KOHTUJURISTI ETTEPANEK

M. POIARES MADURO

esitatud 30. märtsil 2006 [1]

1. Kas siseriiklikud õigusnormid, mis nõuavad *bake-off*-tüüpi külmutatud leiva turustamiseks pagaritöökodade käitamist reguleerivas õigusaktis ette nähtud eelnevat luba, on kooskõlas EÜ artikliga 28? See on sisuliselt küsimus, mille Dioikitiko Protodikeio Ioanninon (Ioannina esimese astme halduskohus) (Kreeka) esitab Euroopa Kohtule käesolevates liidetud kohtuasjades.

I. Õiguslik ja faktiline kontekst

2. Need eelotsusetaotlused juhivad taas Euroopa Kohtu tähelepanu kohtuotsuses Keck ja Mithouard [2] kaupade vaba liikumise küsimuses otsustatud kohtupraktika arengule. Teoreetiliselt tugineb see areng kindlatel alustel. [3] Sellegipoolest on ilmnenud, et praktikas rakendamisel tekitab see olulisi raskusi. Käesolevad kohtuasjad on selle näiteks.

3. Kreekas on leivatootmistehaste ja üldisemalt pagaritöökodade asutamise ja käitamise tingimusi käsitlevate praeguste õigusnormide aluseks 13. septembri 1934. aasta presidendi dekreet nr 25.8 (*FEK* A' 309). See kehtestab pagaritöökoja asutamiseks ja käitamiseks loa andmisele eelneva menetluse ja määrab kindlaks ehitus- ja sisseseadetingimused, mida tuleb selle loa saamiseks täita. Neid tingimusi reguleerib täpsemini seadus nr 726/1977 (*FEK* A' 316), millega muudetakse ja täiendatakse kehtivaid õigusakte pagaritöökodade ja leivamüügikohtade kohta. Selle seaduse artikkel 16 sätestab, et „nüüdsest on pagaritöökoja või leivamüügikoha asutamiseks vaja eelnevat luba, mille väljastab pädev prefektuur pärast kõikide käesoleva seadusega kehtestatud nõuetele vastavuse kontrollimist". Seaduse nr 2065/1992 (*FEK* A' 113) artikli 65 tähenduses on „pagaritöökoda" „püsiv ehitis, mis sõltumata toodangu mahust on spetsiaalselt leiva, muude pagaritoodete ja teiste jahul

1 — Algkeel: portugali.

2 — 24. novembri 1993. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-267/91 ja C-268/91 (EKL 1993, lk I-6097).

3 — Vt selle kohta Joliet, R., „La libre circulation des marchandises: l'arrêt *Keck et Mithouard* et les nouvelles orientations de la jurisprudence", *Journal des tribunaux — Droit européen*, 1994, lk 145.

põhinevate toodete, v.a pasta, ning toitude ja muude avalikkusele mõeldud kulinaariatoodete valmistamiseks sisse seatud ja varustatud". Presidendi dekreet nr 369/1992 (*FEK* A' 186), mis on vastu võetud eespool nimetatud seaduse nr 2065/1992 artikli 65 alusel, sätestab pagaritöökodade ja leivamüügikohtade asutamise ja käitamise loa andmise menetluse ja selleks vajalikud dokumendid ning loetleb pagaritoodete pakendamise tingimused.

4. Kreeka arenguministeeriumi 2001. aasta teatises pädevatele teenistustele täpsustati, et ahjude kasutamine leivamüügikohtades külmutatud leiva (või taina) küpsetamiseks on leiva valmistamise protsessi osa. Sellest tulenevalt peab huvitatud isikutel olema selliste ahjude kasutamiseks pagaritöökoja käitamise luba. Seda teatist arvesse võttes otsustas Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon (Ioannina prefektuuri haldusasutus, edaspidi „prefektuuri haldusasutus") läbi viia kontrollid toidukaupade kaubahallides Trofo Super-Markets AE ja Carrefour-Marinopoulos AE. Olles tuvastanud, et nendes on leivamüügikohad ja külmutatud leiva küpsetamise seadmed, kuigi puudub pagaritöökodasid käsitlevas õigusaktis sätestatud käitamisluba, andis see asutus 27. novembri 2001. aasta otsustega korralduse nendes kahes kaubahallis paigaldatud leivaahjude käitamise lõpetamiseks.

5. Kaks nimetatud ettevõtjat esitasid eelotsusetaotluse esitanud kohtule hagid nende otsuste tühistamiseks. Need ettevõtjad väidavad nimelt, et siseriiklikud õigusnormid, mida Kreeka haldusasutus rakendab, vastavad EÜ artikliga 28 keelatud koguseliste piirangutega samaväärsetele meetmetele. Peale selle juhivad nad eelotsusetaotluse esitanud kohtu tähelepanu asjaolule, et Kreeka leivatööstuste liit esitas Euroopa Ühenduste Komisjonile kaebuse, paludes tuvastada, et jättes *bake-off*-tüüpi leiva müügi õiguse ainult pagaritöökodadele, seab Kreeka õigusakt õigustamatud tõkked selle toote importimisele ja turustamisele Kreekas. Tuleb märkida, et komisjon reageeris kaebusele sellega, et algatas EÜ artikli 226 alusel liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse, mille lõpus ta saatis 7. juulil 2004 Kreeka Vabariigile põhjendatud arvamuse, paludes lõpetada *bake-off*-meetodi suhtes siseriiklikus õigusnormis pagaritöökodade kohta kehtestatud tingimuste kohaldamine. See menetlus jätkus Euroopa Kohtus. [4]

6. Sellistel asjaoludel otsustas Dioikitiko Protodikeio Ioanninon menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas *bake-off*-toodete turustamiseks nõutav [eelotsusetaotluse põhjendustes

4 — Euroopa Kohtu menetluses olev kohtuasi C-82/05: komisjon *vs.* Kreeka, milles toimus käesolevate kohtuasjadega ühine kohtuistung.

mainitud] eelnev luba kujutab endast koguseliste piirangutega samaväärset meedet 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 turustatavale leivale ette üksnes 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?"

II. Õiguslik analüüs

A. *Impordipiirangu olemasolu*

7. Esimese ja kolmanda eelotsuse küsimusega, mida tuleks uurida koos, küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult sisuliselt seda, kas pagaritöökoja käitamiseks ette nähtud eelneva loa hankimise nõue, mille liikmesriik kehtestab *bake-off*-tüüpi külmutatud leiva turustamise suhtes, kujutab endast koguselist piirangut või sellega samaväärse toimega meedet EÜ artikli 28 tähenduses.

8. Euroopa Kohtu praktikas on kindlasti võimalik leida piisavalt vahendeid sellele küsimusele vastamiseks. Sellegipoolest on raske eitada, et praktikas tekitab selle kohtupraktika rakendamine ebakindlust. Käesolevad kohtuasjad annavad hea võimaluse olemasoleva kohtupraktika selgitamiseks.

1. Klassikaline lähenemisviis

9. Teadaolevalt on leiva ja teiste pagaritoodete valmistamise suhtes ühiste või ühtlustatud eeskirjade puudumisel „liikmesriikide ülesanne võtta vastu kõik oma territooriumil

kehtivad eeskirjad nende toiduainete koostise, valmistamise ja turustamise kohta, tingimusel et need ei tekita diskrimineerimist importtoodete suhtes ega takista toodete importimist teistest liikmesriikidest". [5] Sellega tunnustatakse liikmesriikide vabadust selles valdkonnas. Seega on neil lubatud ette näha, et leiva ja teiste pagaritoodete turustamiseks on vaja eelnevat luba, et kontrollida tootmis- ja tarbijakaitse-eeskirjade järgimist. Seda õigust ei saa aga kasutada piiramatult. Piirangud seab nimelt kohustus järgida EÜ asutamislepingus sätestatud põhiõigusi, mille hulgas on kaupade vaba liikumise õigus. Eelkõige tagab see vabadus EÜ artikli 28 kohaselt, et „[k]eelatakse liikmesriikidevahelised koguselised ekspordipiirangud ja kõik samaväärse toimega meetmed".

10. Traditsiooniliselt käsitletakse koguselise piiranguga samaväärse toimega meetmetena kõiki riiklikke meetmeid, mis võivad otseselt või kaudselt, tegelikult või potentsiaalselt takistada ühendusesisest kaubandust. [6]

11. Peale selle tuleneb nn Cassis de Dijoni kohtuotsusest, et ühtlustatud eeskirjade puudumisel võivad nii siseriiklike kui ka teistest liikmesriikidest imporditud toodete suhtes ühtemoodi kohaldatavad meetmed piirata kaupade vaba liikumist. [7] Kohtutoimikust nähtub selgesti, et põhikohtuasjades vaidlusalune eelneva loa nõue vastab sellise meetme tunnustele, mida kohaldatakse vahet tegemata.

12. Sellegipoolest tuleb veel välja selgitada, kas selline meede kuulub toodete omaduste suhtes kehtestatud riiklike meetmete kategooriasse või müügikorraldusalaste meetmete hulka. Nimelt ei kujuta alates kohtuotsusest Keck ja Mithouard siseriiklike meetmete, mis piiravad või keelavad „teatud müügikorraldust", kohaldamine teistest liikmesriikidest pärit toodete suhtes endast EÜ artikliga 28 keelatud samaväärse toimega meetmeid juhul, kui neid „kohaldatakse kõikidele asjaomastele ettevõtjatele, kes tegutsevad riigi territooriumil ning need mõjutavad õiguslikult ja faktiliselt ühtemoodi kodumaiste ja teistest liikmesriikidest pärit toodete turustamist" [8].

13. Euroopa Kohus ei andnud selles kohtuotsuses ega sellele järgnenud kohtuprakti-

5 — 14. juuli 1994. aasta otsus kohtuasjas C-17/93: Van der Veldt (EKL 1994, lk I-3537, punkt 10).

6 — Eespool 2. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Keck ja Mithouard, punkt 11, mille aluseks on 11. juuli 1974. aasta otsus kohtuasjas 8/74: Dassonville (EKL 1974, lk 837, punkt 5).

7 — 20. veebruari 1979. aasta otsus kohtuasjas 120/78: Rewe-Zentral (EKL 1979, lk 649).

8 — Eespool 2. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Keck ja Mithouard, punkt 16.

kas mõiste „müügikorraldus" täpset määratlust. Oma otsustes koostas ta siiski ammendamatu loendi selle kategooria meetmetest. [9] Samamoodi kvalifitseerib ta ka õigusnorme, mis käsitlevad nimelt turustamistingimusi ja -meetodeid, [10] samuti kaupade müügi aja ja koha asjaolusid. [11] Seevastu ei kvalifitseeritud sellistena õigusnorme, mis näivad küll käivat müügikorralduse kohta, aga tegelikult puudutavad toote omadusi. [12] Samamoodi on EÜ artikliga 28 vastuolus õigusnormid, mis nõuavad toodete turustamiseks või majandusalal tegutsemiseks eelnevat luba, seades selle loa andmise tingimuseks teatavate toote omaduste kohta kehtestatud õigusnormide järgimise. [13]

14. Põhikohtuasjas kostjaks olev asutus ja Kreeka valitsus väidavad, et õigusnormid, mis kehtestavad leiva ja pagaritoodete müügi suhtes eelneva pagaritöökodade käitamise loa nõude, kujutavad endast „müügikorraldust".

15. Minu arvates ei ole selline kvalifikatsioon õige. On tõsi, et põhikohtuasjas arutatavad siseriiklikud õigusnormid puudutavad pagaritöökodasid ja teisi leivamüügikohti. Nende sätete uurimisel aga selgub, et õigusnormi eesmärk on määrata kindlaks ettevalmistus- ja valmistamistingimused, mida tuleb nende toodete puhul täita. Käitamisloa saamise tingimuseks on, et toodet valmistatakse teatavatel meetoditel ja et on paigaldatud nõutavad seadmed. Niisiis peavad Kreeka ametiasutused põhikohtuasjas arutatavates asjades silmas müügile lastavate toodete valmistamisel teatavate nõuete, näiteks nõue, et ruumides peab olema sõtkumisruum, jahuhoidla või jahusõelumisseade, täitmata jätmist. Need tingimused on vaieldamatult tootmisprotsessi osa ja puudutavad seega müügiks mõeldud *bake-off*-tüüpi toodetele omaseid tunnuseid. [14] Kõnealuste eeskirjade kohaldamine takistab *bake-off*-tüüpi leiva müüki muudes ruumides peale pagaritöökodade põhjusel, et selle leiva *omaduseks* on eelnev küpsetamine müügikohas. Sellest tuleneb, et vaidlusalust õigusnormi ei saa sellistel tingimustel, nagu seda kohaldati

9 — Vt nt kohtuasjas Morellato (18. septembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-416/00, EKL 2003, lk I-9343) kohtujurist Ruiz-Jarabo Colomeri tehtud ettepaneku punktis 18 koostatud kokkuvõte või kohtuasjas Deutscher Apothekerverband (11. detsembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-322/01, EKL 2003, lk I-14887) kohtujurist Stix-Hackli ettepaneku punktis 61 ja järgmistes punktides koostatud kokkuvõte.

10 — Vt 9. veebruari 1995. aasta otsus kohtuasjas C-412/93: Leclerc-Siplec (EKL 1995, lk I-179, punkt 22) ja 28. oktoobri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-6/98: ARD (EKL 1999, lk I-7599, punkt 46).

11 — Vt selle kohta 2. juuni 1994. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-401/92 ja C-402/92: Tankstation 't Heukske ja Boermans (EKL 1994. lk I-2199, punkt 14) ja 29. juuni 1995. aasta otsus kohtuasjas C-391/92: komisjon *vs.* Kreeka (EKL 1995, lk I-1621, punkt 15).

12 — Vt selle kohta 6. juuli 1995. aasta otsus kohtuasjas C-470/93: Mars (EKL 1995, lk I-1923, punkt 13) ja 26. juuni 1997. aasta otsus kohtuasjas C-368/95: Familiapress (EKL 1997, lk I-3689, punkt 11).

13 — Vt 14. juuli 1998. aasta otsus kohtuasjas C-389/96: Aher-Waggon (EKL 1998, lk I-4473, punkt 18) ja 22. jaanuari 2002. aasta otsus kohtuasjas C-390/99: Canal Satélite Digital (EKL 2002, lk I-607, punkt 29).

14 — Eespool 9. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsuses Morellato (punkt 32) tunnistab Euroopa Kohus, et seda tüüpi tooteid võidi importida, kuigi „nende tootmisprotsess ei olnud veel lõpetatud".

kahel kõnealusel juhul, pidada „müügikorralduseks" Euroopa Kohtu praktika mõttes.

16. Seda järeldust ei kummuta prefektuuri haldusasutuse ja Kreeka valitsuse tehtud võrdlused. Kohtuotsuses Gauchard, [15] millele need pooled tuginevad, käsitleti äriruumide avamise või üle teatud mõõtmete laiendamise luba. Selles kohtuasjas oli tegemist ainult turustusruumide paigutusega. Selline siseriiklik õigusnorm ilmselgelt ei eeldanud müügile pandavate kaupade kohandamist ega mõjutanud otseselt imporditud kaupade turulepääsu. Peale selle oli Euroopa Kohus oma otsuses seisukohal, et sellist õigusnormi tuli põhimõtteliselt uurida üksnes asutamisvabaduse põhimõtte seisukohast. [16] Käesolevates kohtuasjades puudutab vaatlusalune luba aga otseselt müügiks mõeldud toodete valmistamise tingimusi. See puudutab seega otseselt seda liiki välispäritolu toodete pääsu riigi turule. Järelikult selline lähenemine siinkohal ei kehti.

17. Samad pooled tuginevad eespool viidatud Euroopa Kohtu 29. juuni 1995. aasta kohtuotsusele komisjon *vs.* Kreeka. See kohtuotsus tehti õigusnormi kohta, mis jättis imikutoiduks mõeldud töödeldud piima müügi õiguse eranditult apteekidele. Euroopa Kohtu silmis piirdub see õigusnorm *„asjaomaste toodete turustuskohtade piiramisega, reguleerides nende turustamist"* [17]. Kuna see ei kehtesta eritingimusi toote enda kohta, käsitab Euroopa Kohus seda „kaubanduse üldregulatsiooni siseriikliku meetmena" [18]. Käesolevates kohtuasjades arutletav Kreeka õigusnorm puudutab otseselt müügiks mõeldud *bake-off*-toodete ettevalmistus- ja valmistusmeetodite tingimusi. Seda ei saa seega pidada vaid müügiruume käsitlevaks õigusnormiks.

18. Kohtuotsuses CIA Security International, [19] mida samuti nimetati, tuvastati üksnes, et eeskiri, mille kohaselt ei või keegi käitada turvafirmat ilma siseministeeriumi heakskiiduta, „sest see eeskiri kehtestab ettevõtte asutamiseks ja turvafirmana tegutsemiseks tingimuse", ei puuduta otseselt kaupade vaba liikumist. [20] Sellest ei saa käesolevates kohtuasjades lähtuda.

19. Lõpetuseks leiavad pooled, et käesolevad kohtuasjad on võrreldavad eespool viidatud kohtuotsusega Morellato põhjusel, et viimane puudutab sama liiki toodet. On tõsi, et selle kohtuotsusega tuvastas Euroopa Kohus, et eelpakendamise nõue, mille liikmesriik kehtestab poolküpsetatud leiva

15 — 8. detsembri 1987. aasta otsus kohtuasjas 20/87 (EKL 1987, lk 4879).

16 — Sellegipoolest muutis igasuguse puhtalt siseriiklikust raamistikust väljuva elemendi puudumine käesoleva juhtumi asjaoludel selle põhimõtte kohaldamatuks.

17 — Punkt 20 (kohtujuristi kursiiv).

18 — Punkt 17.

19 — 30. aprilli 1996. aasta otsus kohtuasjas C-194/94 (EKL 1996, lk I-2201).

20 — Punkt 58.

pärast selles liikmesriigis valmisküpsetamist müügile laskmise suhtes, jääb põhimõtteliselt EÜ artikli 28 kohaldamisalast välja. See otsus põhines siiski täielikult asjaoludel, mis selle kohtuasja puhul olid erilised. [21] Nimelt oli kohtuasjas Morellato tehtud otsuses määrav asjaolu, et vaidlusaluse Itaalia õigusnormiga kehtestatud pakendamisnõuete täitmise tulemusel ei muudetud ega kohandatud toodet enne selle turustamist impordiriigis. [22] Need nõuded puudutasid üksnes eelküpsetatud leiva valmisküpsetamisel saadava leiva turustamist. [23] Kõnealuse Kreeka õigusnormiga kehtestatud nõuded kehtivad seevastu otseselt lõplike leivatootmis- ja -küpsetamisprotsesside kohta. Need puudutavad müügile pandava toote laadi. Nendel tingimustel on raske näha, kuidas selliseid nõudeid sätestav õigusnorm võiks EÜ artikli 28 kohaldamisalast välja jääda. Kohtuotsuse Morellato lahendus ei ole seega käesolevatele kohtuasjadele üle kantav. Kui nimetatud kohtuotsus võib taolises kontekstis kasulik olla, siis ainult sellepärast, et see annab tunnistust sellest, kui raske on teatavatel juhtudel kohaldada kohtupraktikas Keck ja Mithouard sedastatud eristamist. [24]

20. Sellest analüüsist tuleneb, et poolte lähenemisviisid tuleb lugeda asjassepuutumatuks. Vaidlusalune õigusnorm kuulub põhikohtuasjas arutatavatel asjaoludel toodete omadusi käsitlevate siseriiklike meetmete kategooriasse. Isegi kui oletada, et asjaomast meedet peetakse „müügikorralduseks", ei vasta see igal juhul kohtupraktikas EÜ artikli 28 kohaldamisalast väljajätmiseks sätestatud tingimustele. On ilmne, et see ei mõjuta kodumaiste ja teistest liikmesriikidest pärit toodete turustamist õiguslikult ja faktiliselt ühtemoodi.

21. *Bake-off*-tüüpi leiva omaduseks on see, et toode on juba läbinud teatavad leivavalmistamise etapid, nagu sõtkumine ja eelküpsetus. Nendel tingimustel tähendab see, et selle toote suhtes kehtestatakse samad tootmisnõuded, mis kehtivad värske leiva puhul, ilmselgelt asjatuid kulusid, sest toote turustamine on muudetud kulukamaks ja seega raskemaks. Peale selle puudutavad need kulud eelkõige külmutatud tooteid, mida tuleb toote laadist tulenevalt säilitada ja transportida, eelkõige teistest liikmesriikidest. [25] Järelikult on minu arvates selge, et arutatav õigusnorm on tõepoolest importtoodete suhtes diskrimineeriv ja kujutab endast seetõttu takistust ühendusesisesele kaubandusele.

21 — Vt sarnase tõlgenduse omaks võtnud kohtujurist Geelhoedi ettepaneku 11. joonealune märkus kohtuasjas Schwarz (24. novembri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-366/04, EKL 2005, lk I-10139).

22 — Punktid 34 ja 35.

23 — *Ibidem*, punkt 36.

24 — Vt käesoleva ettepaneku punkt 24 ja järgmised punktid.

25 — Vt analoogses tähenduses kohtujurist Ruiz-Jarabo Colomeri ettepanek, punkt 20, eespool 9. joonealuses märkuses viidatud kohtuasjas Morellato.

22. Sellise järelduse kategoorilisuse leevendamiseks märgib Kreeka valitsus lõpuks, et lube ei anta tegelikult asjaomaste müügikohtade laadist olenevalt samadel tingimustel. Selline kaitse ei ole vastuvõetav. Isegi kui oletada, et järgitakse sellist praktikat, mis aga ei ole tõendatud, tuleb märkida, et see praktika ei tugine selgetel alustel. Nimelt eeldab ühenduse õiguskorras kaitstud õiguskindluse nõue, et siseriikliku õiguse alusel tekkivad õiguslikud tagajärjed peavad olema piisavalt konkreetsed ja selged, et asjaomased isikud teaksid oma õigusi ja kohustusi. [26] Kui väidetav praktika sellele nõudele ei vasta, ei saa seda kasutada vaidlusalust õigusnormi õigustava põhjendusena.

23. Nendel asjaoludel tuleks esimesele ja kolmandale küsimusele anda ühine vastus, et sellised siseriiklikud õigusnormid, nagu on arutamisel põhikohtuasjades ja mis kehtestavad nõude, et *bake-off*-tüüpi toodete turustamiseks on vaja saada eelnev luba, mis väljastatakse pärast pagaritöökoja käitamise nõuetele vastavuse kontrollimist, on koguselise piiranguga samaväärse toimega meede EÜ artikli 28 tähenduses.

26 — 2. juuni 2005. aasta otsus kohtuasjas C-136/03: Dörr ja Ünal (EKL 2005, lk I-4759, punkt 52).

2. Kohtuotsuse Keck ja Mithouard kohaldamisega seotud raskused

24. Siiani on analüüs järginud nimetatud kohtuotsuses Keck ja Mithouard Euroopa Kohtu poolt kindlaks määratud lähenemisviisi. Selle lähenemisviisi kohaldamine tekitab siiski peaaegu vältimatult kahtlusi kaebuse esemeks oleva siseriikliku meetme kvalifitseerimise osas. Samuti on sellest antud valdkonnas välja arenenud kompleksne ja paindlik kohtupraktika. Leian, et nüüd oleks asjakohane hinnata seda lähenemisviisi hilisema kohtupraktika seisukohast. See analüüs võib lisaks võimaldada kindlaks määrata ühtlustatud lähenemise liikumisvabaduste piirangutele.

25. Tahaksin siiski täpsustada, et see ei tähenda mingil juhul kohtuotsuses Keck ja Mithouard otsustatud kohtupraktika arengu kahtluse alla seadmist. Minu kavatsus on ainult selgitada liikumisvabaduse piiramise eri kriteeriume ja välja tuua ühine üldorientatsioon, et soosida lihtsamat ja kindlamat lähenemist nendele küsimustele.

26. Tuletan kõigepealt meelde, et pärast kohtuotsust Keck ja Mithouard pidi Euroopa Kohus lisama mõned nüansid selles kohtuotsuses kindlaks määratud lihtsasse eristusviisi.

27. Seega peetakse teatavaid eeskirju, mis näivad kuuluvat müügikorralduse kategooriasse, tooteid käsitlevateks eeskirjadeks. Nii on see eelkõige reklaamieeskirjade puhul, kui ilmneb, et need mõjutavad kaupade suhtes kehtestatud nõudeid. Euroopa Kohus otsustas eespool viidatud kohtuasjas Mars, et „kuigi selline keeld, nagu on kõne all põhikohtuasjas, on vahet tegemata kohaldatav kõikidele toodetele ja kehtib teistes liikmesriikides seaduslikult kasutatava reklaamiga sama reklaami kandvate toodete liikmesriigis ringlusse laskmise kohta, võib see takistada ühendusesisest kaubandust". [27] Selle põhjuseks on, et selline meede võib „sundida importijat oma toodete esitlusviisi muutma olenevalt turustuskohast, ja järelikult kandma täiendavaid pakendamis- ja reklaamikulusid". [28]

28. Juhtus vastupidi, et toodete pakendamise eeskirjad, mis liigitatakse kohtuotsuses Keck ja Mithouard *a priori* tooteid käsitlevateks eeskirjadeks, kvalifitseeriti pärast konkreetse juhu analüüsimist „müügikorralduseks". Sellest annab tunnistust eespool viidatud kohtuotsus Morellato, milles Euroopa Kohus otsustas, et „nendel asjaoludel ette nähtud eelpakendamisnõue, mis kehtib ainult eelküpsetatud leiva lõplikult valmis küpsetamisel saadud leiva turustamise kohta, võib põhimõtteliselt asutamislepingu artikli 30 kohaldamisalast välja jääda, tingimusel et see ei kujuta endast tegelikkuses diskrimineerimist importtoodete suhtes" [29]. Nagu näha, tugineb Euroopa Kohus asjaolule, et pakendamisnõue ja seega toote kohandamise nõue kehtestatakse ainult toote turustamise lõppjärgus nii, et importtoote pääs siseriiklikule turule ei ole iseenesest ohustatud. [30]

29. Lõpuks võib juhtuda, et Euroopa Kohus kaldub kõrvale Kecki ja Mithouard'i kohtupraktikas antud alternatiivist ja lähtub üksnes vaidlusaluse õigusnormi piiraval mõjul põhinevast analüüsist. Nii otsustati Prantsuse õigusnormide kohta, mis kehtestavad teisest liikmesriigist seemendusspermat importivatele ettevõtjatele kohustuse anda see ainukontsessiooni õigusega hoiukeskusesse. [31] Ühe teise näite selle kohta annab kohtuotsus Rootsis alkohoolsete jookide impordi ja turustamise lubade väljastamiseks kehtestatud korra kohta. [32]

30. Sellised lahendused annavad tunnistust Euroopa Kohtu pragmaatilisusest selles valdkonnas. Kohtupraktikat on kohandatud iga

27 — Eespool 12. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Mars, punkt 13.

28 — *Ibidem*, punkt 13.

29 — Punkt 36.

30 — Samas tähenduses ka kohtujurist Stix-Hackli ettepanek (punkt 77) eespool 9. joonealuses märkuses viidatud kohtuasjas Deutscher Apothekerverband.

31 — 5. oktoobri 1994. aasta otsus kohtuasjas C-323/93: Centre d'insémination de la Crespelle (EKL 1994, lk I-5077, punkt 29).

32 — 23. oktoobri 1997. aasta otsus kohtuasjas C-189/95: Franzén (EKL 1997, lk I-5909, punkt 71).

konkreetse juhtumi asjaoludele ja tegelikele majandusoludele. Nendes lahendustes esineb siiski ka kolm suuremat puudust, millesse kohtuotsuses Keck ja Mithouard välja arendatud lähenemisviis takerdub.

31. Esiteks, kuigi see kohtuotsus tehti kaupade vaba liikumise põhimõttega kehtestatud keelu olemuse selgitamiseks, sai selle kohtuotsusega paika pandud eristamisest tegelikult ebakindluse allikas nii ettevõtjate, Euroopa Ühenduse institutsioonide kui ka liikmesriikide jaoks. Mõnel juhul on raske eraldada müügikorraldusalast õigusnormi toote omadusi käsitlevatest õigusnormidest — nii väga sõltub kaubanduse piirangu esinemine sellest, kuidas õigusnormi kohaldatakse ja selle konkreetsest toimest. [33] Teistel juhtudel osutub võimatuks liigitada meedet ühte või teise nendest kategooriatest, sest vaidlust tekitavate õigusnormiliikide paljusust on raske sobitada nii kitsasse raamistikku. [34]

32. Teiseks, kui selle kohtupraktika eesmärk on lihtsustada kaupade vaba liikumise põhimõtte kohaldamist, on selle rakendamine siiski osutunud väga keerukaks. Keerukus väljendub eelkõige Euroopa Kohtu kalduvuses suunata tagasi liikmesriigi kohtule ülesanne määrata kindlaks arutatava õigusnormi olemus ja ulatus. [35] Selline ülesanne võib näida üsna raske kohtule, kes on palunud Euroopa Kohtult abi asja lahendamiseks.

33. Kolmandaks on ilmnenud, et Kecki ja Mithouard'i kohtupraktika ei ole kergesti ülekantav teiste liikumisvabaduste valdkondadele. Tegelikult ei ole Euroopa Kohus kunagi kasutanud „müügikorralduse" kvalifikatsiooni teiste vabaduste alases kohtupraktikas. Ta piirdub sel juhul sellega, et peab üldiselt liikumisvabaduse piiranguteks „kõiki meetmeid, mis keelavad, takistavad või muudavad nimetatud vabaduse kasutamise vähem atraktiivseks". [36] See lähenemisviisi erinevus tekitab kohtupraktika sidususe probleemi. Probleem näib seda olulisem, et paljusid Euroopa Kohtule kaupade vaba liikumise nurga alt uurimiseks esitatud siseriiklikke õigusnorme võib sama hästi kvalifitseerida teiste liikumisvabaduste piiranguteks. [37]

33 — Vt selle kohta kohtujurist Jacobsi ettepanek, punkt 38, eespool 10. joonealuses märkuses viidatud kohtuasjas Leclerc-Siplec. Vt ka Waetherill, S., „After *Keck*: Some Thoughts on How to Clarify the Clarification", *Common Market Law Review*, 1996, lk 885.

34 — Vt selle kohta Picod, F., „La nouvelle approche de la Cour de justice en matière d'entraves aux échanges", *Revue trimestrielle de droit européen*, 1998, lk 169.

35 — Tähenduslikud on selles suhtes näiteks 9. juuli 1997. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-34/95–C-36/95: De Agostini ja TV-Shop (EKL 1997, lk I-3843); 18. septembri 2003. aasta otsus eespool 9. joonealuses märkuses viidatud kohtuasjas Morellato ja 26. mai 2005. aasta otsus kohtuasjas C-20/03: Burmanjer jt (EKL 2005, lk I-4133).

36 — Vt viimati 5. oktoobri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-442/02: CaixaBank France (EKL 2004, lk I-8961, punkt 11), see on sõnastus, mis pärineb 30. novembri 1995. aasta otsusest kohtuasjas C-55/94: Gebhard (EKL 1995, lk I-4165, punkt 37).

37 — Vt selle kohta 20. juuni 1996. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-418/93–C-421/93, C-460/93–C-462/93, C-464/93, C-9/94, C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 ja C-332/94: Semeraro Casa Uno jt (EKL 1996, lk I-2975) ning 20. aprilli 1998. aasta otsused kohtuasjades C-120/95: Decker (EKL 1998, lk I-1831) ja kohtuasjas C-158/96: Kholl (EKL 1998, lk I-1931), milles kohtujurist Tesauro tegi ühe ja sama ettepaneku.

34. Eelöeldust tuleneb, et Kecki ja Mithouard'i kohtupraktika, mis algselt oli mõeldud hagide arvu piiramiseks ja kaupade vaba liikumise põhimõtte ülemäärase kohaldamise piiramiseks, tekitab kokkuvõttes hoopis rohkem küsimusi kõnealuse põhimõtte täpse piiritluse kohta.

35. Kas sellest kohtupraktikast tuleks seega loobuda? Ma ei arva nii. On siiski oluline seda täpsustada eelkõige teistes liikumisvabaduse valdkondades välja arendatud kohtupraktika seisukohast.

36. Sisuliselt esitas põhiküsimuse kohtujurist Tesauro oma ettepaneku alguses kohtuasjas Hünermund jt:[38]

„Kas EMÜ asutamislepingu artikkel 30 on ühendusesisest kaubandust liberaliseeriv säte või üldisemalt igas liikmesriigis äritegevusvabaduse edendamiseks mõeldud säte?"

37. Selle kohta tuletas Euroopa Kohus meelde eespool viidatud kohtuotsuses Keck ja Mithouard, et EÜ artikkel 28 ei ole õige alus ettevõtjate tegevuse jaoks, kes soovivad „vaidlustada igat liiki õigusnorme, mille toimel piiratakse nende kaubandusvabadust, isegi kui need ei kehti teistest liikmesriikidest pärit kaupade suhtes".[39] Ühenduse kodanikud ei või sellest sättest tuletada täielikku majandus- või ärivabaduse õigust. Nimelt on kaupade vaba liikumise alaste asutamislepingu sätete eesmärk tagada liikmesriikide turgude avamine, pakkudes tootjatele ja tarbijatele võimalust täielikult ära kasutada ühenduse siseturu võimalusi, mitte soodustada liikmesriikide majandussüsteemide üldist reguleerimatust.

38. On kindlasti õige, et liikmesriikide turgude avamisel, mille näevad ette liikumisvabadust käsitlevad ühenduse sätted, võib teatavatel juhtudel olla ka liikmesriikide majandussüsteeme liberaliseeriv toime. Selle põhjuseks on, et sageli on raske eristada riikide ettevõtjate väliskonkurentsi eest kaitsmiseks mõeldud meedet meetmest, mis kaitseb siseriiklikul turul asutatud teatavaid ettevõtjaid kõikvõimaliku konkurentsi eest sellel turul. Seega kaitseb riiklik meede, mis kaitseb teatavaid riikide ettevõtjaid sisekonkurentsi eest, neid sageli ka väliskonkurentsi eest. See seletab, miks teatavaid meetmeid, mida peetakse majandustegevuse vabadust kahjustavateks siseriiklikul turul, võib pidada ka välisettevõtjate pääsu sellele turule takistavateks. Nii on see meetmete puhul, mis teistest liikmesriikidest pärit tooteid, teenuseid, ettevõtjaid või töötajaid diskrimineeri-

38 — 15. detsembri 1993. aasta otsus kohtuasjas C-292/92 (EKL 1993, lk I-6787).

39 — Punkt 14. Vt samas tähenduses kohtujurist Fennelly ettepanek (punktid 31 ja 32) kohtuasjas Graf (27. jaanuari 2000. aasta otsus kohtuasjas C-190/98, EKL 2000, lk I-493).

mata kaitsevad riigi turul valitsevat *status quo*'d ja seega raskendavad uute ettevõtjate pääsu sellele turule. Kuivõrd siseturu eesmärgid nõuavad mitte ainult kodakondsuse alusel diskrimineerimise vastu võitlemist, vaid ka riikide turgude avamist uutele toodetele, teenustele või ettevõtjatele, on selge, et nende kohaldamisel võib olla teatav liikmesriikide majandust liberaliseeriv toime.

39. Ikkagi on tõsi, et siseturu rajamisel on kaupade vaba liikumise põhimõtte põhieesmärk tagada, et tootjad saavad tõepoolest kasutada õigust tegutseda oma tegevusalal riikidevaheliselt, samas kui tarbijatele on saadaval teistest liikmesriikidest pärit tooted samadel tingimused nagu oma riigi tooted. See oli asutamislepingu koostajate kavatsus; see oli asutamislepingut rakendava Euroopa Kohtu õigusteooria.

40. Ometi näib mulle, et kohtupraktika arengule ei oleks vastav ega õiguspärane vähendada vaba liikumist pelgalt liikmesriikidevahelise kaubanduse edendamise normiks. Oluline on vaadelda liikumisvabadust siseturu ja Euroopa kodakondsuse eesmärkide laiemas käsituses. Praegu tuleb liikumisvabadusi mõista „liikmesriikide kodanike põhistaatuse" ühe põhielemendina.[40] Need kujutavad endast Euroopa kodanikele omistatud majandusliku ja sotsiaalse staatuse piiriülest mõõdet. Sellise staatuse kaitseks tuleb kodakondsuse alusel diskrimineerimise kaotamise tagatisest kaugemale minna. See eeldab, et liikmesriigid võtavad arvesse nende meetmete mõju, mida nad võtavad vastu kõikide Euroopa Liidu kodanike suhtes, kes soovivad kasutada oma õigust liikumisvabadusele. See nõuab, nagu Euroopa Kohus tuletas meelde oma eespool viidatud kohtuotsuses Deutscher Apothekerverband, rangelt riikide tasandist ulatuslikumale tasandile asumist.[41]

41. Nendel tingimustel on selge, et Euroopa Kohtu ülesanne ei ole seada süstemaatiliselt kahtluse alla liikmesriikide majanduspoliitika suundumusi. Tema ülesanne on pigem kontrollida, et need riigid ei võta meetmeid, mille tulemuseks on tegelikult *riigiüleste olukordade ebasoodne kohtlemine võrreldes puhtalt riigisiseste olukordadega.*[42]

40 — 20. septembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-184/99: Grzelczyk (EKL 2001, lk I-6193, punkt 31).

41 — Punktid 73 ja 74.

42 — Vt selle kohta minu ettepaneku punktid 37–40 kohtuasjas Marks & Spencer (13. detsembri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-446/03, EKL 2005, lk I-10837) ja minu 1. veebruari 2006. aasta ettepaneku punktid 55 ja 56 liidetud kohtuasjades C-94/04 ja C-202/04: Cipolla ning Macrino ja Capodarte (Euroopa Kohtus pooleliolev menetlus).

42. Sellise kontrolli edukalt teostamiseks on vaja tugineda konkreetsetele kriteeriumidele. Sellealasest kohtupraktikast võib välja selgitada kolm põhikriteeriumi.

43. Esiteks väidab Euroopa Kohus selle kohta, et igasugune otsene või kaudne kodakondsuse alusel diskrimineerimine on keelatud. On ilmne, et näiteks reklaamikampaania programm kodumaiste toodete ostmise edendamiseks ühendusesisese kaubanduse arvelt on asutamislepingu eeskirjade rikkumine. [43]

44. Teiseks on tõsi, et ühenduses ringlusse lastud kaupade või riikidevaheliselt tegutsevate tootjate puhul lisakulude nõudmine on kaubavahetuse takistamine, mis peab olema nõuetekohaselt õigustatud. Täpsustan siinkohal siiski, et mitte igasugune lisakulude kehtestamine ei vääri hukkamõistu. Mõned kulud võivad tuleneda lihtsast erinevusest kauba tootmiskoha liikmesriigi ja selle turustamiskoha liikmesriigi õigusaktides. Selliseid kulusid, mis tulenevad erinevustest liikmesriikide õigusaktides, ei saa pidada liikumisvabaduse piiranguteks. Kaubavahetuse piiramise kvalifitseerimiseks on vaja, et nõutavad lisakulud tulenevad sellest, et siseriiklikes eeskirjades ei ole arvesse võetud importtoodete eriolukorda ja eelkõige asjaolu, et nende toodete puhul on tootja juba pidanud täitma päritoluriigi eeskirju. Toodete omadusi käsitlevad eeskirjad kuuluvad kindlasti sellesse kategooriasse. Seega, kui Euroopa Kohus jättis müügikorralduseeskirjad EÜ artikli 28 kohaldamisalast välja, siis minu arvates sellepärast, et üldiselt ei nõua need eeskirjad selliseid kulusid. Nii oli see kahjumiga edasimüügi eeskirjade puhul, mida käsitleti kohtuotsuses Keck ja Mithouard, või kaupluste pühapäeval avamise keelu eeskirjade puhul. Ometi ei ole välistatud, et müügikorralduseeskirjad on vastu võetud importtoodete eriolukorda arvesse võtmata. Sel juhul on õigustatud, et nende suhtes kohaldatakse EÜ artiklit 28. Nii loeti selle artikliga vastuolus olevaks korda, milles reserveeriti alkoholiimport eriloaga ettevõtjatele, sest selle tagajärjel kaasnes jookide importimisega teistest liikmesriikidest lisakulusid. [44]

45. Kolmandaks käsitatakse kõiki meetmeid, mis takistavad suuremal määral teistest liikmesriikidest pärit toodete pääsu turule ja

43 — 24. novembri 1982. aasta otsus kohtuasjas 249/81: komisjon *vs.* Iirimaa (EKL 1982, lk 4005).

44 — Eespool 32. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Franzén (punkt 71). Vt ka eespool 21. joonealuses märkuses viidatud viimati tehtud kohtuotsus Schwarz (punkt 29).

müüki laskmist, samaväärse toimega meetmena EÜ artikli 28 tähenduses. Seega meede takistab pääsu siseriiklikule turule, kui see kaitseb teatavate ettevõtjate siseriiklikul turul omandatud positsioone [45] või kui see muudab ühendusesisese kaubavahetuse raskemaks kui kaubavahetuse riigi siseturu piires. [46] Näiteks eespool viidatud kohtuasjas Deutscher Apothekerverband kvalifitseeris Euroopa Kohus samaväärse toimega meetmeks meetme, mis keelas ravimimüügi posti teel põhjusel, et see võis takistada rohkem teistest liikmesriikidest pärit toodete kui kodumaiste toodete pääsu turule. [47]

46. Sellest kohtupraktikast tuleb minu arvates välja sidus liin. Nende kolme kriteeriumiga, nagu Euroopa Kohus on neid kohaldanud, püütakse sisuliselt tuvastada, kas on toime pandud *diskrimineerimine liikumisvabaduse kasutamise suhtes.*

47. On tõsi, et müügikorraldusalased õigusnormid kuuluvad *a priori* meetmete hulka, mis ei sea konkreetselt teistest liikmesriikidest pärit toodete turulepääsu ja ringlust ebasoodsamasse olukorda. Nagu nähtub pärast kohtuotsust Keck ja Mithouard Euroopa Kohtu välja arendatud kohtupraktikast, ei saa seejuures sellegipoolest piirduda nende õigusnormide olemusel põhinevate eeldustega. Selleks et teada saada, kas EÜ artiklit 28 tuleb seda liiki meetmete suhtes kohaldada, tuleks neid kontrollida nimetatud kriteeriumide seisukohast. Juhul kui neid kriteeriume kohaldatakse riikidevaheliste olukordade diskrimineerimise eesmärki silmas pidades, on need minu arvates ühteaegu vajalikud ja piisavad selleks, et otsustada igal konkreetsel juhul ja igat liiki õigusnormi puhul, kas esineb kaubavahetuste takistamist.

48. Õigustatud küsimusele kaupade vaba liikumist käsitlevate eeskirjade tähenduse ja kohaldamisala kohta otsustas Euroopa Kohus kohtuotsuses Keck ja Mithouard anda näiliselt ametliku vastuse, piirates nende eeskirjade kohaldamisala teatavat liiki õigusnormidega vastavalt nende esemele. Seda kohtuotsust tuleks mõista hilisema kohtupraktika seisukohast, mis põhineb teatavate sisuliste kriteeriumide kohaldamisel. See vastus ei kõrvalda kindlasti kõiki hindamisraskusi, mis võivad Euroopa Kohtul esineda igal konkreetsel juhul. Aga vähemalt on selle eeliseks, et see selgitab, millist meetodit järgida.

45 — Vt nt eespool 36. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus CaixaBank France (punkt 13).

46 — Vt nt teenuste osutamise vabaduse teemal 26. juuni 2001. aasta otsus kohtuasjas C-70/99: komisjon *vs.* Portugal (EKL 2001, lk I-4845, punktid 25-27) ja 6. veebruari 2003. aasta otsus kohtuasjas C-92/01: Stylianakis (EKL 2003, lk I-1291, punkt 26).

47 — Eespool 9. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Deutscher Apothekerverband, punkt 74.

49. Sellise suuna järgimine võimaldaks muuta Euroopa Kohtu käsitlusviisi ühtsemaks kõikides EÜ artikli 28 kohaldamist puudutavates kohtuasjades.

50. Peale selle võimaldaks see suund ühtlustada liikumisvabadusi käsitlevat kohtupraktikat. Vaieldamatult on kohtuotsuses Keck ja Mithouard sedastatud eristamist, nagu ma meenutasin, raske teistele liikumisvabaduste konteksti üle kanda. [48] Ometi peavad kaalutlused, mille põhjal see otsus tehti, paika ka nendes valdkondades. Kõikides nendes valdkondades näib vajalik määratleda vaba liikumise põhimõtete kohaldamise piirid ja luua Euroopa Kohtu poolse kontrolli parem raamistik. [49]

51. Leian ühtlasi, et selline vaba liikumise kordade ühtlustamine on vajalik tõelise liidu kodakondsuse nõuete seisukohast. [50] Oleks soovitav, et kõikide liidu kodanike suhtes, kes soovivad kasutada liikumisvabadust või teenuste osutamise vabadust või kasutada oma toodete või kapitali liikumise vabadust, samuti ühenduse territooriumil viibimise või oma tegevuskoha asutamise vabadust, kohaldataks sama korda. Seega tuleks kõiki meetmeid, mis võivad takistada või muuta nende põhiõiguste kasutamise vähem atraktiivseks, pidada asutamislepingu vastasteks. [51] Siin ei ole tegemist sellega, et tagatud on nende vabaduste kasutamise täielik neutraalsus; sellel võib olla Euroopa kodanike jaoks rohkem või vähem eeliseid. Pigem on siin tegemist sellega, et liikmesriigid võtaksid arvesse, mil määral võivad nende poolt vastu võetud eeskirjad mõjutada teiste liikmesriikide kodanike olukorda ja raskendada nende jaoks liikumisvabaduste täieõiguslikku kasutamist.

52. Kui kohaldame nüüd seda uut orientatsiooni käesolevatele juhtudele, siis näib, et see lihtsustab analüüsi. Ühtemoodi kohaldatava meetmena teeb Kreeka õigusnorm esmapilgul kodakondsuse alusel mittediskri-

48 — Vt selle kohta kohtujurist Fennelly ettepaneku punkt 18 eespool 39. joonealuses märkuses viidatud kohtuasjas Graf töötajate vaba liikumise kohta, milles esitati argument, mille kohaselt: „inimesed ei ole tooted, ja töökoha saamiseks või välismaal elama asumiseks, kaasa arvatud selleks ettevalmistumiseks migreerumise protsessi ei saa nii lihtsalt jagada (massi-) tootmis- ja turustusetappideks". Vt teenuste osutamise vabaduse kohta ka 10. mai 1995. aasta otsus kohtuasjas C-384/93: Alpine Investments (EKL 1995, lk I-1141) ning eespool 35. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus De Agostini ja TV-Shop.

49 — Sellest annab teenuste osutamise vabaduse alal viimati tunnistust 8. septembri 2005. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-544/03 ja C-545/03: Mobistar ja Belgacom Mobile (EKL 2005, lk I-7723, punkt 31).

50 — Vt 17. septembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-413/99: Baumbast ja R (EKL 2002, lk I-7091).

51 — Isikute vaba liikumise teemal on Euroopa Kohtul juba olnud võimalus võrrelda töötajate vaba liikumise põhimõtet kõikide liidu kodanike liikumisvabaduse põhimõttega. Vt selle kohta 23. novembri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-135/99: Elsen (EKL 2000, lk I-10409, punkt 33). Vt kõikide liikumisvabaduste kohta sarnase ühise sõnastuse kohta eespool 36. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Gebhard.

mineerimise katse läbi. Nagu ma aga käesoleva ettepaneku punktis 21 tõendasin, tekitab see meede teistest liikmesriikidest pärit külmutatud leiva turustamisel selgelt asjatuid lisakulusid. Seega ei läbi see meede teise kriteeriumi katset. Järelikult tuleb asjaomasel liikmesriigil vastu võetud meedet õigustada.

B. *Õigustuse otsing*

53. Teise eelotsuse küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas juhul, kui oletada, et kõnealune meede on asutamislepinguga põhimõtteliselt keelatud piirang, on see vähemasti õigustatud õigustpäraste põhjendustega. Nimelt ei ole väljakujunenud kohtupraktika kohaselt kaupade vaba liikumist takistavad siseriiklikud õigusnormid vältimatult vastuolus ühenduse õigusega, kui neid on võimalik õigustada ühega EÜ artiklis 30 loetletud avalikest huvidest või Euroopa Kohtu praktikas tunnustatud kohustuslikest nõuetest. [52] Käesolevates kohtuasjades esitati kolme laadi õigustusi, mis puudutavad vastavalt toodete kvaliteeti, rahvatervise kaitset ja tarbijate kaitset.

1. Toodete kvaliteediga seotud õigustus

54. Mõistagi ei ole kahtlust, et toiduainete toiteväärtuslike ja organoleptiliste omaduste kaitse on ühenduse õiguses tunnustatud eesmärk. [53] Sellegipoolest ei õigusta see EÜ artikli 28 kohaldamisalast väljajätmist ega selles sättes kehtestatud keelust erandi tegemist.

55. Ühelt pool nimelt on Euroopa Kohus ühes eelotsusetaotluse esitanud kohtu viidatud kohtuotsuses juba varem otsustanud, et vaidlusalune siseriiklik kord ei jää üksnes seetõttu, et see edendab kvaliteedipoliitikat, EÜ artikli 28 kohaldamisalast välja. [54] Teiselt

52 — Vt eespool 21. joonealuses märkuses viidatud viimati tehtud kohtuotsus Schwarz (punkt 30).

53 — Vt nõukogu 14. juuli 1992. aasta määrus (EMÜ) nr 2081/92 põllumajandustoodete ja toiduainete geograafiliste tähiste ja päritolunimetuste kaitse kohta (EÜT L 208, lk 1; ELT eriväljaanne 03/13, lk 4) ja nõukogu 14. juuli 1992. aasta määrus (EMÜ) nr 2082/92 põllumajandustoodete ja toiduainete eripärasertifikaatide kohta (EÜT L 208, lk 9; ELT eriväljaanne 03/13, lk 12).

54 — Eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa (punkt 25).

poolt ei nähtu Euroopa Kohtu praktika uurimisest, et toodete kvaliteedi kaitse võiks iseenesest arvesse tulla kohustusliku nõude või üldistes huvides eesmärgina, mis õigustaks ühendusesisese kaubavahetuse takistamist. Seega saab sellekohast hoolt arvesse võtta vaid seoses teiste nõuetega, mille kohustusliku nõude olemust on sõnaselgelt tunnustatud, näiteks seoses rahvatervise ja tarbijate kaitsega.

2. Rahvatervisel põhinev õigustus

56. EÜ artiklis 30 loetletud õigustavate põhjuste hulgas on nimetatud inimeste tervise kaitsmist. [55]

57. Tuleks siiski meelde tuletada, et kõiki kaupade vaba liikumise aluspõhimõttest tehtavaid erandeid tuleb tõlgendada kitsalt. [56] Nendel tingimustel tuleb liikmesriigi ametiasutustel tõendada ühelt poolt, et nende õigusnorm on vajalik rahvatervise eesmärgi saavutamiseks ja teiselt poolt, et nimetatud õigusnorm on taotletava eesmärgiga proportsionaalne. [57]

58. Tuleb tõdeda, et Kreeka ametiasutused ei esita ühtegi täpset elementi, mis tõendaks, et kehtestatud nõuded on vajalikud rahvatervise tegelikuks kaitseks. Nende kirjalikud märkused piirduvad selles osas täiesti üldise kinnitusega, et „asjaolu, et sanitaarnõudeid täidetakse esimesest leivapooltoote valmistamise järgust, ei vabasta viimase tootmisetapi eest vastutavat ettevõtjat samalaadsete eeskirjade täitmisest", sest „leib ja samalaadsed tooted on muutuste suhtes tundlikud ja võivad rikneda, eelkõige putukate, hallituse, kergitusainete, bakterite ja viiruste toimel".

59. Isegi kui nõustuda, et seda liiki nõudeid on vaja kehtestada, näib igal juhul selgelt ebaproportsionaalne kohaldada nende toodete suhtes sama loamenetlust ja seega samu tootmisnõudeid, mis kehtivad värskete leivatoodete suhtes. Kreeka ametiasutused ise tunnistasid oma märkustes, et mõned nende toodete suhtes kehtestatud nõuded olid üleliigsed ja ebaproportsionaalsed. Nii on see eelkõige kohustuse puhul, et peab olema „koht taigna sõtkumiseks, jahuhoidla ning tualettruum", kuivõrd „need ruumid ei

55 — 25. juuli 1991. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-1/90 ja C-176/90: Aragonesa de Publicidad Exterior ja Publivía (EKL 1991, lk I-4151, punkt 11).

56 — 19. märtsi 1991. aasta otsus kohtuasjas C-205/89: komisjon *vs.* Kreeka (EKL 1991, lk I-1361, punkt 9).

57 — 5. veebruari 2004. aasta otsus kohtuasjas C-270/02: komisjon *vs.* Itaalia (EKL 2004, lk I-1559, punkt 22).

[puutu] *bake-off*-tüüpi toodete puhul asjasse".

60. Pealegi ei õigusta Kreeka õigusnormi kaugeltki välisriikide õigusaktid, millele nimetatud ametiasutused tuginesid, vaid need ainult tõendavad, et on olemas külmutatud toodetele kohandatud erikord. Järelikult, kui näib lubatud vastu võtta õigusnorm, mis nõuab *bake-off*-tüüpi toodete turustamiseks luba, tuleb kehtestada menetlus ja tingimused, mis on *kohandatud* nende toodete erisustele, ja mille piiravad mõjud ei ületaks seda, mis on vajalik taotletava eesmärgi saavutamiseks. [58]

3. Tarbijakaitsel põhinev õigustus

61. On välja kujunenud, et tarbijakaitse on kohustuslik nõue, mis võib õigustada teatavatel asjaoludel kaubavahetuse takistamist ühenduses. [59]

62. Sellegipoolest ei esita Kreeka ametiasutused käesolevates kohtuasjades mingeid täpsustusi, mis võiksid olla selliseks õigustuseks, mis oleks erinev rahvatervise põhjustest. Kui meede on mõeldud selleks, et tarbijal oleks võimalik toote laadi õigesti identifitseerida ja vältida teiste toodetega segi ajamist, on ilmselge, et seda eesmärki saab saavutada ka vähem piiravate vahenditega kui kehtestatud nõuded, näiteks vastava teabe ja siltidega varustamise teel. [60]

63. Esitatud analüüsist tervikuna tuleneb, et Kreeka ametiasutused ei tõendanud, et kõnealune õigusnorm on ühenduse õiguse seisukohast õigustatud. Nendel tingimustel tuleb teisele küsimusele vastata, et *bake-off*-tüüpi toodete turustamiseks sellise eelneva loa nõude kehtestamine, mis on identne nõudega, mis on vajalik pagaritöökoja käitamiseks, ei saa lugeda õigustatuks puhtalt kvaliteedi eesmärgil või tarbijate ja rahvatervise kaitse põhjustel. Pealegi tunnistas Kreeka valitsus käesolevates kohtuasjades ja kohtuasjas komisjon *vs.* Kreeka toimunud ühisel kohtuistungil, [61] et käesoleval juhul on Kreeka valitsus rikkunud oma ühenduse õigusest tulenevaid kohustusi.

58 — Vt analoogia alusel 26. mai 2005. aasta otsus kohtuasjas C-212/03: komisjon *vs.* Prantsusmaa (EKL 2005, lk I-4213, punkt 45).

59 — Eespool 7. joonealuses märkuses viidatud nn Cassis de Dijoni kohtuotsus (punkt 8).

60 — Vt nt 10. novembri 1982. aasta otsus kohtuasjas 261/81: Rau (EKL 1982, lk 3961, punkt 17).

61 — C-82/05.

III. Ettepanek

64. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku otsustada käesolevates kohtuasjades Dioikitiko Protodikeio Ioanninoni esitatud eelotsuse küsimustes järgmiselt:

1. Liikmesriigi õigusakt, mis nõuab *bake-off*-tüüpi toodete turustamiseks eelnevat luba, mis on tavaliselt nõutav pagaritöökoja käitamiseks, kujutab endast koguselise piiranguga samaväärse toimega meedet EÜ artikli 28 tähenduses.

2. Sellist õigusakti ei saa pidada õigustatuks EÜ artikli 30 alusel või Euroopa Kohtu praktikas sedastatud ühe kohustusliku nõudega, toodete kvaliteedi, rahvatervise või tarbijate kaitse eesmärkidega.