

EUROOPA KOHTU OTSUS (esimene koda)

14. september 2006 *

Liidetud kohtuasjades C-158/04 ja C-159/04,

mille ese on EÜ artikli 234 alusel Dioikitiko Protodikeio Ioanninoni (Kreeka) 10. ja 26. novembri 2003. aasta otsustega esitatud eelotsusetaotlused, mis saabusid Euroopa Kohtusse 29. märtsil 2004, menetluses

Alfa Vita Vassilopoulos AE, varem Trofo Super-Markets AE (C-158/04)

versus

Elliniko Dimosio,

Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon,

ja

Carrefour–Marinopoulos AE (C-159/04)

versus

Elliniko Dimosio,

Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon,

* Kohtumenetluse keel: kreeka.

EUROOPA KOHUS (esimene koda),

koosseisus: neljanda koja esimees K. Schieman esimese koja esimehe ülesannetes, kohtunikud N. Colneric, K. Lenaerts, E. Juhász (ettekandja) ja E. Levits,

kohtujurist: M. Poiares Maduro,
kohtusekretär: vanemametnik L. Hewlett,

arvestades kirjalikus menetluses ja 9. veebruari 2006. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

- Alfa Vita Vassilopoulos AE, varem Trofo Super-Markets AE, esindajad: *dikigoros* P. Giatagantzidis ja *dikigoros* E. Metaxaki,
- Carrefour–Marinopoulos AE, esindajad: *dikigoros* P. Giatagantzidis ja *dikigoros* E. Metaxaki,
- Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon, esindaja: D. Stathis,
- Kreeka valitsus, esindajad: M. Apessos, N. Dafniou ja D. Stathis,

— Euroopa Ühenduste Komisjon, esindaja: M. Patakia,

olles 30. märtsi 2006. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- ¹ Eelotsusetaotlused puudutavad EÜ artikli 28 tõlgendamist ja eelkõige *bake-off*-meetodil valmistatavate pagaritoodete turustamist korraldavate Kreeka siseriiklike sätete vastavust nimetatud EÜ artikliga. See meetod hõlmab müügipunktides kiirsulatamist, millele järgneb täielikult või osaliselt eelküpsutatud ja külmutatud toodete ülessoojendamine või küpsamine. Sellises tähenduses kasutatakse mõistet „*bake-off*” käesolevas kohtuotsuses.
- ² Eelotsusetaotlused on esitatud tühistamishagide raames, mille Alfa Vita Vassilopoulos AE (varem Trofo Super-Markets AE) ja Carrefour–Marinopoulos AE esitasid Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninoni (Ioánnina prefektuuri haldusasutus, edaspidi „prefektuuri haldusasutus”) otsuste peale, mille kohaselt tuli vastavates kaubahallides *bake-off*-toodete müügipunktide tegevus lõpetada.

Õiguslik raamistik

Ühenduse õigusnormid

- 3 EÜ artikkel 28 keelab liikmesriikidevahelised koguselised impordipiirangud ja kõik samaväärse toimega meetmed.
- 4 Vastavalt EÜ artiklile 30 ei välista EÜ artikli 28 sätted impordi suhtes kehtestatud keelde või piiranguid, kui need on õigustatud inimeste elu ja tervise kaitsmiseks tingimusel, et sellised keelud või piirangud ei kujuta endast siiski suvalise diskrimineerimise vahendit või liikmesriikidevahelise kaubanduse varjatud piiramist.

Siseriiklikud õigusnormid

- 5 13. septembri 1934. aasta presidendi dekreet (*FEK A' 309*) leivatootmistehase ja muude pagaritöökoja asutamise ja käitamise tingimuste kohta sätestab pagaritöökoja asutamiseks ja käitamiseks loa andmisele eelneva menetluse. See õigusakt näeb ette linnaplaneerimis- ja ehitusalased piirangud seoses ruumidega, mis peavad pagariärides olemas olema, samuti pagariäride sisseseade, minimaalse pindala, valgustus- ja ventilatsioonitingimused ning vajamineva tehnika.
- 6 Seadus nr 726/1977 (*FEK A'316*) muudab ja täiendab kehtivaid õigusakte pagaritöökodade ja leiva müügikohtade kohta. Selle seaduse artikli 16 kohaselt peab pagaritöökoja või leiva müügikoha asutamiseks saada pädevalt prefektuurilt eelneva loa.

- 7 Eelnimetatud pagaritöökodade seadust muutva ja täiendava seaduse nr 2065/1992 (*FEK A'113*) artikkel 65 näeb muu hulgas ette karistuse igauhele, kellel puudub pagaritöokoja või leiva müügikoha käitamiseks eelnev luba. Selles artiklis on „pagaritöökoda” määratletud kui püsiv ehitis, mis sõltumata toodangu mahust on spetsiaalselt leiva, muude pagaritoodete ja teiste jahul põhinevate toodete, v.a pasta, ning toitude ja muude avalikkusele mõeldud kulinaariatoodete valmistamiseks sisse seatud ja varustatud.
- 8 Dekreet nr 369/1992 (*FEK A' 186*), mis on vastu võetud eelnimetatud seaduse nr 2065/1992 artikli 65 alusel, sätestab eelneva loa saamise menetluse ja selleks vajalikud dokumendid ning loetleb pagaritoodete müügingimused. Vastavalt selle seaduse esimesele artiklile kohaldatakse pagariäri käitamisloa saamisele eelkõige tingimust, et seal oleks koht taigna sõtkumiseks, koht ahju jaoks ja ahjust välja võetud toodete jahutamiseks, vedelkütuse hoidla, vedelkütuse sisestamise koht, jahuhoidla, leiva müügikoht, riidehoidla, nõudepesuruum ning tualettruum.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 9 28. veebruaril 2001 andis arenguministeerium (tööstusarengu direktoraat) välja bülletääni (nr F 5(F17.1)/4430/183), milles teavitas Kreeka prefektuuride haldusasutusi, et ahjude kasutamine külmutatud leiva (või taigna) küpsetamiseks *bake-off*-meetodil moodustab osa leiva valmistamise protsessist ja järelikult peavad huvitatud isikud vastavalt kehtivale seadusele omama selliste ahjude kasutamiseks pagaritöokoja käitamisluba.

- 10 Pärast bülletääni väljaandmist kontrollis prefektuuri haldusasutus põhikohtuasjas hagejateks olevaid toidukauplusi Alfa Vita Vassilopoulos AE (varem Trofo Super-Markets AE) ja Carrefour–Marinopoulos AE. Olles tuvastanud, et leiba müüakse ning külmutatud leiva küpsetamiseks mõeldud ahjusid kasutatakse ilma loata, tegi see haldusasutus 27. novembril 2001 kaks otsust, mille kohaselt tuli leivaahjude kasutamine lõpetada.
- 11 Põhikohtuasja hagejad esitasid eelotsusetaotlused esitanud kohtule hagi nimetatud otsuste tühistamiseks, väites eelkõige, et siseriiklikud õigusnormid, mida prefektuuri haldusasutus rakendas, vastavad EÜ artikliga 28 keelatud koguseliste piirangutega samaväärsetele meetmetele ning neid ei saa põhjendada rahvatervise või tarbijate kaitsega.
- 12 Neil asjaoludel otsustas Dioikitiko Protodikeio Ioanninon menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas *bake-off*-toodete turustamiseks nõutav [eelotsusetaotluse põhjendustes mainitud] eelnev luba kujutab endast koguseliste piirangutega samaväärset meetet EÜ artikli 28 mõttes?

2. Kui vastus esimesele küsimusele on jaatav, siis kas pagaritöökoja tegutsemise tingimuseks oleva eelneva loa nõude eesmärk on puhtalt kvalitatiivne selles mõttes, et see näeb ette üksnes turustatavale leivale kvalitatiivselt iseloomulikud omadused (lõhn, maitse, värvus ja kooriku välimus) ning selle toiteväärtuse (5. novembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-325/00: komisjon vs. Saksamaa, EKL 2002, lk I-9977) või on selle eesmärk kaitsta tarbijat ja rahvatervist kvaliteedi võimaliku halvenemise eest (Kreeka riiginõukogu otsus 3852/2002)?

3. Võttes arvesse asjaolu, et eespool viidatud piirangut kohaldatakse vahet tegemata kõikidele, nii kodumaistele kui ka ühenduse *bake-off*-toodetele, siis kas see küsimus on seotud ühenduse õigusega ja kas see piirang mõjutab otseselt või kaudselt, tegelikult või tõenäoliselt liikmesriikidevahelist kaubandust nende toodete osas?”

Eelotsuse küsimused

- 13 Eelotsuse küsimustega, mida tuleb uurida koos, küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt seda, kas siseriiklikud õigusnormid, mille alusel kohaldatakse *bake-off*-toodete müügile samasuguseid nõudeid kui traditsiooniliste leiva- ja pagaritoodete valmistamisele ja turustamisele, kujutavad endast koguseliste piirangutega samaväärset meedet EÜ artikli 28 mõttes ning kas jaatava vastuse korral võib seda õigustada eesmärgiga, milleks on tagada nimetatud toodete kvaliteet või kaitsta tarbijat või rahva tervist.
- 14 Sellega seoses tuleb meenutada, et kaupade vaba liikumine on EÜ asutamislepingu üldpõhimõte, mida väljendatakse EÜ artiklis 28 esitatud keelus kehtestada liikmesriikidevahelisi koguselisi impordipiiranguid ja kõiki samaväärse toimega meetmeid.
- 15 EÜ artiklis 28 kehtestatud koguseliste piirangutega samaväärse toimega meetmete keeld puudutab iga meedet, mis võib otse või kaudselt, tegelikult või potentsiaalselt takistada ühendusesisest kaubandust (vt eelkõige 11. juuli 1974. aasta otsus kohtuasjas 8/74: Dassonville, EKL 1974, lk 837, punkt 5; 12. märtsi 1987. aasta otsus 178/84: komisjon vs. Saksamaa, nn õlle puhtuse seaduse kohtuotsus, EKL 1987, lk 1227, punkt 27; 23. septembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-192/01: komisjon vs. Taani, EKL 2003, lk I-9693, punkt 39, ja 24. novembri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-366/04: Schwarz, EKL 2005, lk I-10139, punkt 28).

- 16 Sellegipooolest täpsustab Euroopa Kohus, et siseriiklikud meetmed, mis piiravad või keelavad teatud müügikorraldust, ei kujuta endast põhimõtteliselt EÜ artikliga 28 keelatud koguseliste piirangutega samaväärseid meetmeid tingimusel, et neid kohaldatakse kõikidele asjaomastele ettevõtjatele, kes tegutsevad riigi territooriumil, ning et need mõjutavad õiguslikult ja faktiliselt ühtemoodi kodumaiste ja teistest liikmesriigist pärit toodete turustamist (vt 24. novembri 1993. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-267/91 ja C-268/91: Keck ja Mithouard, EKL 1993, lk I-6097, punkt 16).
- 17 Oma kirjalikes märkustes viitavad nii prefektuuri haldusasutus kui ka Kreeka valitsus eespool viidatud kohtuotsusele Keck ja Mithouard, leides, et siseriiklikud õigusnormid üksnes korraldavad *bake-off*-toodete müügingimusi ja ei kuulu järelikult EÜ artikli 28 kohaldamisalasse.
- 18 Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 15 esile tõi, ei saa sellise käsitlesega nõustuda. Põhikohtuasjas kõnealustest siseriiklikest õigusnormidest nähtub selgelt, et nende eesmärk on korraldada pagaritoodete, sh *bake-off*-toodete valmistamistingimusi.
- 19 Vaidlust ei ole selles, et *bake-off*-toodete põhiliseks tunnusjooneks on asjaolu, et neid müüakse müügikohtades pärast nimetatud toodete olulisemate ettevalmistusetappide lõpetamist. Nimetatud müügikohtades vaid sulatatakse leib kiiresti ja soojendatakse üles või küpsetatakse lõplikult. Neil tingimustel ei arvesta *bake-off*-toodete müüjatele esitatav nõue, et nad vastaksid kõikidele eeskirjadele, mis esitatakse traditsioonilistele pagaritöökodadele, eelkõige, et neil oleks jahuhoidla, taigasõtkumise ruum või vedelkütuse hoidla, toodete eripära ja toob kaasa täiendavaid kulusid, muutes nii nimetatud toodete turustamise tunduvalt raskemaks. Seega kujutavad need õigusnormid imporditakistust, mida ei saa käsitleda müügingimustena eespool viidatud kohtuotsuse Keck ja Mithouard (punktid 15 ja 16) mõttes.

- 20 Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et kaupade vaba liikumist takistavaid siseriiklikke õigusnorme võib õigustada ühega EÜ artiklis 30 loetletud avalikest huvidest või Euroopa Kohtu praktikas tunnustatud kohustuslikest nõuetest juhul, kui siseriiklikke õigusnorme kohaldatakse mittediskrimineerivalt (vt selle kohta 20. veebruari 1979. aasta otsus kohtuasjas 120/78: Rewe-Zentral AG, nn Cassis de Dijoni kohtuotsus, EKL 1979, lk 649, punkt 8, ja eespool viidatud kohtuotsus Schwarz, punkt 30).
- 21 Kui ühtlustamist ei ole toimunud, on liikmesriigi ülesanne otsustada, millisel tasemel kavatsevad nad inimeste tervise ja elu kaitset tagada ning kas toiduaine turule lubamiseks nõutakse eelnevat luba, kusjuures liikmesriigid peavad arvestama ühendusesisese kaupade vaba liikumise nõudega (vt eelkõige 14. juuli 1983. aasta otsus kohtuasjas 174/82: Sandoz, EKL 1983, lk 2445, punkt 16, ja 2. detsembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-41/02: komisjon vs. Madalmaad, EKL 2004, lk I-11375, punkt 42).
- 22 Kuid selleks, et niisugused õigusnormid oleksid kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega, tuleb kontrollida mitte üksnes seda, et kasutatavad vahendid oleksid kohased taotletavate eesmärkide saavutamiseks, vaid ka seda, et nad ei läheks kaugemale, kui eesmärgi saavutamiseks on vajalik (vt 14. detsembri 2004. aasta otsused kohtuasjas C-463/01: komisjon vs. Saksamaa, EKL 2004, lk I-11705, punkt 78, ja C-309/02: Radlberger Getränkegesellschaft ja S. Spitz, EKL 2004, lk I-11763, punkt 79).
- 23 Mis puudutab eelotsusetaotlused esitanud kohtu poolt pakutud õigustust, siis tuleb sedastada, et siseriiklikku meetet, mis piirab kaupade vaba liikumist, ei saa õigustada üksnes eesmärgiga edendada kvaliteettoiduaineid. Selleks et õigustada kaupade vaba liikumise takistamist, võib sellist eesmärki arvesse võtta üksnes muude ülekaalukaiks peetavate nõuetega seoses, nagu tarbija või tervise kaitse.

- 24 Tarbijate kaitse kohta märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et põhikohtuasjade raames juhtis prefektuuri haldusasutus tähelepanu toiduainete tehnoloogi ekspert-arvamusele, milles märgitakse, et *bake-off*-tooted kallutavad tarbijaid arvama, et nad ostavad värsket leiba või samalaadset värsket toodet, samas kui tegelikult on tegemist muundatud ja vitamiinideta tootega.
- 25 Sellegipoolest tuleb sedastada, et kuigi võib olla õiguspärane võtta meetmeid, mille eesmärk on ära hoida olukord, kus tarbija ajab traditsioonilise pagaritöökoja tooted segi *bake-off*-tüüpi toodetega, ei võimalda kõnealused kehtivad siseriiklikud õigusnormid klientidel leiva müügikohtades teha vahet traditsioonilistel ja *bake-off*-toodetel. Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 62 märkis, võib sellise eesmärgi saavutada *bake-off*-toodete turustamist vähem piiravate vahenditega, nagu vastava teabe ja siltidega varustamise abil.
- 26 Viimasena tuleneb seoses tervisekaitsega prefektuuri haldusasutuse kirjalikest märkustest, et põhikohtuasjas kõnealuste siseriiklike õigusnormide eesmärk on tagada, et sanitaarnõudeid täidetakse mitte ainult poolküpsetatud ja külmutatud leiva tootmise esimeses etapis, vaid ka viimases, mis hõlmab lõplikku küpsetamist müügikohas. Leib ja sellega sarnased tooted on muudatuste osas tundlikud ja nad võivad saastuda, eelkõige putukate, hallituse, pärmi, bakterite ja viiruste tõttu.
- 27 Kui põhikohtuasjas kõnealuste siseriiklike õigusnormide eesmärk on tagada, et pagaritooteid valmistatakse ja turustatakse nõuetekohastel sanitaartingimustel, sisaldavad need siiski mitmeid nõudeid, mis, olles küll traditsiooniliste pagaritoodete valmistamisprotsessiga seotud, on sobimatud ja lähevad kaugemale sellest, mis on rahvatervise kaitseks vajalik, kui neid kohaldatakse *bake-off*-tüüpi toodetele, mis on eelnevalt küpsetatud ja mida nende müügikohtades sulatatakse ja soojendatakse üles või küpsetatakse lõplikult. Nagu Kreeka ametivõimud oma kirjalikes märkustes

nõustused, on eelkõige tegemist nõuetega, mis on seotud jahuhoidla või taigasõtkumise ruumi olemasoluga.

- 28 Eeltoodut arvesse võttes tuleb eelotsuse küsimustele vastata, et EÜ artiklit 28 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mille alusel kohaldatakse *bake-off*-toodete müügile samasuguseid nõudeid kui traditsiooniliste leiva- ja pagaritoodete valmistamisele ja turustamisele.

Kohtukulud

- 29 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (esimene koda) otsustab:

EÜ artiklit 28 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mille alusel kohaldatakse *bake-off*-toodete müügile samasuguseid nõudeid kui traditsiooniliste leiva- ja pagaritoodete valmistamisele ja turustamisele.

Allkirjad