

## Kohtuasi 68/86

[...]

Hormonaalse toimega ained – Tühistamishagi – Õiguslik alus – Põhjendamiskohustus – Menetluseeskirjade eiramised

[...]

### EUROOPA KOHTU OTSUS

23. veebruar 1988\*

[...]

Kohtuasjas 68/86,

**Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik**, esindajad: H. R. L. Purse, Treasury Solicitor's Department, ja *barrister* Richard Plender, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, Ühendkuningriigi suursaatkond, 28 boulevard Royal,

hageja,

keda toetavad:

**Taani Kuningriik**, esindaja: Taani valitsuse õigusnõunik Laurids Mikaelson, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis: Taani suursaatkond, 11B boulevard Joseph II,

menetlusse astuja,

*versus*

**Euroopa Ühenduste Nõukogu**, esindaja: nõukogu õigustalituse direktor Antonio Sacchettini, keda abistas sama talituse ametnik Moyra Sims, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis: c/o Euroopa Investeerimispanka õigustalituse direktor Jörg Käser, 100 boulevard Konrad Adenauer,

kostja,

keda toetab:

**Euroopa Ühenduste Komisjon**, esindajad: õigustalituse ametnik D. Grant Lawrence ja õigusnõunik Dierk Booss, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis: c/o komisjoni õigustalituse ametnik Georgios Kremlis, Jean Monnet' hoone, Kirchberg,

---

\* Kohtumenetluse keel: inglise.

menetlusse astuja,

mille esemeks on taotlus tühistada komisjoni 31. detsembri 1985. aasta otsus 85/649/EMÜ, millega keelatakse teatavate hormonaalse toimega ainete kasutamine loomakasvatuses (EÜT 1985, L 382, lk 228),

## EUROOPA KOHUS,

koosseisus: koja esimees G. Bosco presidendi ülesannetes, koja esimees G. C. Rodríguez Iglesias, kohtunikud T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris, R. Joliet ja T. F. O'Higgins,

kohtujurist: C. O. Lenz,

kohtusekretär: ametnik B. Pastor,

võttes arvesse kohtuistungit ettekannet ja seejärel 24. juunil 1987 toimunud kohtuistungit, kus esindasid hagejat *Sir Patrick Mayhew, QC*, ja *barrister* Richard Plender,

olles kuulanud 14. oktoobri 1987. aasta kohtuistungil ära kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

### otsuse

[...]

### Põhjendused

1. Euroopa Kohtu kantseleisse 10. märtsil 1986 saabunud hagiavaldusega esitas Ühendkuningriik EMÜ asutamislepingu artikli 173 esimese lõigu alusel komisjoni 31. detsembri 1985. aasta direktiivi 85/649/EMÜ, millega keelatakse teatavate hormonaalse toimega ainete kasutamine loomakasvatuses (EÜT 1985, L 382, lk 228), tühistamishagi.

2. Hageja põhjendab oma hagi järgmiste väidetega: õigusliku aluse ebapiisavus, põhjenduste puudulikkus, õiguspärase ootuse põhimõtte rikkumine, nõukogu kodukorra rikkumine, Euroopa Parlamendiga ning Majandus- ja Sotsiaalkomiteega konsulteerimata jätmine ning see, et direktiiv ei ole sisuliselt põhjendatud.

3. Kohtuasja faktilised asjaolud, menetluse käik ning poolte argumendid ilmnevad kohtuistungit ettekandest ning neid mainitakse või käsitletakse edaspidi üksnes niivõrd, kui see on vajalik Euroopa Kohtu põhjenduste esitamiseks.

## Õiguslik alus

4. Hageja, keda Taani valitsus toetab kõigis olulistest punktides, nõuab, et vaidlustatud direktiiv, mis võeti vastu kvalifitseeritud häälteenamusega asutamislepingu artikli 43 alusel, oleks pidanud põhinema lisaks kõnealusele artiklile ka artiklil 100, milles nõutakse nõukogu ühehäälsust. Ta leiab, et vaidlustatud direktiivi aluseks oleks pidanud olema nimetatud kaks artiklit seetõttu, et lisaks põllumajanduspoliitika eesmärkidele oli selle eesmärgiks muuhulgas liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamine tarbijate huvide ja tervise kaitsmiseks. Hageja arvates ei sisaldu asutamislepingu artiklis 43 sellist eesmärki, vaid see tuleneb artiklist 100. Nõukogu varasem praktika kinnitab kahekordse õigusliku aluse vajadust.

5. Kostjaks olev nõukogu ja menetlusse astujaks olev komisjon ei eita, et vaidlustatud direktiivis sisaldub siseriiklike õigusaktide ühtlustamist käsitlev osa, mille eesmärk on kaitsta tarbijaid ja rahvatervist, kuid leiavad, et see ei takista direktiivi kuulumist ühise põllumajanduspoliitika valdkonda ning et seetõttu käsitleb seda asutamislepingu artikkel 43.

6. Kõigepealt tuleks märkida, et käesoleval juhul ei ole õiget õiguslikku alust käsitlev argument puhtalt formaalne, kuna asutamislepingu artiklid 43 ja 100 sisaldavad erinevaid sätteid nõukogu otsuste tegemise kohta. Õigusliku aluse valik võis seega mõjutada vaidlustatud direktiivi sisu määratlemist.

7. Sellest tulenevalt on vaidlustatud direktiivi õigusliku aluse väidetaval ebapiisavusel põhineva väite põhjendatuse hindamiseks vaja uurida, kas nõukogul oli õigus see direktiiv vastu võtta üksnes artikli 43 alusel.

8. Asutamislepingu artikli 38 kohaselt kohaldatakse artiklite 39-46 sätteid asutamislepingu II lisas loetletud toodete suhtes.

9. Peale selle tuleb artiklit 43 tõlgendada, võttes arvesse artiklit 39, milles sätestatakse ühise põllumajanduspoliitika eesmärgid, ning artiklit 40, mis reguleerib kõnealuse ühise põllumajanduspoliitika rakendamist ning milles sätestatakse muuhulgas, et artiklis 39 seatud eesmärkide saavutamiseks kehtestatakse ühine põllumajanduse turukorraldus ja et ühine korraldus võib hõlmata kõiki meetmeid, mis on nõutavad nende eesmärkide saavutamiseks (21. veebruari 1979. aasta otsus kohtuasjas 138/78: *Stölting versus Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, EKL 1979, lk 713).

10. Asutamislepingu artiklis 39 sätestatud põllumajanduspoliitika eesmärkide hulka kuulub eelkõige tootlikkuse tõstmine tehnilise progressi edendamise ja põllumajandusliku tootmise ratsionaalse arengu tagamise ja tootmistegurite optimaalse kasutamise teel. Lisaks sätestatakse artikli 39 lõike 2 punktides b ja c, et ühise põllumajanduspoliitika väljatöötamisel tuleb arvesse võtta vajadust viia asjakohaseid kohandamisi ellu järk-järgult ning tõsiasi, et liikmesriikides kujutab põllumajandus endast kogu majandusega tihedalt seotud sektorit. Sellest järeldub, et põllumajanduspoliitika eesmärgid tuleb kavandada

selliselt, et ühenduse institutsioonidel oleks võimalik ellu viia oma ülesandeid põllumajanduses ja kogu majanduses toimuvat arengut arvesse võttes.

11. Asutamislepingu artikli 43 alusel võetud meetmed, mille eesmärk on kõnealuste eesmärkide saavutamine artikli 40 lõikes 2 sätestatud ühise põllumajanduse turukorralduse alusel, võivad sisaldada põllumajandussaaduste tootmistingimusi ja -meetodeid, kvaliteeti ja turustamist käsitlevaid eeskirju. Ühised turukorraldused sisaldavad mitmeid sellekohaseid eeskirju.

12. Kui püütakse saavutada ühise põllumajanduspoliitika eesmärke, eelkõige ühiste põllumajanduse turukorralduste alusel, ei saa jätta arvesse võtmata avaliku huviga seotud nõudeid (nt tarbijakaitse või inimeste ja loomade tervise ja elu kaitsmine), mida ühenduse institutsioonid peavad arvesse võtma oma volituste kasutamisel.

13. Lõpuks tuleb märkida, et asutamislepingu artikli 42 kohaselt tuleb põllumajandussaaduste tootmise ja nendega kauplemise suhtes kohaldada konkurentsieskirju ainult selles ulatuses, nagu nõukogu vastavalt artiklile 43 vastu võetud sätete raames määrab. Sellest tulenevalt peab nõukogu selliste sätete vastuvõtmisel võtma arvesse konkurentsipoliitika nõudeid.

14. Eespool nimetatud sätetest ilmneb, et asutamislepingu artikkel 43 on asjakohane õiguslik alus kõigile õigusaktidele, mis käsitlevad asutamislepingu II lisas loetletud põllumajandussaaduste tootmist ja nendega kauplemist ja mis aitavad kaasa ühe või mitme asutamislepingu artiklis 39 sätestatud ühise põllumajanduspoliitika eesmärgi saavutamisele. Asutamislepingu artiklit 100 ei ole vaja kasutada, kui sellised õigusaktid sisaldavad kõnealuse valdkonna siseriiklike õigusnormide ühtlustamist.

15. Nagu Euroopa Kohus on sedastanud, eriti oma 29. novembri 1978. aasta otsuses kohtuasjas 83/78: *Pigs Marketing Board versus Redmond*, EKL 1978, lk 2347, ja 26. juuni 1979. aasta otsuses kohtuasjas 177/78: *Pigs and Bacon Commission versus McCarren*, EKL 1979, lk 2161, peetakse asutamislepingu artikli 38 lõikes 2 põllumajandusvaldkonna erisätteid ülimuslikuks ühisturu rajamist käsitlevate üldsätete suhtes.

16. Sellest tulenevalt, kuigi kõnealustes õigusaktides taotletakse korruga nii põllumajanduspoliitika eesmärke kui muid eesmärke, mis viiakse erisätete puudumisel ellu asutamislepingu artikli 100 alusel, ei saa tugineda kõnealusele artiklile, mille alusel võib üldiselt võtta vastu direktiivid liikmesriikide õigusaktide ühtlustamiseks, asutamislepingu artikli 43 kohaldamisala piiramiseks.

17. Eespool toodud kaalutluste põhjal tuleb uurida, kas vaidlustatud direktiiv kuulub asutamislepingu eespool kirjeldatud artikli 43 kohaldamisalasse.

18. Seetõttu tuleb kõigepealt märkida, et ühised turukorraldused on olemas veise- ja vasikalihasektoris (nõukogu 27. juuni 1968. aasta määrus nr 805/68, EÜT L 148, lk 24),

sealihasektoris (nõukogu 29. oktoobri 1975. aasta määrus nr 2759/75, EÜT L 282, lk 1; ELT eriväljaanne 03/02, lk 119) ja lamba- ja kitselihasektoris (nõukogu 27. juuni 1980. aasta määrus nr 1837/80, EÜT L 183, lk 1) ning et iga kõnealuse määruse artiklis 2 nähakse ette ühenduse meetmete võtmine parema tootmis-, töötlemis- ja turustuskorralduse edendamiseks ja kvaliteedi parandamiseks.

19. Vaidlustatud direktiivis sisalduvad oluliselt ühelt poolt eeskirjad, mis käsitlevad teatavate hormonaalse toimega ainete andmist põllumajandusloomadele, kelle liha kuulub eespool nimetatud ühiste turukorralduste alla, ning teiselt poolt vajalikke kontrollimeetmeid käsitlevad eeskirjad. Need meetmed käsitlevad eelkõige elusloomade ja lihaga kauplemist liikmesriikide vahel ning kõnealuste toodete impordi ühendusse.

20. Direktiivi preambuli põhjendustest ilmneb, et direktiivi eesmärk on inimeste tervise ja tarbijate huvide kaitsmine eesmärgiga kõrvaldada konkurentsitingimuste moonutamine ning suurendada "kõnealuse toote tarbimist".

21. Direktiivi sisu ja eesmärgi arvesse võttes tuleb tõdeda, et kuna selles reguleeritakse liha tootmis- ja turustustingimusi liha kvaliteedi parandamiseks, kuulub see eespool nimetatud ühistes lihaturu korraldustes kehtestatud meetmete hulka ja seetõttu aitab see kaasa asutamislepingu artiklis 39 sätestatud ühise põllumajanduspoliitika eesmärkide saavutamisele.

22. Eespool toodust järeldub, et vaidlustatud direktiiv kuulub ühise põllumajanduspoliitika valdkonda ja et nõukogul oli õigus võtta see vastu üksnes artikli 43 alusel.

23. Seda tõdemust ei saa mõjutada asjaolu, millele hageja on tuginenud, et nõukogu on kaldunud kõrvale oma praktikast anda kõnealuse valdkonna meetmeid asutamislepingu artiklite 43 ja 100 alusel.

24. Seetõttu tuleks meeles pidada, et nagu Euroopa Kohus on sedastanud oma 26. märtsi 1987. aasta otsuses kohtuasjas 45/86: komisjon *versus* nõukogu, EKL 1987, lk 1493, peab õigusakti õigusliku aluse valik ühenduse pädevuste jagunemise kontekstis põhinema objektiivsetel asjaoludel, mis on kohtulikult kontrollitavad. Nõukogu lihtne praktika ei või viia asutamislepingu normidest kõrvalekaldumiseni. Järelikult ei saa selline praktika kehtestada pretsedenti, mis seoks ühenduse institutsioone õige õigusliku aluse valiku seisukohast.

25. Hageja esimene väide tuleb seepärast tagasi lükata.

## **Põhjendused**

26. Hageja väidab, et vaidlustatud direktiivi põhjendused on ebapiisavad.

27. Hageja esimene kaebus põhjenduste suhtes puudutab selle mainimata jätmist, et direktiivi tegelik eesmärk on siseriiklike õigusaktide ühtlustamine tarbijate huvides, eelkõige nende tervise kaitsmiseks.

28. Esiteks tuleks märkida, et eespool õigusliku aluse osas sätestatud kaalutlustest ilmneb, et direktiivi preambuli põhjendustes esitatakse piisavalt selgelt saavutatavad eesmärgid, ning teiseks, et inimeste tervisele ja tarbijate huvide kaitsmisele viidatakse selgelt vastavalt esimeses ja teises põhjenduses. Seepärast tuleb see kaebus tagasi lükata.

29. Hageja teine kaebus põhjenduste suhtes puudutab seda, et ei viidata nõukogu 31. juuli 1981. aasta direktiivile 81/602/EMÜ, millega keelatakse teatavad hormonaalse toimega ained ja kõik türeostaatilise toimega ained (EÜT 1981, L 222, lk 32), mida vaidlustatud direktiiv täiendab. Direktiivi 81/602/EMÜ artiklis 8 sätestatakse, et komisjon esitab nõukogule aruande saadud kogemuste ja teadusliku arengu kohta, vajaduse korral koos seda arengut arvessevõtvate ettepanekutega.

30. Seda kaebust ei saa rahuldada. Kuigi direktiivi 81/602/EMÜ ei mainita vaidlustatud direktiivi preambuli põhjendustes, viitavad direktiivile 81/602/EMÜ selgesõnaliselt selle artiklid 1, 2, 5, 6 ja 7. Nende kahe direktiivi vaheline seos ilmneb seetõttu piisavalt selgelt vaidlustatud direktiivi tekstist.

31. Hageja kolmas kaebus põhjenduste suhtes puudutab seda, et direktiivis jäetakse kindlaks tegemata komisjoni ettepanek.

32. Sellega seoses tuleb märkida, et tegelikult ei ole vaidlustatud direktiivis täpset viidet, mis võimaldaks komisjoni ettepanekut kindlaks teha. Sellist väljajätmist ei saa siiski pidada olulise menetlusnõude rikkumiseks, kuna ei vaidlustata, et tegelikult võeti direktiiv vastu komisjoni ettepaneku kohaselt.

33. Seetõttu tuleb komisjoni ettepaneku kindlaks tegemata jätmist käsitlev kaebus tagasi lükata.

34. Lõpuks, hageja neljas kaebus põhjenduste suhtes on see, et vaidlustatud direktiivist ei selgu, kas see võeti vastu pärast direktiivi 81/602/EMÜ artiklis 8 sätestatud teadusliku aruande esitamist, ning selles ei tooda ühtegi põhjust nende kõnealuse aruande järelduste mitteamestamiseks, mida nõukogu pidi uurima selleks, et kontrollida, kas kavandatud õigusakt ei olnud silmanähtavalt puudulik oma eesmärkide osas.

35. Seetõttu piisab kui tõdeda, et nagu nõukogu on õigesti märkinud, direktiivi 81/602/EMÜ artiklis 8 pandi kohustus üksnes komisjonile, kelle ülesandeks oli koostada aruanne ja vajaduse korral võtta seda arvesse oma ettepanekutes. Sellest tulenevalt ei olnud nõukogu kohustatud viitama nende taustale. Seepärast tuleb see kaebus tagasi lükata.

36. Eespool toodust järeldub, et direktiivi põhjendused on piisavad. Teine väide tuleb seepärast tagasi lükata.

### **Õiguspärase ootuse põhimõte**

37. Hageja leiab, et see on õiguspärase ootuse põhimõttega vastuolus, et vaidlustatud direktiiv võeti vastu häälteenamusega, kuna eespool nimetatud direktiivi 81/602/EMÜ artiklis 5 ja nõukogu 16. juuli 1985. aasta direktiivi 85/358/EMÜ, millega täiendatakse direktiivi 81/602/EMÜ (EÜT 1985, L 191, lk 46), artiklis 14 sätestatakse, et nõukogu teeb ühehäälselt otsuse vaidlustatud direktiivis nimetatud viie hormooni andmise kohta loomadele. Nõukogu on seetõttu kohustatud tegema otsuse ühehäälselt.

38. Seetõttu tuleb märkida, et ühenduse institutsioonide otsuste tegemist käsitlevad eeskirjad kehtestatakse asutamislepingus ja et neid ei määra kindlaks liikmesriigid ega institutsioonid ise.

39. Ka kõnealune väide tuleb seepärast tagasi lükata.

### **Nõukogu kodukorra rikkumine**

40. Hageja leiab, et kirjaliku menetluse kohaldamine vaidlustatud direktiivi vastuvõtmiseks siis, kui kaks liikmesriiki on sellele selgesõnaliselt vastu, on olulise menetlusnõude rikkumine, kuna nõukogu kodukorra (EÜT 1979, L 268, lk 1) artikli 6 lõikes 1 nõutakse kõikide liikmete nõusolekut kirjaliku menetluse tarvitusele võtmiseks.

41. Selleks, et kindlaks teha, kas kõnealune väide on põhjendatud, on vaja anda lühiülevaade direktiivi vastuvõtmiseni viinud peamistest sündmustest.

42. Komisjon esitas 1985. aasta novembris nõukogule muudatuse oma varasema ettepaneku kohta, milles – nagu vastuvõetud direktiivis, mis on käesoleva menetluse esemeks – nähakse ette looduslike hormoonide keelamine, v.a ravi otstarbel, ning sünteetiliste hormoonide täielik keelamine. Nõukogu arutas kõnealust projekti 19. novembril 1985.

43. Teist muudetud ettepanekut, mis esitati 18. detsembril 1985, uuris nõukogu 19. detsembril, üksnes prantsuskeelse versiooni põhjal. Sellel istungil esitas komisjon oma viimased muudatusettepanekud. Kuigi Ühendkuningriik ja Taani hääletasid vastu, otsustas nõukogu võtta direktiivi vastu kirjaliku menetluse teel enne 31. detsembrit 1985.

44. Nõukogu peasekretär saatis 23. detsembril 1985 teleksi Ühendkuningriigi põllumajandusministrile, nõudes, et Ühendkuningriik hääletaks vaidlustatud direktiivi üle vastavalt kirjalikule menetlusele 30. detsembriks 1985 kl 16.00-ks. 31. detsembri 1985. aasta kirjas kinnitas Ühendkuningriik, et ta on kirjaliku menetluse kasutamise ja direktiivi enda vastu.

45. Samal päeval, 31. detsembril 1985, teavitati Ühendkuningriiki vaidlustatud direktiivist, mis võeti vastu kirjaliku menetluse teel.

46. Neid asjaolusid arvesse võttes tuleb kõigepealt tähelepanu juhtida sellele, et nõukogu kodukorra artikli 6 lõikes 1 sätestatakse:

“Kiireloomulist küsimust käsitlevad nõukogu aktid võidakse vastu võtta kirjaliku hääletuse teel siis, kui kõik nõukogu liikmed kiidavad sellise menetluse kõnealuse küsimuse puhul heaks.”

47. Kõnealuse sätte sõnastusest ilmneb, et kirjaliku menetluse kasutamine eeldab kõikide nõukogu liikmete nõusolekut. Sellist ühehäälsust nõutakse sõltumata sellest, kas kõnealune meede on asutamislepingu alusel vastu võetud ühehäälselt või häälteenamusega.

48. Seetõttu on nõukogu kohustatud täitma menetlusnõuet, mille ta ise kehtestas oma kodukorra artikli 6 lõikes 1. Ta ei saa kõrvale kalduda sellest nõudest isegi suurema häälteenamuse alusel kui see, mis on sätestatud kodukorra vastuvõtmiseks või muutmiseks, välja arvatud siis, kui see muudab formaalselt seda kodukorda, mis on ühtse nõukogu ja ühtse komisjoni asutamislepingu artikli 5 kohaselt vastu võetud akt.

49. Sellest järeldub, et käesoleval juhul tuleb nõukogu kodukorra artikli 6 lõike 1 täitmata jätmist pidada asutamislepingu artikli 173 esimeses lõigus nimetatud olulise menetlusnõude rikkumiseks ning et hagi on seetõttu põhjendatud selle väite osas. Nõukogu 31. detsembri 1985. aasta direktiiv 85/649/EMÜ, millega keelatakse teatavate hormonaalse toimega ainete kasutamine loomakasvatuses, tuleb seetõttu kehtetuks tunnistada ning hageja teisi väiteid ei ole vaja uurida.

### **Kohtukulud**

50. Kodukorra artikli 69 lõike 2 kohaselt on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud. Artikli 69 lõike 3 esimese lõigu alusel võib Euroopa Kohus jätta kummagi poole kulud täielikult või osaliselt nende endi kanda, kui osa nõudeid rahuldatakse ühe poole, osa teise poole kasuks, või erandjuhtudel.

51. Kuigi hageja on käesoleval juhul kohtuvaidluse võitnud olulise menetlusnõude rikkumist käsitleva väite osas, on ta selle kaotanud teiste väidete osas, sh käesoleva kohtuasjaga seotud olulist institutsioonilist probleemi, s.t vaidlustatud direktiivi õigusliku aluse valikut käsitleva väite osas.

52. Sellisel juhul peavad pooled, sh menetlusse astujad, oma kulud ise kandma.

Esitatud põhjendustest lähtudes

## EUROOPA KOHUS

otsustab:

**1. Tunnistada kehtetuks nõukogu 31. detsembri 1985. aasta direktiiv 85/649/EMÜ, millega keelatakse teatavate hormonaalse toimega ainete kasutamine loomakasvatuses.**

**2. Jätta kohtukulud poolte, sh menetluse astujate, enda kanda.**

Bosco

Rodríguez Iglesias

Koopmans

Everling

Bahlmann

Galmot

Kakouris

Joilet

O'Higgins

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 23. veebruaril 1988. aastal Luxembourgis.

Kohtusekretär

President

J.-G. Giraud

A. J. Mackenzie Stuart