.

Kohtukulud

74. Euroopa Kohtule märkusi esitanud Hispaania valitsuse, Prantsuse valitsuse, Itaalia valitsuse ja Ühendkuningriigi valitsuse ning nõukogu ja komisjoni kohtukulusid ei hüvitata. Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus liikmesriigi kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse see kohus.

Esitatud põhjendustest lähtudes,

EUROOPA KOHUS,

vastates Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage presidendi 19. detsembri 1997. aasta määrusega esitatud küsimustele, otsustab:

- 1) Esitatud küsimuste uurimisel ei ole ilmnenud asjaolusid, mis mõjutaksid nõukogu 24. novembri 1997. aasta otsuse 97/803/EÜ (millega muudetakse vahehindamisel otsust 91/482/EMÜ ülemeremaade ja -territooriumide assotsieerimise kohta Euroopa Majandusühendusega) kehtivust.
- 2) Liikmesriigi kohus võib ühendusevälise asutuse suhtes ühenduse õiguse rikkumise ohu korral ajutisi meetmeid kohaldada ainult siis, kui:
 - sellel kohtul on asjaomase asutuse rakendatavate ühenduse õigusnormide kehtivuse suhtes tõsiseid kahtlusi ning, juhul kui Euroopa Kohtu poole pole vaidlustatud õigusnormide kehtivuse küsimuses juba varem pöördutud, see kohus ise selle kohta eelotsuse taotluse esitab;
 - kui asi on kiireloomuline ning kui hagejat ähvardab tõsine ja korvamatu kahju ja
 - kui liikmesriigi kohus võtab täiel määral arvesse ühenduse huve.

Asjaolu, et ühe liikmesriigi kohus kohaldab selliseid ajutisi meetmeid ühe ülemeremaa või -territooriumi asutuse suhtes vastavalt oma riigi õiguskorra sätetele, ei muuda tingimusi, millega liikmesriikide kohtud peavad tagama üksikisikute ajutise kaitse, kui vaidlustamine puudutab ühenduse õigust.

Rodríguez Iglesias

Moitinho de Almeida

Edward

Kapteyn

Puissochet

Hirsch

Jann

Ragnemalm

Wathelet

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 8. veebruaril 2000 Luxembourgis.

Kohtusekretär

President

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias