EUROOPA KOHTU OTSUS (kolmas koda)

28. jaanuar 2010 *

Kohtuasjas C-333/08,

mille ese on EÜ artikli 226 alusel 18. juulil 2008 esitatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi,

**Euroopa Komisjon,** esindaja: B. Stromsky, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

hageja,

*versus*

**Prantsuse Vabariik,** esindajad: G. de Bergues ja R. Loosli-Surrans,

kostja,

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

EUROOPA KOHUS (kolmas koda),

koosseisus: teise koja esimees J. N. Cunha Rodrigues kolmanda koja esimehe ülesannetes, kohtunikud P. Lindh, A. Rosas, A. Ó Caoimh (ettekandja) ja A. Arabadjiev,

kohtujurist: J. Mazák,
kohtusekretär: R. Grass,

olles 8. septembri 2009. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

**otsuse**

1 Oma hagis palub Euroopa Ühenduste Komisjon Euroopa Kohtul tuvastada, et kuna Prantsuse Vabariik on proportsionaalsuse põhimõtet rikkudes kehtestanud eelneva loa taotlemise korra abiainetele ja toiduainetele, mille valmistamisel on kasutatud abiaineid, mis pärinevad teistest liikmesriikidest, kus neid seaduslikult toodetakse ja/või turustatakse, siis on Prantsuse Vabariik rikkunud EÜ artiklist 28 tulenevaid kohustusi.

## Õiguslik raamistik

*Ühenduse õigusnormid*

2 Abiained on ained, mida kasutatakse toiduaine valmistamise või tootmise protsessis ja mille eesmärk on saavutada selle protsessi käigus teatav tehniline efekt.

3 Kuigi ühenduse õigus ühtlustab teatud abiainete kategooriad, ei ole abiaineid kui selliseid ühenduse tasandil horisontaalselt ühtlustatud, nii et üldiselt on liikmesriikidel vabadus reguleerida abiainete kasutamist, arvestades EÜ asutamislepingu norme.

Direktiiv 89/107

4 Nõukogu 21. detsembri 1988. aasta direktiivi 89/107/EMÜ toiduainetes lubatud lisaaineid käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta (EÜT 1989, L 40, lk 27; ELT eriväljaanne 13/009, lk 311) artikli 1 lõike 3 punkti a joonealuses märkuses on abiaine määratletud kui „iseseisvalt toidu koostisainena mittetarbitav aine, mida toorainete, toiduainete või nende koostisainete töötlemisel teatava tehnoloogilise käitlemis- või töötlemiseesmärgi saavutamiseks kavatsetult kasutatakse ja mis ise või mille derivaatide jäägid võivad tahtmatult, kuid tehniliselt vältimatult olla lõpptootes tingimusel, et need jäägid ei tekita ohtu tervisele ja neil ei ole mingit tehnoloogilist mõju lõpptootele".

5 Sellest samast direktiivi 89/107 sättest ilmneb, et abiained ei kuulu nimetatud direktiivi kohaldamisalasse.

Direktiiv 98/34

6 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. juuni 1998. aasta direktiivi 98/34/EÜ, millega nähakse ette tehnilistest standarditest ja eeskirjadest teatamise kord (EÜT L 204, lk 37; ELT eriväljaanne 13/20, lk 337) artikkel 8 sätestab:

„Piiramata artikli 10 kohaldamist, edastavad liikmesriigid viivitamata komisjonile kõik tehniliste eeskirjade eelnõud, välja arvatud siis, kui tegemist on rahvusvahelise või Euroopa standardi täieliku teksti ülevõtmisega, mille puhul piisab teatest vastava standardi kohta; nad teatavad komisjonile ka põhjused, miks selliste tehniliste eeskirjade jõustamine oli vajalik, kui neid põhjusi ei ole eelnõus juba selgitatud.

[…]

1. Kui eelnõuga püütakse eelkõige tervishoiust või tarbijate või keskkonna kaitsmisest lähtudes keemilise aine, valmistise või toote turustamist või kasutamist piirata, edastavad liikmesriigid ka kõnealuse aine, valmistise või toote ning kõigi teada olevate ja kättesaadavate asendusainete, -valmististe või -toodete kohta andmete kokkuvõtte või viited, kui selline teave on kättesaadav, ja samuti meetme prognoositava mõju tervishoiule ning tarbija ja keskkonna kaitsele, esitades ühtlasi riskianalüüsi […]

[…]

2. Komisjon ja liikmesriigid võivad tehniliste eeskirjade eelnõu edastanud liikmesriigile märkusi teha; liikmesriik arvestab neid märkusi tehniliste eeskirjade edaspidisel ettevalmistamisel nii palju kui võimalik.

[…]."

Direktiiv 2000/13

7 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. märtsi 2000. aasta direktiivi 2000/13/EÜ toidu märgistamist, esitlemist ja reklaami käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta (EÜT L 109, lk 29; ELT eriväljaanne 15/05, lk 75) artikli 3 lõige 1 näeb ette, et toidu märgistamisel artiklite 4–17 kohaselt, kui nendes sätetes sisalduvad erandid ei näe ette teisiti, on kohustuslik esitada teatavad andmed, sealhulgas koostisosade loetelu.

8 Direktiivi 2000/13 artikli 6 lõike 4 punkti c alapunkti ii kohaselt ei loeta koostisosadeks lisaaineid, mida kasutatakse abiainetena.

9 Direktiivi 2000/13 artikkel 18 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Liikmesriigid ei või takistada toiduga kauplemist, mis toimub käesolevas direktiivis ettenähtud eeskirjade kohaselt, ühtlustamata siseriiklike normide kohaldamise teel, millega reguleeritakse märgistamist ja esitlemist teatavate toitude või toidu puhul üldiselt.

2. Lõiget 1 ei kohaldata ühtlustamata siseriiklike normide suhtes, mille kohaldamist õigustavad:

– rahvatervise kaitse,

[…]”.

Määrus (EÜ) nr 178/2002

10 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2002. aasta määruse (EÜ) nr 178/2002, millega sätestatakse toidualaste õigusnormide üldised põhimõtted ja nõuded, asutatakse Euroopa Toiduohutusamet ja kehtestatakse toidu ohutusega seotud

menetlused (EÜT L 31, lk 1; ELT eriväljaanne 15/06, lk 463), põhjendus 3 on sõnastatud järgmiselt:

„Toidu ja sööda vaba liikumine ühenduses on saavutatav ainult juhul, kui toidu- ja söödaohutusnõuded liikmesriigiti märkimisväärselt ei erine."

11 Määruse nr 178/2002 artikli 1 kohaselt kindlustatakse selle määrusega inimeste tervise ja tarbijate huvide kaitse kõrge tase toiduvaldkonnas, võttes eelkõige arvesse toiduga, kaasa arvatud traditsiooniliste toodetega varustamise mitmekesisust, ning tagatakse siseturu tõhus toimimine. Nimetatud määrus näeb ette ühised põhimõtted ja kohustused, vahendid tugeva teadusliku aluse rajamiseks, tulemuslikud organisatsioonilised süsteemid ja menetlused, millele toetub otsuste tegemine toidu ja sööda ohutuse küsimustes.

12 Määruse nr 178/2002 artikkel 5 „Üldised eesmärgid" sätestab:

„1. Toidualaste õigusnormide eesmärk on saavutada üks või mitu üldist eesmärki, mis on seotud inimeste elu ja tervise kõrge tasemega, ning tarbijate huvide kaitse, kaasa arvatud õiglane toidukaubandus, võttes vajaduse korral arvesse loomade tervise ja heaolu, taimetervise ning keskkonna kaitset.

2. Toidualaste õigusnormide eesmärk on saavutada käesolevas peatükis sätestatud üldiste põhimõtete ja nõuete kohaselt valmistatud või turustatud toidu ja sööda vaba liikumine ühenduses.

[…]”.

13 Määruse nr 178/2002 artikkel 6 „Riskianalüüs” on sõnastatud järgmiselt:

„1. Inimeste tervise ja elu kaitse kõrge tasemega seotud üldise eesmärgi saavutamiseks peavad toidualased õigusnormid põhinema riskianalüüsil, välja arvatud juhul, kui see ei vasta asjaoludele või meetme laadile.

2. Riski hindamine põhineb kättesaadavatel teaduslikel tõenditel ning see tehakse sõltumatul, erapooletul ja läbipaistval viisil.

3. Riski juhtimisel võetakse arvesse riski hindamise tulemusi ning eelkõige [Euroopa Toiduohutusameti] arvamusi, muid käsitletava küsimuse puhul põhjendatud tegureid ning ettevaatuspõhimõtet, kui kohaldatakse artikli 7 lõikes 1 ettenähtud tingimusi, et saavutada artiklis 5 ettenähtud toidualaste õigusnormide üldised eesmärgid.”

14 Määruse nr 178/2002 artikkel 7 „Ettevaatuspõhimõte” sätestab:

„1. Konkreetsetes olukordades, kui olemasolevat teavet hinnates tehakse kindlaks tervistkahjustava mõju võimalus, kuid see ei ole teaduslikult tõestatud, siis võib võtta ajutised riskijuhtimismeetmed, mis on vajalikud ühenduses ettenähtud tervisekaitse kõrge taseme tagamiseks, kuni saadakse teaduslikku lisainfot riski igakülgsemaks hindamiseks.

2. Lõike 1 põhjal võetavad meetmed peavad olema proportsionaalsed ega tohi piirata kaubandust rohkem, kui on vaja ühenduses ettenähtud tervisekaitse kõrge taseme saavutamiseks, silmas pidades tehnilist ja majanduslikku teostatavust ning muid käsitletavate küsimuste puhul põhjendatuks peetavaid tegureid. Meetmed vaadatakse läbi mõistliku ajavahemiku jooksul olenevalt elu ja tervisega seotud riski laadist ning teaduslikuks tõestamiseks ja riski igakülgsemaks hindamiseks vajaliku teadusinfo liigist.”

15 Määruse nr 178/2002 artikkel 14 „Toiduohutusnõuded” on sõnastatud järgmiselt:

„1. Toitu ei tohi turule viia, kui see ei ole ohutu.

2. Ohutuks ei saa pidada toitu, mis on:

a) tervisele kahjulik;

b) inimtoiduks kõlbmatu.

[…]

7. Ühenduse toiduohutust reguleerivatele erisätetele vastav toit loetakse ohutuks ühenduse erisätetega hõlmatud aspektide ulatuses.

[…]

9. Ühenduse erisätete puudumise korral loetakse toit ohutuks, kui see vastab selle liikmesriigi toidualaste õigusnormide erisätetele, kelle territooriumil toit turustatakse, kusjuures kõnealused sätted koostatakse ja neid kohaldatakse, ilma et see piiraks asutamislepingu kohaldamist, eelkõige selle artiklite 28 ja 30 kohaldamist.”

*Siseriiklikud õigusnormid*

1912. aasta dekreet

16 15. aprilli 1912. aasta dekreedi, mis käsitleb kaupade müügil esinevate pettuste ja toiduainete võltsimise karistamist käsitleva 1. augusti 1905. aasta seaduse rakendami-

seks antud haldusmäärust, ning mida on korduvalt muudetud (edaspidi „1912. aasta dekreet"), artikkel 1 sätestab:

„Keelatud on müügi eesmärgil hoida, müügiks pakkuda või müüa toiduks mõeldud kaupu või aineid, millele on lisatud muid keemiatooteid kui need, mille kasutamine on tunnistanud lubatuks põllumajandus- ja maa-arenguministri, majandus- ja rahandusministri, tööstus- ja teadusarengu ministri ja tervishoiuministri kooskõlastatud määrustega, mis on vastu võetud pärast Conseil supérieur d'hygiène publique de France'ilt (Prantsusmaa kõrgeim tervishoiunõukogu; edaspidi „CSHPF") ja riiklikult meditsiiniakadeemialt arvamuse saamist."

17 CSHPF on tervishoiu eest vastatava ministeeriumi juures asuv teadusliku ja tehnilise ekspertiisi instants.

18 1912. aasta dekreedi artikkel 2 sätestab:

„Toiduks mõeldud kaupade ja ainete valmistamise käigus on keelatud – sealhulgas ka mitte ajutiselt – kasutada muid keemiatooteid kui need, mille kasutamine on tunnistatud lubatuks eespool artiklis 1 ette nähtud nõuete kohaselt vastu võetud määrustega."

19 1912. aasta dekreedi alusel on vastu võetud rida määruseid, mis kehtestavad tingimused, mille täitmise korral võib abiaineid tootmisprotsessis kasutada.

20 Need määrused määravad üldiselt kindlaks lubatud aine ning selle, millise kasutusviisi ja millise toiduaine jaoks see on lubatud. Need määrused täpsustavad puhtusekriteeriumid ja muud omadused, millele abiained peavad vastama, ning kehtestavad lisaks asjaomase abiaine tootmisprotsessis kasutamise tingimustele ka kasutatud abiainete jääkide piirnormid toiduainete lõpptoodetes.

21 Üksnes neli kõnealustest määrustest sisaldavad vastastikuse tunnustamise sätet; need on 6. veebruari 1989. aasta määrus, mis kehtestab suhkrutootmises kasutatavate abiainete loetelu, 24. märtsi 1993. aasta määrus ß-tsüklodekstriini kasutamise kohta abiainena, 23. veebruari 1995. aasta määrus erinevate abiainete kasutamise kohta toiduainetes ja 9. märtsi 1995. aasta määrus vahutamisvastaste ainete kasutamise kohta kartulite ja seente pesemisel.

2001. aasta dekreet

22 31. juuli 2001. aasta dekreedi nr 2001-725 toiduainete tootmisel lubatud abiainete kohta (*Journal officiel de la République Française*, edaspidi *„JORF”*, 5.8.2001; edaspidi „2001. aasta dekreet”) artikli 1 esimene lõik määratleb abiained kui „iseenesest toidu koostisainena mittetarbitav aine, mida toorainete, toiduainete või nende koostisainete töötlemisel teatava tehnoloogilise käitlemis- või töötlemiseesmärgi saavutamiseks taotluslikult kasutatakse ja mis ise või mille derivaatide jäägid võivad tahtmatult, kuid tehniliselt vältimatult olla lõpptootes tingimusel, et need jäägid ei tekita ohtu tervisele ja neil ei ole mingit tehnoloogilist mõju lõpptootele.”

23 Nimetatud dekreedi artikli 1 teine lõik sätestab:

„Käesoleva dekreedi sätteid kohaldatakse abiainetele, mis kuuluvad käesoleva dekreedi lisas loetletud kategooriatesse ning mida kasutatakse või mis on mõeldud kasutamiseks toiduainete tootmisel.

Käesoleva dekreedi sätteid ei kohaldata:

1° Abiainetele, mida kasutatakse toiduainetes kasutatavate lisaainete, lõhnaainete ja teiste toitaineliste lisandite tootmisel;

2° Ainetele, mida kasutatakse loodusliku mineraalvee või allikavee töötlemistoimingute käigus, juhul kui need toimingud eelnevad selle vee turustamisele müüginimetuse all, mis on määratletud 6. juuni 1989. aasta dekreedis […];

3° Ainetele, mida kasutatakse toiduks mõeldud veeparandusmeetodite rakendamisel, juhul kui need meetodid on kehtestatud, rakendades tervishoiuseadustiku *(code de la santé publique)* artiklil L. 1321-4 rajanevaid eeskirju."

24 2001. aasta dekreedi artikkel 2 on sõnastatud järgmiselt:

„Tarbimis-, põllumajandus-, tervishoiu- ja tööstusministrid võtavad pärast Agence française de sécurité sanitaire des aliments'ilt (Prantsuse toiduohutusamet; edaspidi „AFSSA") arvamuse saamist vastu määruse, mis määrab käesoleva dekreedi lisas nimetatud kategooriate osas kindlaks:

1° nende abiainete loetelu, mille kasutamine on lubatud, ning vajadusel nende kasutamise tingimused ja nende lubatud jääksisalduse piirnormid;

2° ehtsuse ja puhtuse kriteeriumid, millele need peavad vastama;

3° tugi- või lahjendusaineid käsitlevad eeskirjad.

Abiaineid tuleb kasutada heade hügieeni- ja tootmistavade kohaselt, ning seda eelkõige juhtudel, kui käesolevas artiklis ette nähtud määruses ei ole sätestatud kasutamistingimusi.

Kasutatud abiaine kogus ei tohi ületada määra, mis on tingimata vajalik soovitud tulemuse saavutamiseks, ning see ei tohi juhtida tarbijat eksitusse.

Tootjad peavad tegema kontrollijatele kättesaadavaks tõendusmaterjali, mille alusel saab kindlaks teha, et neid aineid on kasutatud head tootmistava austades.”

25 Terviseseadustiku artiklist L. 1323-1 ilmneb, et AFSSA on põllumajandus-, tarbimis- ja tervishoiuministrite vastutusvaldkonnas olev riigiasutus.

26 2001. aasta dekreedi artikkel 3 näeb ette:

„Taotlusi artiklis 2 ette nähtud määruse sätete muutmiseks või täiendamiseks võib esitada iga füüsiline või juriidiline isik. Need taotlused tuleb saata koos nende menetlemiseks vajaliku toimikuga Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes'ile (konkurentsi, tarbimise ja pettuste vastu võitlemise peadirektoraat), edastamiseks [AFSSA-le].

Tarbimis-, põllumajandus-, tervishoiu- ja tööstusministrite määrusega kehtestatakse eeskirjad toimikute koostamise kohta.

Kui toimik on täielik, kinnitab konkurentsi, tarbimise ja pettuste vastu võitlemise peadirektoraat selle kättesaamist ja tagab selle edastamise [AFSSA-le]. Nimetatud ametil on arvamuse andmiseks aega neli kuud alates taotluse kättesaamisest.

Konkurentsi, tarbimise ja pettuste vastu võitlemise peadirektoraat teatab taotlejale eespool nimetatud ameti arvamusest ning selle arvamuse järel tehtud ministri põhjendatud otsusest. Kõnealune teatamine toimub arvamuse vastuvõtmisele järgneva kuu jooksul.”

27 Sama dekreedi artikli 4 kohaselt:

„Artiklis 2 ette nähtud määrust ajakohastatakse, kui saab teatavaks uus teave seoses abiainete võimaliku toksilisusega, et määrus vastaks nii Prantsusmaa kohustustele seoses ühendustega kui ka [AFSSA] esitatud ettepanekutele.”

28 Dekreedi 2001 artikkel 6 sätestab:

„Keelatud on müümise eesmärgil hoida või eksponeerida, müügile panna, müüa või tasuta jagada:

1° Toiduaineid, mille valmistamisel on kasutatud abiaineid, mis ei vasta artikli 2 sätetele või 26. veebruari 2004. aasta dekreedi, millega võetakse üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. veebruari 1998. aasta direktiiv 98/8/EÜ, mis käsitleb biotsiidide turuleviimist, sätetele;

2° Abiaineid, mis ei vasta artiklite 2 ja 5 sätetele või 26. veebruari 2004. aasta dekreedi, millega võetakse üle […] direktiiv 98/8[…] sätetele;

Need sätted ei takista sellegipoolest vaba liikumise põhimõtet selles osas, mis puudutab:

a) käesoleva artikli punktis 1 nimetatud toiduaineid, mis on pärit muudest Euroopa Ühenduse liikmesriikidest või muudest Euroopa Majanduspiirkonna lepingu osalisriikidest, kui need riigid on kehtestanud viisi abiainete kasutamisest tulenevate riskide hindamiseks, mis võimaldab tagada ohutustaseme, mis on samaväärne käesoleva dekreediga tagatud tasemega;

b) muudest Euroopa Ühenduse liikmesriikidest või muudest Euroopa Majanduspiirkonna lepingu osalisriikidest pärit abiaineid, mis vastavad artiklis 2 kehtestatud kriteeriumidest erinevatele puhtusekriteeriumidele, juhul kui need kriteeriumid on kehtestanud üks kõnealustest riikidest või kui nende kohta on ühes nendest riikidest pädev asutus andnud ametlikult avaldatud soodsa arvamuse."

29 2001. aasta dekreedi artikli 7 kohaselt:

„Käesoleva dekreedi sätted jõustuvad alates eespool artiklis 2 ette nähtud määruse avaldamisest. Abiainete turuleviimise eest vastutavatel isikutel on eespool artiklis 5 sätestatud nõuete täitmiseks aega kuus kuud alates nimetatud määruse avaldamisest."

30 2001. aasta dekreedi lisas on loetletud selle dekreedi alla kuuluvate abiainete kategooriad. Nendeks on vahutamisvastased ained, katalüsaatorid, selitusained/filtreerimisained, värvitustamisained, pesu ja nahaeemaldus/koorimisained, sulekitkumis- ja karvaeemaldusained, ioonivahetusvaigud, kontakt-külmutusained ja jahu-

tusained, kuivatus/paakumisvastased ained, ensüümid, hapestamis-, leelistamis- või neutraliseerimisained, vormimäärdeained, flokulandid ja koagulandid, biotsiidid, katlakivivastased ained, ekstrahendid, ja kategooria „Muud”.

19. oktoobri 2006. aasta ministrite määrus

31 Komisjonile ja teistele liikmesriikidele teatati ministrite määruse eelnõust 5. oktoobril 2005 vastavalt direktiivi 98/34 artikli 8 sätetele.

32 Toimikust ilmneb, et komisjon selle määruse eelnõu kohta märkusi ei esitanud, küll aga esitasid selle kohta oma põhjendatud arvamused Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik ning Taani Kuningriik.

33 19. oktoobri 2006. aasta määrus abiainete kasutamise kohta teatud toiduainete tootmisel (*JORF* 2.12.2006) tunnistas 1912. aasta dekreedi rakendamiseks vastu võetud määruste sätted kehtetuks.

34 Selle määruse lisas on nende abiainete loetelu, mille kasutamine on Prantsusmaal lubatud. See näeb ette nimetatud abiainete kasutamise tingimused, nende lubatud jääksisalduse piirnormid ja kohaldatavad puhtusekriteeriumid.

Teadaanne toidukäitlemisettevõtjatele

35 Prantsuse ametiasutused avaldasid 19. jaanuaril 2002 teadaande toidukäitlemisettevõtjatele (*JORF* 19.1.2002, lk 1234, edaspidi „teadaanne toidukäitlemisettevõtjatele").

36 See teadaanne näeb ette:

„[2001. aasta dekreedi] artikkel 7 sätestab, et „käesoleva dekreedi sätted jõustuvad alates artiklis 2 ette nähtud määruse avaldamisest". […]

Sellegipoolest ei ole takistusi eespool nimetatud [2001. aasta dekreedi] toimikute esitamisega (artikkel 3) ja vaba liikumisega (artikkel 6) seotud sätete kohaldamisele käesoleva teadaande ilmumise kuupäevast alates."

**Kohtueelne menetlus**

37 Pärast esimest märgukirja, mis kandis 3. juuli 1996. aasta kuupäeva, ja pärast 27. märtsi 1998. aasta põhjendatud arvamust saatis komisjon Prantsusmaale täiendava märgukirja, mis kandis 12. oktoobri 2005. aasta kuupäeva ning tühistas ja asendas varasema märgukirja ja põhjendatud arvamuse.

38 Selles kirjas leidis komisjon, et Prantsuse regulatsioon, nii 1912. aasta dekreet kui ka 2001. aasta dekreet, on vastuolus EÜ artikliga 28, kuna see kehtestab eelneva loa taotlemise korra abiainetele ja toiduainetele, kui nende valmistamise käigus

kasutatakse teistest liikmesriikidest pärit ja seal seaduslikult toodetavaid ja/või turustatavaid abiaineid, ning teise võimalusena seetõttu, et sellega ei ole abiainete kasutuslubade saamiseks kehtestatud menetlust, mis oleks piisavalt selge, millest saaks lihtsalt osa võtta, mis oleks läbipaistev ja õiguskindluse nõuetele vastav.

39 2001. aasta dekreedi osas nentis komisjon, et kuna ministrite määrust ei ole vastu võetud, ei ole see dekreet endiselt jõustunud. Seoses teadaandega toidukäitlemisettevõtjatele märgib komisjon, et kuna see dokument ei ole siduv, ei paku see majandustegevuses osalejatele vajalikku õiguskindlust.

40 Hagist ja täiendavast märgukirjast ilmneb, et see märgukiri saadeti, kuna Prantsuse Vabariigi ja komisjon vahel oli toimunud rohke kirjavahetus, esimese märgukirja saatmisest oli möödunud hulk aega, Prantsuse regulatsiooni reform ei olnud lõpule jõudnud ja komisjon oli uuesti aru pidanud.

41 Pärast seda, kui täiendavale märgukirjale vastamise tähtaega oli pikendatud, vastas Prantsuse Vabariik märgukirjale 16. veebruari 2006. aasta kirjaga. Ta edastas komisjonile kõik 1912. aasta dekreedi rakendamiseks vastu võetud määrused ning meenutas, et nimetatud dekreedi reformimine, mis viis 2001. aasta dekreedi vastuvõtmiseni, võeti ette peamiselt seetõttu, et puudusid vastastikust tunnustamist tagavad meetmed. Prantsuse Vabariik rõhutab asjaolu, et teadaanne toidukäitlemisettevõtjatele võimaldab tegelikkuses juba praegu rakendada vaba liikumise põhimõtet, olgugi et 2001. aasta dekreedis ette nähtud ministrite määrust ei ole veel vastu võetud.

42 Seoses uue siseriikliku regulatsiooniga, mis peaks tulevikus reguleerima abiainete kasutamist, kinnitas Prantsuse Vabariik soovi võtta võimalikult kiiresti vastu see

2001. aasta dekreedi rakendusmäärus, üritas põhjendada abiainete eelneva loa taotlemise korda ning tegi ettepaneku muuta nimetatud 2001. aasta dekreedis oleva vastastikuse tunnustamise klausli sõnastust.

43 4. juuli 2006. aasta kirjas saatis komisjon sellele liikmesriigile täiendava põhjendatud arvamuse.

44 Prantsuse Vabariik vastas täiendavale põhjendatud arvamusele 8. septembri 2006. aasta kirjaga, märkides, et ta on alustanud 2001. aasta dekreedi rakendusmääruse allkirjastamise menetlust. Meenutades, et teatud abiainete kategooriad on reguleeritud või nende ühtlustamine on käimas ühenduse tasandil, väitis ta, et abiainetele eelneva loa taotlemise kord on põhjendatud. Ta juhtis komisjoni tähelepanu eelkõige ohule, mida abiained endast kujutavad, kui neid kasutatakse biotsiididena või saastusest puhastamise ainetena taimse päritoluga toodetes, ning ohule, mis teatud tingimustel kaasneb vahutustamisvastaste ainete kasutamisega. Seoses vastastikuse tunnustamise klausliga märgib Prantsuse Vabariik, et komisjoni argumentidele vastamiseks on ta algatanud arutelu 2001. aasta dekreedi vastava sätte muutmise teemal.

45 Kuna komisjon ei olnud selle liikmesriigi vastusega rahul, otsustas ta esitada käesoleva hagi.

## Hagi

46 Komisjon esitab oma hagis vaidlusaluse regulatsiooni vastu sisuliselt kolm etteheidet, milleks on esiteks tervisekaitse-eesmärgiliste põhjenduste puudumine selle regulatsiooniga ette nähtud eelneva loa taotlemise korraga tekitatud kaupade vaba liikumise takistuste puhul, teiseks ja teise võimalusena, osas mis puudutab 2001. aasta dekreeti,

EÜ artikli 28 kohaldamise takistamine, mis on tingitud selle dekreediga loodud õiguslikust ebakindlusest, ning kolmandaks lihtsustatud menetluse puudumine abiainete kandmiseks siseriiklikusse lubatud abiainete loetellu.

*Sissejuhatavad märkused seoses hagi ulatusega*

47 Esiteks tuleb täpsustada, et komisjoni hagi seoses EÜ artikli 28 rikkumisega puudutab kõiki abiaineid, välja arvatud need, mille puhul on ühenduse tasandil olemas ühtlustamismeetmed.

48 Teiseks, isegi kui komisjoni hagi esemena on kirjeldatud Prantsuse regulatsiooni üldiselt, ilmneb nii kohtueelsest menetlusest kui ka hagi põhjendustest, et selle esemeks on kaks 1912. ja 2001. aasta dekreetidega ette nähtud eelneva loa taotlemise menetlust.

49 Toimikust nähtub, et 2001. aasta dekreedi osas lahknevad komisjoni ja Prantsuse Vabariigi arvamused küsimuses, kas teadaanne toidukäitlemisettevõtjatele võimaldas kohe, täpsemalt põhjendatud arvamuses ette nähtud tähtaja möödumisel, rakendada 2001. aasta dekreediga kehtestatud vaba liikumise põhimõtet, arvestades, et nimetatud dekreedi artiklis 2 ette nähtud ministrite määrust ei olnud selleks kuupäevaks veel vastu võetud. Selle liikmesriigi väitel võimaldas teadaanne toidukäitlemisettevõtjatele kõnealuse tähtaja möödumisel rakendada nimetatud põhimõtet ja 2001. aasta dekreedi artikleid 3 ja 6.

50 Selles osas tuleb tõdeda, et teabe põhjal, mis Euroopa Kohtule on edastatud seoses teadaande toidukäitlemisettevõtjatele õigusliku väärtusega ja ulatusega, ning arvestades 2001. aasta dekreedi sõnastust, ei saa nimetatud teadaannet pidada selliseks, mis korvaks nimetatud määruse artiklis 2 ette nähtud ministrite määruse vastu võtmata

jätmise, tehes võimalikuks eelkõige 2001. aasta dekreedi artiklite 3 ja 6 jõustumise ja 1912. aasta dekreedi lõpliku asendamise 2001. aasta dekreediga.

51 Esiteks, oma vastuses komisjoni argumentidele seoses teadaandega toidukäitlemisettevõtjatele ei näidanud Prantsuse Vabariik, et selle teadaande puhul ei ole tegemist pelgalt haldusliku ringkirjaga, mis ei ole laadilt kohustuslik ning õiguslikult siduv. Oma vastuses komisjoni märgukirjale möönab see liikmesriik, et 2001. aasta dekreedi täielikuks rakendamiseks on tarvis avaldada ministrite määrus, mis kinnitaks nii kõikide lubatud ainete loetelu kui ka nende kasutamise tingimused, ja nentis, et 2001. aasta dekreet asendaks 1912. aasta dekreedi lõplikult siis, kui selline määrus avaldataks.

52 Teiseks, miski 2001. aasta dekreedi artiklite 2 ja 7 selges ja üheses sõnastuses ei kinnita, et nimetatud teadaandel oleks toime, mille Prantsuse Vabariik sellele omistab. Nii tuleb vastavalt selle dekreedi artiklile 2 võtta vastu ministrite määrus, milles määratakse kindlaks nende abiainete loetelu, mille kasutamine on lubatud. Nimetatud dekreedi artikli 7 sõnastusest ilmneb, et „[selle] dekreedi sätted jõustuvad alates […] artiklis 2 ette nähtud määruse avaldamisest." Järelikult on sellise ministrite määruse avaldamine 2001. aasta dekreedi jõustumise vajalik tingimus, nii nagu seda on sõnaselgelt meenutatud ka teadaandes toidukäitlemisettevõtjatele endas.

53 Kolmandaks, kuigi nimetatud teadaanne märgib, et alates selle avaldamise kuupäevast, 19. jaanuarist 2002, ei ole takistusi 2001. aasta dekreedi nende sätete kohaldamisele, mis on seotud näiteks toimikute esitamisega majandustegevuses osalejate poolt selle dekreedi artikli 3 alusel, on raske mõista, kuidas majandustegevuses osaleja võiks esitada toimiku, taotledes ministrite määrusega kinnitatud lisaainete loetelu muutmist, kui seda loetelu ei ole veel kinnitatud, sest kõnealust määrust ei ole veel vastu võetud.

54 Neil asjaoludel tuleb asuda seisukohale, et teadaanne toidukäitlemisettevõtjatele ei võimaldanud korvata 2001. aasta dekreedi artiklis 2 ette nähtud ministrite määruse vastu võtmata jätmist, ning põhjendatud arvamuses ette nähtud tähtaja möödumisel ei olnud 1912. aasta dekreet veel oma õigusjõudu kaotanud.

55 EÜ artikli 226 alusel esitatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi raames tuleb liikmesriigi kohustuste rikkumise esinemist hinnata põhjendatud arvamuses antud tähtaja lõppemisel esineva olukorra alusel ning Euroopa Kohus ei saa arvestada hiljem toimunud muutusi (vt 25. novembri 1998. aasta otsus kohtuasjas C-214/96: komisjon *vs*. Hispaania, EKL 1998, lk I-7661, punkt 25).

56 Käesoleva hagi raames on komisjon mitu korda väitnud, et 2001. aasta dekreedi jõustumise tingimuseks on ministrite määruse avaldamine, ning kuni määrust pole avaldatud, ei ole dekreet jõustunud. Näiteks oma hagis tõdes komisjon, et „Prantsusmaal on abiainetele kohaldatud kaht järjestikust korda. Esimene kord oli jõus ka kohtueelse menetluse jooksul ning lõppes alles 2. detsembril 2006. Teine [kord] võeti lõplikult vastu 31. juulil 2001, kuid selle jõustumist lükati edasi hetkeni, mil esimene kord kaotas kehtivuse".

57 Põhjendatud arvamuses määratud tähtaeg lõppes 4. septembril 2006. 2001. aasta dekreedi artiklis 2 ette nähtud ministrite määrus võeti vastu 19. oktoobril 2006 ja avaldati *JORF*-is 2. detsembril 2006.

58 Sellest järeldub, et 2001. aasta dekreedi artiklis 2 ette nähtud ministrite määruse vastu võtmata jätmise tõttu, saab Euroopa Kohus hinnata komisjoni hagi seoses nimetatud dekreediga üksnes komisjoni selle etteheite alusel, mis puudutab EÜ artikli 28 kohaldamise takistamist tulenevalt vaidlusaluse dekreediga loodud õiguslikust ebakindlusest.

*Esimene etteheide, mis puudutab tervisekaitse-eesmärgilise õigustuse puudumist*

Poolte argumendid

59 Komisjon väidab, et erinevatele abiainetele eelneva loa taotlemise korra olemasolu õigustamine on Prantsuse Vabariigi ülesanne. Eelneva loa taotlemise korra kehtestamine, mis ei ole küll põhimõtteliselt välistatud, peab olema sihipärane ja teaduslikel alustel täpselt õigustatud. Prantsuse eelneva loa taotlemise kord rajaneb üldisel ohu eeldusel, mis ei ole kooskõlas EÜ artikliga 28.

60 Selline eelneva loa taotlemise üldine kord, nagu näeb ette 1912. aasta dekreet, ei ole proportsionaalne võrreldes võimalike ohtudega, mida abiained inimeste tervisele võivad kujutada. Teatavate tingimuste järgimist lubatud abiainete kasutamisel või teatavatest puhtusekriteeriumidest kinnipidamist ei saa õigustada rahvatervise põhjendusega, kui lõpptooted ei sisalda abiainete jääke või abiainete jäägid ei ohusta tarbijate poolt manustamisel inimtervist.

61 Komisjoni väitel on ohu eeldust, millel Prantsuse kord rajaneb, määruse nr 178/2002 alusel veelgi raskem õigustada. Selle määruse kohaselt hindavad teised liikmesriigid tavaliselt ohtu, mida kujutavad endast toiduained, ning kontrollivad toidualaste õigusnormide täitmist.

62 Komisjon märgib, et Prantsuse Vabariik paistab olevat üks vähestest liikmesriikidest, kes kohaldab abiainete kasutamisele eelneva loa taotlemise menetlust. Isegi kui see asjaolu iseenesest ei viita veel Prantsuse Vabariigi poolt kehtestatud eelneva loa taotlemise korra vastuolule EÜ artikliga 28, näitab see siiski, et nimetatud liikmesriigi poolt väidetava ohu olemasolu ei ole kaugeltki üldtunnustatud, ning et kõikidele

abiainetele süstemaatiliselt eelneva loa taotlemise korra kohaldamine läheb kaugemale õiguspärasest eesmärgist, mida see kord taotleb.

63 Seoses vastastikuse tunnustamise klauslitega, mis sisalduvad teatavates 1912. aasta dekreedi rakendamiseks vastu võetud määrustes, leiab komisjon, et neil puudub tegelik toime, kuna Prantsusmaa paistab olevat üks väheseid liikmesriike, kes on näinud abiainete kasutamisel ette eelneva loa taotlemise menetluse. Neil asjaoludel omab viide teistes liikmesriikides tunnustatavale „kõrgemale jääksisaldusele" üksnes teoreetilist tähtsust. Kõikidel juhtudel kohaldatakse ikkagi Prantsuse regulatsiooni.

64 Komisjon toob välja, et kuna teised liikmesriigid peavad eelkõige järgima määruse nr 178/2002 artikli 14 alusel turustatavate toiduainete ohutusnõudeid ning ei saa eeldada, et nad rikuvad ühenduse õigust, peaks vastastikuse tunnustamise klausel piirduma selle ettenägemisega, et asjaomane liikmesriigi regulatsioon ei takistaks nende toiduainete vaba liikumist, mille valmistamisel on kasutatud abiaineid, mis ei vasta sellele regulatsioonile, vaid mis pärinevad teistest ühenduse liikmesriikidest, kus neid seaduslikult toodetakse/turustatakse.

65 Prantsuse Vabariik möönab, et esmapilgul võivad abiained kujutada endast väiksemat ohtu tervisele kui sellised toitained nagu vitamiinid ja lisaained, mida lisatakse teatud toiduainele, kuhu need jäävadki kuni tarbija need ära sööb. See ei tähenda siiski, nagu abiained ei kujutaks endast ohtu inimeste tervisele. Oht võib olla seotud abiainete endi jääkide ja/või tekkinud uute ainete sisaldumisega lõpptoodetes. Seoses viimati nimetatud ohuga selgitab Prantsuse Vabariik, et teatavates töötlusprotsessides võivad abiained tekitada muutusi toiduainete molekulaarses struktuuris, ning tekkinud uued molekulid võivad avaldada tarbija tervisele toksilist mõju.

66 Prantsuse Vabariik viitab esiteks AFSSA 13. augustil 2008 konkurentsi, tarbimise ja pettuste vastase võitluse peadirektorile saadetud memole, milles AFSSA tegi kokkuvõtte oma aruandest abiainete kasutuslubade taotluste hindamise kohta kaheksa aasta jooksul. AFSSA on selles kirjas nentinud, et enamikul juhtudel ei ole teada, milline on abiainete sisaldus toiduaine lõpptootes, ning tarbija kokkupuude abiainetega võib teatud juhtudel tuua kaasa toksilisuse kontrollväärtuste ületamise ohu, juhul kui sellised väärtused on kehtestatud. Ta tõi ka välja uute ainete moodustumise teatavate abiainete kasutamise tõttu tootmisprotsessis.

67 Prantsuse Vabariik väidab, et abiainete jääkide puudumise kindlakstegemiseks tootes on vaja, et see abiaine oleks tuntud ning et see oleks määratletud loa või deklaratsiooni abil. Lisaks, selleks et teada saada, ega jäägid ei kujuta endast ohtu inimese tervisele, on tarvis, et selle abiaine enda jääkide sisalduse suhtes toiduaines oleks läbi viidud ohutushindamine, mis arvestaks nende toiduainete tavalise tarbimise tingimusi. Selline abiainet sisaldava toiduaine ohutushindamine on tõhus üksnes juhul, kui see viiakse läbi turuleviimise loa taotlemise menetluses, või rahvusvaheliste, ühenduse või liikmesriikide instantside poolt läbi viidava teadusliku hindamise raames. Arvestades võimalikke ohte, mida rahvatervise jaoks kätkevad endas teatavad abiainete kategooriad, on liikmesriigid igati õigustatud nägema ette eelneva loa taotlemise korra nende abiainete turule viimiseks, mida ühenduse sätetega ei ole veel ühtlustatud. Lisaks väidab ta, et arvestades tootmisprotsessi pidevat arengut, on raske ette kindlaks määrata aineid, mida võidakse kasutada abiainetena, ning eelnevalt kindlaks määrata ohutud abiainete kategooriad.

68 Seoses komisjoni argumendiga, et liikmesriigi ametiasutused peavad täpselt tõendama selle ohu olemasolu, mida iga abiaine kategooria endast kujutab, tuletab Prantsuse Vabariik meelde ettevaatuse põhimõtte kohaldamist rahvatervise valdkonnas. Selle liikmesriigi väitel on liikmesriikide kohuseks niisuguse põhimõtte alusel teha kindlaks oht, mida abiainete kasutamine võib kaasa tuua, kuid nad ei pea täpselt ja teaduslikult tõendama selle ohu olemasolu, mida abiainete kasutamine kaasa toob.

69 Abiainete hindamise korra puudumisel valdavas osas liikmesriikides ei vabasta asjaolu, et teatavat ainet mõnes liikmesriigis turustatakse, seda ainet AFSSA ja Prantsuse haldusasutuste kontrollist. Asjaolu, et üks liikmesriik kohaldab vähem rangeid norme kui teine liikmesriik, ei tähenda, et viimase normid on ebaproportsionaalsed.

70 Seoses vastastikuse tunnustamise klauslitega piirdub Prantsuse Vabariik märkimisega, et 2001. aasta dekreet võeti vastu nimelt selleks, et vastata komisjoni etteheidetele selle kohta, et 1912. aasta dekreet ei sisaldanud selliseid vastastikuse tunnustamise klausleid.

71 Seoses võimalusega teavitada ja kaitsta tarbijaid märgistamise abil toob Prantsuse Vabariik välja, et ühelt poolt ei saa märgistamine asendada tarbijate tervisele ohutuse hindamise menetlust. Teiselt poolt vabastab direktiiv 2000/13 abiained märgistamise kohustusest ning seetõttu tähendaks nende ainete märgistamise kohustuse kehtestamine selle direktiivi rikkumist.

72 Seoses AFSSA 2007. aasta aprilliaruandega, mis oli esimesel korral lisatud Prantsuse Vabariigi kostja vastusele, märgib Prantsuse Vabariik, et kuigi see aruanne on suunatud teatud toodetele ja töötlusviisidele, nagu märgib komisjon, on see suunatus loogiline, arvestades eriprobleemi, mida kujutab endast uute ainete moodustumine. Abiainete ammendav uurimine ei oleks kasutusel olevate abiainete suurt hulka arvestades mõeldav. Igal juhul, vastupidi komisjoni väidetele, ei võetud Prantsuse regulatsiooni vastu, uurimata eelnevalt terviklikult abiainete mõju tervisele; üks uuring viidi läbi ajavahemikul 2001 kuni 2003 ja selle uuringu teine etapp on kavandatud ajavahemikuks 2009 kuni 2011.

Euroopa Kohtu hinnang

73 Sissejuhatavalt tuleb meenutada, et kaupade vaba liikumine on üks asutamislepingu aluspõhimõtteid, mis väljendub EÜ artiklis 28 sätestatud liikmesriikidevaheliste koguseliste impordipiirangute ja kõigi samaväärse toimega meetmete keelus.

74 EÜ artiklis 28 sätestatud samaväärse toimega meetmete keelu all peetakse silmas kaupu puudutavaid liikmesriikide mis tahes õigusnorme, mis piiravad või võivad otse või kaudselt piirata ühendusesisest kaubandust (vt eelkõige 11. juuli 1974. aasta otsus kohtuasjas 8/74: Dassonville, EKL 1974, lk 837, punkt 5; 23. septembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-192/01: komisjon *vs*. Taani, EKL 2003, lk I-9693, punkt 39, ja 5. veebruari 2004. aasta otsus kohtuasjas C-24/00: komisjon *vs*. Prantsusmaa, EKL 2004, lk I-1277, punkt 22).

75 Vaidlust ei ole selle üle, et eelneva loa taotlemise kord, mille näeb ette 1912. aasta dekreet, kujutab endast koguselise piiranguga samaväärse toimega meedet EÜ artikli 28 tähenduses.

76 Selle dekreediga ette nähtud eelneva loa taotlemise kord muudab abiainete ja toiduainete, mille valmistamisel on kasutatud teistes liikmesriikides seaduslikult toodetavaid ja/või turustatavaid abiaineid, turustamise kulukamaks ja raskemaks, või teatavatel juhtudel võimatuks.

77 Esiteks, see kord takistab nende toiduainetes kasutamiseks mõeldud abiainete liikumist, mis pärinevad teistest liikmesriikidest, kus neid seaduslikult toodetakse ja/või turustatakse, juhul kui neile kohaldatakse Prantsuse regulatsiooniga kehtestatud puhtusekriteeriume või muid nõudeid, nagu näiteks lubatud jääksisalduse piirnorme.

78 Teiseks takistab teistest liikmesriikidest pärinevate toiduainete vaba liikumist see, kui neis toiduainetes leidub kasvõi kaduvväike osa sellise abiaine jääke, mille kasutamine ei ole Prantsusmaal lubatud, või mille kasutamine on küll lubatud, kuid mille jääksisaldus ületab loa taotlemist käsitlevates määrustes kehtestatud piirnorme.

79 Kolmandaks, nimetatud eelneva loa taotlemise kord takistab teistest liikmesriikidest pärinevate toiduainete lõpptoodete liikumist, kui nende toodete valmistamisel on kasutatud abiainet, mis ei ole Prantsusmaal lubatud, või mis on lubatud, kuid ei vasta Prantsuse regulatsiooniga kehtestatud puhtusekriteeriumidele või muudele nõuetele, või abiainet, mis on küll Prantsusmaal lubatud, kuid mida kasutatakse erinevalt võrreldes Prantsuse regulatsiooniga ja seda isegi juhul, kui toiduaine lõpptootes puuduvad abiaine jäägid, või need jäägid vastavad lubatud sisaldusele.

80 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt liikmesriigi regulatsioon, mis nõuab eelneva loa olemasolu juhul, kui toiduainele on lisatud toitaine, mida teistes liikmesriikides seaduslikult toodetakse ja/või turustatakse, ei ole põhimõtteliselt vastuolus ühenduse õigusega, tingimusel, et täidetud on teatud tingimused (vt selle kohta 16. juuli 1992. aasta otsus kohtuasjas C-344/90: komisjon *vs*. Prantsusmaa, EKL 1992, lk I-4719, punkt 8, ja eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Taani, punkt 44).

81 Esiteks peab sellise regulatsiooniga kaasnema menetlus, mis võimaldaks majandustegevuses osalejatel saavutada selle toitaine kandmist lubatud ainete riiklikku nimekirja. Sellele menetlusele peab olema lihtne juurde pääseda, selle lõpuleviimine peab toimuma mõistlike tähtaegade jooksul, ning kui see peaks lõppema keeldumisega, peab selle keeldumise saama kohtulikult vaidlustada (vt selle kohta eespool viidatud 16. juuli 1992. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa, punkt 9, ja 5. veebruari 2004. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa, punkt 26).

82 Teiseks võivad liikmesriigi pädevad ametiasutused taotluse, mille esemeks on toitaine kandmine lubatud ainete riiklikku nimekirja, tagasi lükata üksnes juhul, kui see aine

kujutab endast tegelikku ohtu rahvatervisele (vt eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Taani, punkt 46, ja 5. veebruari 2004. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa, punkt 27).

83 Käesolevas asjas toob komisjon välja, et erinevalt lisaainetest ja toitainetest, nagu näiteks vitamiinid, mida käsitletakse eespool viidatud kohtuotsuses komisjon *vs.* Taani ja 5. veebruari 2004. aasta kohtuotsuses komisjon *vs.* Prantsusmaa, ei ole abiained ained, mida lisatakse toiduainetele, vaid üksnes ained, mida kasutatakse toiduainete töötlemis- või tootmisprotsessis ning mille jälgi võib teatud juhtudel leida. Vastupidi vitamiinidele ja lisaainetele on nende olemasolu toiduaine lõpptootes harv ja tahtmatu. Arvestades neid erinevusi leiab komisjon, et eelneva loa taotlemise kord ei ole abiainete puhul põhjendatud, kuna neil ei ole sellist võimalikku kahjulikku mõju rahvatervisele nagu lisaainetel ja vitamiinidel.

84 Selles osas tuleb välja tuua, et need erinevused toiduainetele tahtlikult ja taotluslikult lisatud toitainete ja abiainete vahel ei välista põhimõtteliselt võimalust, et liikmesriik võib toetuda EÜ artiklile 30 ja rahvatervise kaitsmise eesmärgile, et põhjendada selliseid eelneva loa taotlemise kordasid nagu praegusel juhul vaidluse all olev. Kui sellised erinevused esineksid eelneva loa taotlemise korra esemeks olevate ainete vahel, ei oleks nad olulised mitte aspektist, mis puudutab selle kindlakstegemist, kas sellise korra kehtestamine on liikmesriikide jaoks põhimõtteliselt välistatud, vaid aspektist, mis puudutab proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamist seoses neile kohaldatava korraga.

85 Mis puudutab tervisekaitse eesmärki, siis juhul, kui ühtlustamist ei ole toimunud, või osas, milles tänapäevastes teadusuuringutes valitseb ebakindlus, on liikmesriikide ülesanne otsustada inimeste tervise ja elu kaitse soovitud taseme üle ja selle üle, kas abiainete ja toiduainete, mille valmistamisel on kasutatud abiaineid, turuletoomine nõuab eelnevat luba, ent neil tuleb sealjuures arvestada ühendusesisese kaupade vaba liikumise nõuetega (vt selle kohta 14. juuli 1983. aasta otsus kohtuasjas 174/82: Sandoz,

EKL 1983, lk 2445, punkt 16, 13. detsembri 1990. aasta otsus kohtuasjas C-42/90: Bellon, EKL 1990, lk I-4863, punkt 11 ning eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Taani, punkt 42, ja 5. veebruari 2004. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa, punkt 49).

86 See rahvatervise kaitset puudutav kaalutlusõigus on eriti oluline, kuna on tõendatud, et tänapäevastes teaduslikes uuringutes valitseb ebakindlus teatavate ainete osas, mida toiduainete valmistamisel kasutatakse (vt eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Taani, punkt 43, ning eespool viidatud 5. veebruari 2004. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa, punkt 50).

87 Kuna EÜ artiklis 30 sisaldub kitsalt tõlgendatav erand ühendusesisest kaupade vaba liikumist puudutavast nõudest, siis on sellele viitavatel siseriiklikel ametiasutustel kohustus tõendada igal kõnesoleval juhtumil rahvusvaheliste teadusuuringute tulemusi arvesse võttes, et nende õigusnormid on vajalikud kõnealustes sätetes osutatud huvide tõhusaks kaitseks ning eelkõige, et kõnealuste toodete turustamine kujutab endast tegelikku ohtu rahvatervisele (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Taani, punkt 46, ja 5. veebruari 2004. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa, punkt 53 ja seal viidatud kohtupraktika).

88 Abiainete ja toiduainete, mille valmistamisel on kasutatud teistes liikmesriikides seaduslikult toodetavaid ja/või turustatavaid abiaineid, vaba liikumise piirang peab järelikult rajanema põhjalikul hinnangul ohule, mida EÜ artiklile 30 viitav liikmesriik väidab olemas olevat (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Taani, punkt 47, eespool viidatud 5. veebruari 2004. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa, punkt 54, ning 2. detsembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-41/02: komisjon *vs.* Madalmaad, EKL 2004, lk I-11375, punkt 48).

89 Turustamise keelamise otsuse, mis on kõige kitsendavam piirang teistes liikmesriikides seaduslikult valmistatavate ja turustatavate toodete kaubandusele, võib vastu võtta vaid juhul, kui väidetav tegelik oht rahvatervisele on sellise otsuse vastuvõtmise ajal

saadaolevate kõige värskemate teaduslike andmetega piisavalt tõestatud. Sellises olukorras peab riskianalüüsis, mis liikmesriigil tuleb läbi viia, hindama teatavate abiainete toiduainetele lisamise võimalike kahjulike mõjude ulatust inimtervisele ja nende võimaliku mõju tähtsust (vt eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs*. Taani, punkt 48, 5. veebruari 2004. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa, punkt 55, ning kohtuotsus komisjon *vs.* Madalmaad, punkt 49).

90 Liikmesriigid peavad rahvatervise kaitse küsimuses kaalutlusõigust kasutades järgima proportsionaalsuse põhimõtet. Nende valitavad vahendid peavad seega piirduma nendega, mis on tegelikult vajalikud rahvatervise kaitse tagamiseks, ning need peavad olema proportsionaalsed taotletava eesmärgiga, mida ei oleks saanud saavutada ühendusesisest kaubandust vähem piiravate meetmetega (vt eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs*. Taani, punkt 45, ja 5. veebruari 2004. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Prantsusmaa, punkt 52).

91 Analüüs, mille liikmesriik peab läbi viima, võib kahtlemata näidata, et selles küsimuses valitseb suur teaduslik ja kogemuslik ebakindlus. Niisugune ebakindlus, mida ei saa lahutada ettevaatuse mõistest, mõjutab liikmesriikide kaalutlusõiguse ulatust ja peegeldub proportsionaalsuse põhimõtte rakendamist puudutavates viisides. Tuleb tunnistada, et sellises olukorras võib liikmesriik ettevaatusprintsiibile tuginedes võtta tarvitusele kaitsemeetmed, ootamata ära, et nende ohtude tegelikkus ja tõsidus oleks täielikult tõestatud (vt selle kohta 5. mai 1998. aasta otsus kohtuasjas C-157/96: National Farmers' Union jt, EKL 1998, lk I-2211, punkt 63, ning eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Madalmaad, punktid 51 ja 52). Ohu hindamine ei või siiski tugineda puhtalt hüpoteetilistele kaalutlustele (vt selle kohta 9. septembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-236/01: Monsanto Agricoltura Italia jt, EKL 2003, lk I-8105, punkt 106; eespool viidatud kohtuotsused komisjon *vs.* Taani, punkt 49, ja komisjon *vs.* Madalmaad, punkt 52).

92 Ettevaatusprintsiibi õige kohaldamine eeldab esiteks nende võimalike negatiivsete tagajärgede kindlakstegemist, mis abiainete kasutamisel väidetavalt tervisele on ja teiseks tervisele avaldatava ohu põhjalikku hindamist, tuginedes kõige usaldusväärsematele kättesaadavatele teaduslikele andmetele ja kõige uuemate rahvusvaheliste

uuringute tulemustele (vt eespool viidatud kohtuotsused Monsanto Agricoltura Italia jt, punkt 113; komisjon *vs.* Taani, punkt 51, ning komisjon *vs.* Madalmaad, punkt 53).

93 Juhul kui väidetava ohu olemasolu või selle ohu ulatuse üle ei ole võimalik kindlalt otsustada, kuna teostatavate uuringute tulemused ei ole piisavad, lõplikud või täpsed, kuid tegeliku kahju tõenäolisus rahvatervisele jääb püsima oletusel, et see oht realiseerub, õigustab ettevaatuspõhimõte piiravate meetmete vastuvõtmist juhul, kui need on mittediskrimineerivad ja objektiivsed (vt eespool viidatud kohtuotsused komisjon *vs.* Taani, punkt 52, ja komisjon *vs.* Madalmaad, punkt 54).

94 Praegusel juhul põhjendab Prantsuse Vabariik oma regulatsiooniga ette nähtud eelneva loa taotlemise korda viitega võimalikule ohule tervisele, mida teatud abiainete kategooriad võivad endast kujutada.

95 Sellegipoolest, kui on olemas oht, mis puudutab teatud abiainete kategooriaid, peab siseriiklik regulatsioon olema sihipärane ja nimetatud kategooriate suhtes selgelt põhjendatud ning ei tohi hõlmata kõiki abiaineid või kõiki toiduaineid, mille valmistamisel on kasutatud neisse ohtlikesse või kahtlastesse kategooriatesse mittekuuluvaid abiaineid. Ei piisa tuginemisest võimalikele ohtudele, mida eelneva loa nõudele allutatud ained või tooted võivad endast kujutada.

96 Kahtlemata võib liikmesriik tugineda ettevaatuspõhimõttele, kui väidetava ohu olemasolu või ulatust on võimatu täie kindlusega välja selgitada. Nimetatud põhimõtte korrektne kohaldamine nõuab siiski, et liikmesriik tõendaks nende käesoleva kohtuotsuse punktis 92 meenutatud tingimuste olemaolu, mida selle põhimõtte kohaldamine eeldab.

97 1912. aasta dekreediga ette nähtud eelneva loa taotlemise korra puhul ei ole nende tingimuste esinemist tõendatud. Isegi juhul, kui oletada, et ettevaatuspõhimõtte kohaselt tuleb üksnes tõendada selle ohu olemasolu, mida abiaine kasutamine võib endast kujutada, nii nagu seda väidab Prantsuse Vabariik, ei muuda see siiski tõsiasja, et üldise ohu tervisele eeldus, millele see liikmesriik praegusel juhul viitab, ei tugine tõendusmaterjalile, mis annaks õigustuse asjaolule, et kõikide selliste toiduainete turustamine, mille valmistamisel on kasutatud teistes liikmesriikides seaduslikult toodetavaid ja/või turustatavaid abiaineid, peab sõltuma asjaomase abiaine kandmisest Prantsuse regulatsiooni alusel loodud positiivsesse loetellu, mis omakorda sõltub kõnealuse toiduaine vastavusest puhtusekriteeriumidele, lubatud jääksisalduse piirnormidele või selle abiainete kasutamise tingimustele, mida see regulatsioon kehtestab.

98 Lisaks, osas mis puudutab Prantsuse Vabariigi poolt esitatud asjaolusid, tõendamaks et vaidlusaluste kordade kehtestamise otsus rajaneb igakülgsel ohuanalüüsil vastavalt EÜ artiklitele 28 ja 30, tuleb tõdeda, et AFSSA 13. augusti 2008. aasta memo ja 2007. aasta aprillikuu uurimisaruanne vaidlusaluse korra EÜ artiklitele 28 ja 30 vastavuse tõendamiseks on ajaliselt märksa hilisemad kui 1912. aasta dekreet. Ka ei olnud 1912. aasta dekreet pärast seda, kui 2. detsembril 2006 avaldati 2001. aasta dekreedi artiklis 2 ette nähtud ministrite määrus, nende dokumentide koostamise ajal enam jõus.

99 Nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktist 90, peavad meetmed, mida liikmesriigid otsustavad kasutada, proportsionaalsuse põhimõttest kinni pidamiseks piirduma sellega, mis on vajalik tervisekaitse tagamiseks.

100 Uurides toimikut seoses 1912. aasta dekreediga ette nähtud eelneva loa taotlemise korraga ilmneb, et see kord on ebaproportsionaalne osas, milles see süstemaatiliselt keelab abiainete ja toiduainete – mille valmistamisel on kasutatud teistes liikmesriikides seaduslikult toodetavaid ja/või turustatavaid abiaineid – turustamise, eristamata neid lähtuvalt erinevatest abiainetest või ohu tasemest, mida abiainete kasutamine võib endast tervisele kujutada.

101 Oma süstemaatilisuse tõttu ei võimalda 1912. aasta dekreet järgida ühenduse õigust osas, mis puudutab abiainete kahjuliku mõju eelnevat kindlakstegemist ja nende tegelikku ohtu tervisele; kuna see nõuab asjaomaste abiainete kasutamisega kaasneda võivate ohtude eelnevat põhjalikku hindamist juhtum juhtumi haaval.

102 Lisaks takistab see kord süstemaatiliselt selliste toiduainete turustamist, mille valmistamisel on kasutatud abiaineid, kui nende kasutamise viis ei vasta Prantsuse regulatsiooniga ettenähtud kasutusviisile, isegi kui nimetatud abiainete jääke toiduainete lõpptoodetes ei leidu.

103 Liikmesriik ei saa põhjendada sellist süstemaatilist ja sihipäratut eelneva loa taotlemise korda nagu see, mille näeb ette 1912. aasta dekreet, rõhutades võimatust viia läbi ammendavamaid uuringuid, põhjusel et kasutatavate abiainete hulk on väga suur või et tootmisprotsess pidevalt areneb. Nagu nähtub määruse nr 178/2002 artiklitest 6 ja 7, mis on seotud riskianalüüsi ja ettevaatuspõhimõtte kohaldamisega, ei vasta selline lähenemine ühenduse seadusandja poolt paika pandud nii ühenduse kui ka liikmesriigi tasandi toidualase regulatsiooni nõuetele, mille üldine eesmärk on tervisekaitse kõrge taseme saavutamine.

104 On õige, nii nagu ka Prantsuse Vabariik märgib, et üks alternatiivseid ja vähem piiravaid mooduseid, mille komisjon välja pakub, nimelt märke tegemine toiduaine tootmisprotsessis kasutatava abiaine kohta, ei saavuta sellist kaitse-eesmärki, mis on Prantsuse regulatsiooni esemeks abiainete puhul, mille tegelik oht tervisele ei ole tõendatud. Sellegipoolest tuleb tagasi lükata nimetatud liikmesriigi argument, et selline märge kujutaks endast igal juhul direktiivi 2000/13 rikkumist. Kuigi selle direktiivi artikli 6 lõike 4 punkti c alapunktist ii tuleneb, et abiained ei ole koostisosad, mille nimetamine märgistusel on kohustuslik vastavalt direktiivi artikli 3 lõikele 1, võivad liikmesriigid

vastavalt nimetatud direktiivi artikli 18 lõikele 1 näha ette märgistamismeetmed, mille kohaldamist õigustab rahvatervise kaitse.

105 Tuleb meenutada, nagu märgib ka Prantsuse Vabariik, et pelk asjaolu, et üks liikmesriik kohaldab leebemaid eeskirju kui need, mida kohaldatakse teises liikmesriigis, ei tähenda iseenesest seda, et viimased on vastuolus EÜ artiklitega 28 ja 30 (vt selle kohta 26. jaanuari 2006. aasta otsus kohtuasjas C-514/03: komisjon *vs.* Hispaania, EKL 2006, lk I-963, punkt 49). Sellegipoolest võib asjaolu, et kõigis või peaaegu kõigis teistes liikmesriikides puudub abiainete toiduainetes kasutamise eelneva loa taotlemise kord, olla asjakohane Prantsuse regulatsiooni kohta esitatud objektiivse põhjenduse hindamisel, ja eelkõige selle proportsionaalsuse hindamisel.

106 Seoses komisjoni argumentidega nende vastastikuse tunnustamise klauslite laadi kohta, mille liikmesriik peaks oma eelneva loa taotlemise siseriiklikkusse korra juurde liitma, tuleb meenutada, samamoodi nagu tuleneb käesoleva kohtuotsuse punktist 80, et siseriiklik regulatsioon, mis kehtestab eelneva loa taotlemise korra abiainetele ja toiduainetele, mille valmistamisel on kasutatud teistes liikmesriikides seaduslikult toodetavaid ja/või turustatavaid abiaineid, ei ole põhimõtteliselt vastuolus ühenduse õigusega, tingimusel et käesoleva kohtuotsuse punktides 81 ja 82 loetletud nõuded on täidetud.

107 Käesoleva kohtuotsuse punktis 64 esitatud komisjoni argument seoses ühenduse õiguse täitmiseks vajaliku vastastikuse tunnustamise klausli laadiga tuleb samuti tagasi lükata.

108 On õige, et liikmesriik, kes kehtestab eelneva loa taotlemise korra, peab ette nägema ka loetellu kandmise lihtsustatud korra ja õigustama seda korda, tõendades tervisele tegeliku ohu olemasolu. See liikmesriik peab näitama, et kord, mille ta on tervisekaitse õiguspärase eesmärgi saavutamiseks valinud, ei lähe kaugemale selle eesmärgi

saavutamiseks vajalikust, kuid Prantsuse Vabariik ei ole seda praegusel juhul seoses 1912. aasta dekreediga kehtestatud korraga suutnud teha.

109 Nõudmine, et siseriiklikkusse eelneva loa taotlemise korra regulatsiooni lisataks selline vastastikuse tunnustamise klausel, nagu näeb ette komisjon käesoleva kohtuotsuse punktis 64, läheks sellegipoolest vastuollu sellise korra mõttega, kuna asjaomane liikmesriik oleks kohustatud lubama oma territooriumil turustada abiaineid ja toiduaineid selle klausli alusel, ilma et tal oleks võimalus kontrollida, kas puudub tegelik oht rahvatervisele.

110 Eelnevast lähtudes tuleb asuda seisukohale, et komisjoni esimest etteheidet tuleb pidada põhjendatuks osas, mis puudutab 1912. aasta dekreeti.

*Teine etteheide, mis põhineb 2001. aasta dekreediga tekitatud õiguslikust ebakindlusest tuleneval EÜ artikli 28 kohaldamise takistusel*

111 Komisjon on kohtueelses menetluses ja Euroopa Kohtus toimunud menetluses välja toonud, et 2001. aasta dekreedi vastuvõtmine, samas kui see dekreet jõustus alles 2. detsembril 2006, pärast selle artiklis 2 ette nähtud ministrite määruse avaldamist; teadaande toidukäitlemisettevõtjatele avaldamine aastal 2002; ning 2001. aasta dekreedi lisas loetletud abiainete kategooriatele kohaldatavate abiaine kasutamise toimiku koostamise juhtnööride avaldamine aastal 2003 (edaspidi „juhtnöörid") tekitas õigusliku ebakindluse, mis iseenesest takistab EÜ artikli 28 kohaldamist.

112 Selles osas tuleb välja tuua, et ajavahemik 2001. aasta dekreedi vastuvõtmise ja 2. detsembril 2006 selle ministrite dekreedi avaldamise vahel, mis võimaldas nimetatud dekreedil jõustuda, ning nimetatud dekreedi ja 1912. aasta dekreedi kooseksisteerimine selle ajavahemiku vältel lõid tõepoolest ebaselge olukorra, hoides majandustegevuses osalejaid ebakindluses seoses sellega, millised on võimalused turustada Prantsusmaal

abiaineid ja toiduaineid, mille valmistamisel on kasutatud teistes liikmesriikides seaduslikult toodetavaid ja/või turustatavaid abiaineid.

113 Seda õiguslikku ebakindlust võimendas ühelt poolt teadaanne toidukäitlemisettevõtjatele, mis andis majandustegevuses osalejatele teada, et selle teadaande avaldamise kuupäevast alates ei ole takistusi 2001. aasta dekreedi teatud sätete kohaldamisele, ja teiselt poolt 2. juulil 2003 avaldatud AFSSA juhtnöörid, mis nende juhtnööride endi sõnastuse kohaselt olid kohaldatavad 2001. aasta dekreedi lisas loetletud abiainetele.

114 Isegi kui oletada, et need juhtnöörid olid kooskõlas Euroopa Kohtu praktikast tulenevate nõuetega seoses loetellu kandmise lihtsustatud menetlusega, ei olnud majandustegevuses osalejal võimalik koostada abiaine kasutamise toimikut eesmärgiga kanda see abiaine 2001. aasta dekreedi artiklis 2 ette nähtud positiivsesse loetellu, kuna seda loetelu ei olnud veel koostatud, sest ministrite määrust, mis pidi selle loetelu kehtestama, ei olnud veel vastu võetud ega avaldatud.

115 Neil asjaoludel tuleb asuda seisukohale, et komisjoni teine etteheide seoses 2001. aasta dekreediga on põhjendatud

*Kolmas etteheide, mis tuleneb abiainete loetellu kandmise lihtsustatud menetluse puudumisest*

116 Komisjoni hinnangul ei järgi 1912. aasta dekreediga ette nähtud loetellu kandmise menetlus Euroopa Kohtu praktikast tulenevaid ja käesoleva kohtuotsuse punktis 81 meenutatud nõudeid. 1912. aasta dekreedis ei ole mingeid viiteid menetluse kestvusele

ega majandustegevuses osalejate õigusele see menetlus algatada või nende võimalusele see keeldumise korral vaidlustada. Neile isikutele ei ole ka teada antud, millisele instantsile nad peaksid oma taotlused esitama või millised dokumendid toimikusse liitma.

117 Selles osas tuleb meenutada sama moodi, nagu tuleneb käesoleva kohtuotsuse punktist 81, et liikmesriigi regulatsiooniga, mis nõuab eelneva loa olemasolu sellise aine nagu abiaine lisamiseks toiduainele, peab kaasnema menetlus, mis võimaldaks majandustegevuses osalejatel saavutada selle aine kandmise lubatud ainete riiklikku loetellu. Sellele menetlusele peab olema lihtne juurde pääseda, selle lõpuleviimine peab toimuma mõistlike tähtaegade jooksul, ning kui see peaks lõppema keeldumisega, peab selle keeldumise saama kohtulikult vaidlustada (vt selle kohta eespool viidatud 16. juuli 1992. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa, punkt 9, ja 5. veebruari 2004. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa, punkt 26).

118 Euroopa Kohus on eespool viidatud 5. veebruari 2004. aasta kohtuotsuse komisjon *vs.* Prantsusmaa punktis 40 juba märkinud, et arvestades näiteid, mis komisjon on toonud seoses 1912. aasta dekreedis ette nähtud loetellu kandmise menetlusega, ei menetleta majandustegevuses osalejate esitatud loetellu kandmise või loa saamise taotlusi mõistliku tähtaja jooksul ega menetluse kohaselt, mis oleks piisavalt läbipaistev kohtuliku edasikaebeõiguse võimaluste osas loa andmisest keeldumise korral.

119 Praegusel juhul ilmneb toimikust, et sellistele toitainetele nagu vitamiinid kohaldatav loetellu kandmise menetlus, mis oli vaidluse all kohtuasjas, milles tehti eespool viidatud 5. veebruari 2004. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa, on analoogne või isegi identne menetlusega, mille näeb ette 1912. aasta dekreet abiainete kandmiseks Prantsusmaal lubatud ainete loetellu. Prantsuse Vabariik ei ole esitanud ühtegi tõendit, mis kinnitaks vastupidist.

120 Neil asjaoludel saab järeldused, millele Euroopa Kohus jõudis eespool viidatud 5. veebruari 2004. aasta kohtuotsuses komisjon *vs.* Prantsusmaa 1912. aasta dekreediga ette nähtud loetelu kandmise menetlusega, kanda üle loetellu kandmise menetlusele, mida selle sama dekreedi alusel kohaldatakse abiainetele.

121 Tuleb teha järeldus, et osas, mis puudutab 1912. aasta dekreeti, on komisjoni kolmas etteheide, mis tuleneb nimekirja kandmise lihtsustatud menetluse puudumisest, põhjendatud.

122 Eelnevat arvestades tuleb asuda seisukohale, et kuna Prantsuse Vabariik nägi ette proportsionaalsuse põhimõtet eirava eelneva loa taotlemise korra abiainetele ja toiduainetele, mille valmistamisel on kasutatud teistes liikmesriikides seaduslikult toodetavaid ja/või turustatavaid abiaineid, siis on Prantsuse Vabariik rikkunud EÜ artiklist 28 tulenevaid kohustusi.

**Kohtukulud**

123 Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna komisjon on kohtukulude hüvitamist nõudnud ja Prantsuse Vabariik on vaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud välja mõista Prantsuse Vabariigilt.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kolmas koda) otsustab:

1. **Kuna Prantsuse Vabariik nägi ette proportsionaalsuse põhimõtet eirava eelneva loa taotlemise korra abiainetele ja toiduainetele, mille valmistamisel on kasutatud teistes liikmesriikides seaduslikult toodetavaid ja/või turustatavaid abiaineid, siis on Prantsuse Vabariik rikkunud EÜ artiklist 28 tulenevaid kohustusi.**

2. **Mõista kohtukulud välja Prantsuse Vabariigilt.**

Allkirjad