

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

8 февруари 1983 година*

„Неизпълнение на задълженията от държава-членка – мерки с равностоен на количествени ограничения ефект – мляко, стерилизирано чрез УНТ технология”

По дело 124/81

Комисията на Европейските общности, за която се явява г-н Rolf Wägenbaur, в качеството на представител, подпомаган от г-н Peter Oliver, член на правната служба, със съдебен адрес в Люксембург при г-н Oreste Montalto, член на посочената служба, страда Jean Monnet, Kirchberg,

ищец,

подпомаган от

Френското правителството, за което се явява г-н G. Guillaume, директор по правните въпроси в Министерството на външните отношения, в качеството на представител, подпомаган от г-н A. Carnelutti, секретар по външните работи, в качеството на заместник представител, със съдебен адрес в Люксембург в неговото посолство,

встъпила страна,

срещу

Обединеното Кралство на Великобритания и Северна Ирландия, за което се явява г-жа G. Dagtoglou, в качеството на представител, със съдебен адрес в Люксембург в своето посолство,

ответник,

с предмет установяване неизпълнение от страна на Обединеното Кралство на Великобритания и Северна Ирландия на задълженията, които произтичат от член 30 от Договора за ЕИО като прави вноса на УНТ мляко и сметана предмет на мерки с равностоен на количествено ограничение ефект при внос,

СЪДЪТ,

в състав: г-н J. Mertens de Wilmars, председател, г-н P. Pescatore, г-н A. O'Keefe и г-н U. Everling, председатели на състав, г-н Mackenzie Stuart, г-н G. Bosco, г-н T. Koopmans, г-н O. Duc и г-н Y. Galmot, съдии,

генерален адвокат: г-н P. VerLoren van Themaat,

* Език на производството: английски.

секретар: г-н Р. Нейм,

постанови настоящото

Решение

1. С искова молба, постъпила в секретариата на Съда на 22 май 1981 г., Комисията на Европейските общности е предявила, по силата на член 169 от Договора, иск за установяване на неизпълнение от страна на Обединеното Кралство на Великобритания и Северна Ирландия на задълженията, които произтичат от член 30 от Договора за ЕИО като прави вноса на мляко и сметана, обработени по УНТ технология предмет на количествени ограничения при внос и при продажба на тези продукти на негова територия.

2. Технология на обработка при свръх висока температура, при който продуктът се оставя за кратко време на температура над 100 °С дава възможност така обработеното мляко да се съхранява няколко месеца на стайна температура при условие, че непосредствено след това третиране се пакетира стерилно в херметически затворени стерилни съдове.

3. Искът се отнася особено до серия от законови и подзаконови разпоредби, предназначени да регулират в различни части на Обединеното Кралство вноса, пакетирането и продажбата на мляко и млечни продукти, обработвани чрез тази технология, и чиито общ ефект може да се обобщи, както следва:

-УНТ мляко и сметана могат да се внасят в Англия, Уелс, Северна Ирландия и Шотландия само с разрешение на компетентния орган, което се удостоверява чрез лицензия за внос. Това предписание не се прилага обаче по отношение на УНТ мляко и сметана от Ирландия и непосредствено внасяни в Северна Ирландия.

- УНТ млякото (независимо дали е местно или внос) може да бъде търгувано в Англия, Уелс и Шотландия само от одобрени млекопреработвателни предприятия или дистрибутори, които притежават лицензия за разпространение. Тази лицензия изисква от оператора да опакова млякото в млекопреработвателно предприятие, одобрено от компетентните местни органи.

- след приемането на новата правна уредба относно млякото и сметаната в Северна Ирландия (SR 1981 г., № 233 и № 234) УНТ мляко и сметана могат да се предлагат за продажба в Северна Ирландия, само ако са произведени в съответствие с изискванията в сила в тази провинция. Преди това законодателство, влязло в сила на 31 юли 1981 г., всяка продажба на УНТ мляко и сметана е била забранена в Северна Ирландия.

4. Комисията смята, че мерките, прилагани от Обединеното Кралство представляват мерки с еквивалентен на ограничения ефект при вноса, които са забранени от член 30 и не са оправдани по смисъла на член 36 от Договора.

По допустимостта на исканията на Комисията

5. В своята искова молба Комисията е поискала да се обяви, че Обединеното Кралство не е изпълнила задълженията си, които произтичат от член 30 единствено по отношение на разпоредбите, приложими към на мотивираното становище от 7 ноември 1980 г., адресирано до Обединеното Кралство съгласно член 169 от Договора. Въпреки това, след тази дата законът е бил изменен в Северна Ирландия с правна уредба от 1981 г. (SR 1981 г., № 233 и № 234), направена на 10 юли 1981 г. и влязла в сила на 31 юли 1981 г.. Действието на тази правна уредба има за цел да замести пълната забрана за продажба на УНТ мляко и сметана в Северна Ирландия със система по силата, на която тези продажби са разрешени само, ако въпросните продукти са произведени в съответствие с изискванията на правната уредба в сила в Северна Ирландия. В своята писмена реплика, Комисията е изисквала установяването на неизпълнение на задължения да се разшири, така че да обхване тази нова правна уредба. Трябва да се проучи дали това искане е допустимо.

6. Както припомня Съдът в свое решение от 25 септември 1979 г. (по дело Комисия/Френска република, 232/78, Recueil, стр. 2729), макар член 42 от Процедурния правилник да позволява да се въвеждат нови правни основания при определени обстоятелства, никоя от страните не може да изменя действителния предмет на спора по време на производството. Следователно основателността на иска трябва да се разгледа единствено във връзка с исканията, които се съдържат в иска, с която е започнало производството. Освен това в рамките на иска за установяване на неизпълнение на задължения, предявен от Комисията по смисъла на член 169 от Договора, писмото с покана за изпълнение, адресирано от Комисията до държавата-членка, след това мотивираното становище на Комисията ограничават предмета на спора, който по тази причина не може да бъде разширяван. Фактически възможността засегнатата държава да изложи своето становище, дори когато тя е решила да не се възползва от това, представлява основна гаранция, предоставена от Договора, спазването, на която е основно формално изискване на производството съгласно член 169.

7. От това следва, че новите искания, представени от Комисията в нейната писмена реплика, и които се отнасят до правната уредба, приета през 1981 г. по отношение на Северна Ирландия са недопустими. Тъй като обаче Комисията не е изоставила изрично своите предишни искания, те са допустими в подкрепа на нейната искова молба по смисъла на член 169 доколкото те са насочени срещу правната уредба в сила в Северна Ирландия към датата на мотивираното становище.

По основателността на иска

1. Оспорваните разпоредби най-общо

8. Обединеното Кралство твърди, че при отсъствието на обща правна уредба, държавите-членки следва да регулират всички въпроси, отнасящи се до производството и търгуването на мляко на тяхната собствена територия, и че за това оспорваните национални разпоредби относно УНТ млякото и сметаната не попадат в полето на действие на член 30 от Договора. Тази теза трябва да бъде отхвърлена. Липсата на обща правна уредба или на директиви за хармонизиране относно производството или търгуването на даден продукт не е достатъчно да попречи този продукт да попадне в обхвата на забраната, предвидена в член 30 от Договора. Забраната на мерки с равностоен на количествено ограничение ефект

фактически се прилага към всяка правна уредба в областта на търговията на държавите-членки, която може да възпрепятства пряко или непряко, в действителност или в бъдеще, търговията в Общността.

2. Изискването за специфична лицензия за внос

9. Съдът вече е решил, че член 30 възпрепятства прилагането, по отношение на търговията в Общността, на национално законодателство, което изискват, дори чисто формално, лицензия за внос или всяка друга подобна процедура.

10. Обединеното Кралство твърди, че съществува голяма гъвкавост при предоставянето на тези лицензии за внос. Въпреки това, съдът в своята постоянна съдебна практика поддържа (Решение от 24.1. 1978 г., по дело Van Tiggele, 82/77, Recueil, стр. 25; Решение от 19.2.1981 г. по дело Kelderman, 130/80, Recueil, стр. 527), че разпоредбите, обхванати от забраната, определена в член 30 от Договора за ЕИО не избягват забраната просто, защото компетентните органи разполагат с дискреционна власт при прилагането на тези разпоредби. Свободното движение е право, чието упражняване може да не зависи от дискреционна власт или от съгласието, предоставено от националните органи.

11. От посоченото по-горе следва, че системата на лицензии за внос, установена от Обединеното Кралство представлява ограничение на вноса, забранено от член 30 от Договора.

12. Тези разпоредби обаче, доколкото представляват мерки с равностоеен на количествени ограничения ефект трябва да се разгледат, за да се прецени дали са допустими по смисъла на член 36 от Договора, който предвижда, че разпоредбите на член 30 не отменят забраните или ограниченията на вноса, оправдани на основание, *inter alia*, на защитата на здравето и живота на хората или животните.

13. Този член представлява дерогация от основния принцип на свободното движение на стоки и трябва следователно да бъде тълкуван по начин, който не разпростира неговото действие повече от необходимото за защитата на интересите, които цели да гарантира.

14. Според Комисията, от съдебната практика на Съда е видно, че лицензия за внос във всеки случай противоречи на член 30 от Договора и не може да бъде обосновано от изключението, съдържащо се в член 36. Към това трябва да се добави, че докато изискването за лицензия, дори като формалност, противоречи на член 30 от Договора, от това не следва, че мярка от този вид в никакъв случай не може да бъде оправдана по смисъла на член 36. Обоснованието, твърдяно от Обединеното Кралство трябва следователно да бъде разгледано.

15. В това отношение, Обединеното Кралство заявява първо, че системата на специфични лицензии за внос, която е установило му дава възможност да налага условия по отношение на термичната обработка на вносното мляко, която се изменя в съответствие със здравния статус на държавата износител (температурна обработка на по-висока или по-ниска температура в съответствие с времето, което е изминало от последното огнище на шап). Обединеното Кралство подчертава също, че добитъкът, засегнат от шап може да дава

заразено мляко преди видимите симптоми на болестта да са се проявили и преди огнището да е открито от здравните органи. В този случай лицензиите за внос би следвало да се предоставят по нормалния начин и млякото, което е било третирано недостатъчно, за да се дезактивира вируса може вече да се движи или да е внесено в Обединеното Кралство преди болестта да е установена. Следователно е необходимо, според Обединеното Кралство, неговите органи да могат, веднага щом са уведомени за това от страната износител, да проследят заразената партида преди да достигне пазара. Според Обединеното Кралство единствено система на специфични лицензии, която дава възможност за проследяване и идентифициране на партидите внасяно мляко отговаря на това изискване.

16. Докато защитата на здравето на животните е една от тревогите, оправдаваща прилагането на член 36, трябва да се провери обаче дали механизмът, използван в настоящия случай от Обединеното Кралство представлява мярка, която е непропорционална по отношение на преследваната цел на основание, че същият резултат може да постигнат посредством по-малко ограничителни мерки или дали, от друга страна, като се отчетат техническите ограничения, които вече бяха споменати, такава система е необходима и за това оправдана по смисъла на член 36.

17. В тази връзка може да се заключи, че информацията от административен характер или засягаща здравето, получена от органите на Обединеното Кралство при обработването на заявленията за лицензии, подавани от вносителите безспорно е от помощ при постигането на посочената по-горе цел за защита на здравето на животните, ако тази информация е централизирана и се използва по подходящ начин от компетентните органи.

18. Въпреки, че Обединеното Кралство поддържа по време на устната фаза на производството, че настоящата административна практика позволява автоматично и бързо издаване на лицензии, система, която изисква издаването на административни разрешения по необходимост съдържа упражняването на определена степен на свободна преценка и създава правна несигурност за икономическите оператори. Тя води до пречка пред търговията в Общността, която, в настоящия случай, може да се премахне, без да се нарушава ефективността на закрилата на здравето на животните и без да се увеличава административното или финансово бреме, наложено от преследването на тази цел. Този резултат може да бъде постигнат, ако органите на Обединеното Кралство изоставят практиката на издаване на лицензии и се ограничат до получаването на информацията, която им е от полза, например, посредством декларация, подписвана от вносителите, придружавана, ако е необходимо, от подходящите сертификати.

19. От посочените по-горе съображения следва, че в настоящото дело, изискването за лицензии за внос, което е несъвместимо с член 30 от Договора, не е обхванато от изключението на член 36.

3. Системата на лицензии за разпространение и изискването вносното УНТ мляко да бъде пакетирани в помещения в рамките на Обединеното Кралство

20. Не се оспорва, че правната уредба, разглеждана по-горе, която изисква УНТ млякото, внасяно в Обединеното Кралство да се пакетира в помещения в рамките на Обединеното

Кралство, налага повторната обработка на млякото, тъй като е технически невъзможно да се отворят опаковките и тогава да се преопакова млякото, без да се стигне до загубата на характеристиките на мляко, обработено при „свръх висока температура”.

21. Следователно необходимостта да се подложи този продукт на повторна топлинна обработка води до забавяне в цикъла на търгуване, води до значителни разноси на вносителя и още повече има вероятност да намали органолептични качества на млякото. Фактически, изискването за повторна обработка и препакетиране е, поради икономическия си ефект, равностойно на пълна забрана на внос, както Обединеното Кралство изрично признава. Следователно Обединеното Кралство греши в своето становище, че оспорваните разпоредби, вероятно прилагани без разлика към местните и вносните продукти, нямат дискриминационен ефект и по тази причина, избягват прилагането на член 30 от Договора.

22. От това Съдът заключава, че системата на лицензии за разпространение, установена от Обединеното Кралство представлява мярка с равностоеен на количествено ограничение ефект, забранена от член 30 на Договора.

23. Въпреки това, правителството на Обединеното Кралство, твърди, че настоящото състояние на правото на Общността води до това, че една такава забрана е единствената ефективна мярка за закрилата на здравето на потребителите и за това е оправдана по смисъла на член 36.

24. Обединеното Кралство обосновава тази позиция главно с различията в законодателствата на държавите-членки относно производството и третирането на УНТ млякото, на различната степен на прилагане на тези различни законодателства и на невъзможността ѝ да упражнява контрол над производствения цикъл на УНТ мляко в другите държави-членки от събирането в земеделското стопанство до пакетирането и разпространяването. Въпреки това твърди, че този контрол е необходим, за да се гарантира, че млякото, което е добито не съдържа каквато и да е бактериална или вирусна инфекция.

25. Тези доводи не могат да бъдат подкрепени. На първо място е видно от доказателствата пред Съда, и по-специално от отговорите на Комисията на въпросите, поставени от Съда, че твърдените различия в законодателствата на различните държави-членки в действителност са ограничени. Фактически по силата на различните закони, подзаконови и административни практики, производството на УНТ мляко се извършва в различните държави-членки, съобразно много сходни правила. Тези правила предвиждат: от една страна, топлинна обработка при сравними температурни условия за много кратки периоди, и от друга страна, стерилно пакетиране в херметически затворени стерилни съдове.

26. Второ, анализ на научните и технически документи, представени от страните за разглеждане от Съда сочат, че УНТ млякото е произвеждано в различните държави-членки с машини, произвеждани от много малък брой предприятия в съответствие със сравними технически характеристики, и че млякото, което е преминало през идентичен контрол, е със сходно качество от здравна гледна точка.

27. Трето, самите характеристики на УНТ млякото, които могат да бъдат запазени за дълги периоди при нормални температури, разкриват нуждата от контрол през целия производствен цикъл на такова мляко, ако са взети необходимите мерки по време на топлинната обработка.

28. При тези обстоятелства, Обединеното Кралство, загрижено за закрилата на здравето на човека, може да гарантира предпазни мерки, еквивалентни на тези, които е предписало за своето местно производство на УНТ мляко, без да използва мерките, които е въвело, които водят до пълната забрана на вноса.

29. За тази цел, Обединеното Кралство би могло да определи обективните условия, които смята, че трябва да се спазят що се отнася до качеството на млякото преди обработката и що се отнася до методите на третиране и пакетиране на УНТ мляко от какъвто и да е произход, предлагано за продажба на неговата територия. Обединеното Кралство може също да предвиди, че вносното УНТ мляко трябва да отговаря на изискванията, които така е приело, при което въпреки това полага грижата да не надхвърли онова, което е строго необходимо за защитата на здравето на потребителите. Би могло да гарантира, че тези изисквания са задоволени като изисква от вносителите да представят сертификати, издавани за тази цел от компетентните органи на държавите-членки износители.

30. Както френското правителство правилно отбелязва в своето встъпване в подкрепа на иска на Комисията, постоянна съдебна практика на Съда (Решение от 20. 5. 1976 г. по дело A. de Peijper, 104/75, Recueil, стр. 613; Решение от 8. 11. 1979 г. по дело Denkavit Futtermittel, 251/78, Recueil, стр. 3369) уточнява, че когато сътрудничеството между органите на държавите-членки способства и опростява граничните проверки, органите, отговарящи за ветеринарномедицинския контрол трябва да се уверят дали оправдателните документи, издадени в рамките на това сътрудничество подкрепят презумпцията, че вносните стоки отговарят на изискванията на местното здравно законодателство като по този начин облекчават проверките извършвани на границата. Съдът смята, че в случая на УНТ млякото, се отговаря на условията за съществуването на презумпция за вярност в полза на твърденията, съдържащи се в тези документи.

31. Това необходимо сътрудничество въпреки това не пречи на органите на Обединеното Кралство да осъществяват контрол посредством проби, които да гарантират спазването на стандартите, които е предвидило, или да предотвратяват възможността му да забранява преминаването на партии, за които е установено, че не отговарят на тези стандарти.

32. Накрая трябва да се отбележи, че Обединеното Кралство приема вноса на своята територия на УНТ сметана и ароматизирано УНТ мляко, без да изисква последваща обработка, докато според собствения му аргумент тези продукти теоретично представляват същия риск за здравето на човека, каквито и количества да са внесени. Не е доказано, че общественото здраве в Обединеното Кралство е засегнато и по най-малкия начин от този внос.

33. От посочените по-горе съображения следва, че системата на лицензии за разпространение представлява пречка пред свободното движение на млечни продукти,

която е непропорционална по отношение на преследваната цел и за това не се оправдава по смисъла на член 36 от Договора.

4. Пълната забрана на продажбата на УНТ мляко и сметана в Северна Ирландия до 31 юли 1981 г.

34. Разглежданото законодателство съдържа пълна забрана на вноса за продажба и за това представлява ограничение на търговията, забранено от член 30 от Договора.

35. Нито е доказано, нито е твърдяно, че тези разпоредби са приети за друго освен от загрижеността за закрилата на общественото здраве. За това те не могат да бъдат оправдани по смисъла на член 36 от Договора.

36. Съдът следователно заключава, че с приемането на различните разпоредби посочени по-горе относно вноса, пакетирането и разпространението на УНТ мляко, Обединеното Кралство не е изпълнило задълженията си, които произтичат от член 30 и 36 от Договора за ЕИО.

По съдебните разноски

37. Съгласно член 69, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Обединеното Кралство е загубило делото, то следва да бъде осъдено да заплати съдебните разноски, включително тези, понесени от встъпилата страна.

По изложените съображения Съдът реши:

1. Исканията на Комисията са недопустими, доколкото се отнасят до новото законодателство, приложимо в Северна Ирландия от 31 юли 1981 г. (SR 1981 г., № 233 и № 234).

2. Като подчинява на система от предварителни и индивидуални лицензии вноса на своята територия на мляко и сметана, обработени топлинно чрез технологията „свръх висока температура” на територията на други държави членки, Обединеното Кралство на Великобритания и Северна Ирландия не са изпълнили своите задължения, които произтичат от член 30 от Договора за ЕИО;

3. Като подчинява разпространението в Англия, Уелс и Шотландия на УНТ мляко, внасяно от други държави-членки на система, която включва повторна топлинна обработка и преупаковане на млякото, Обединеното Кралство не е изпълнило своите задължения, които произтичат от член 30 от Договора за ЕИО;

4. Като забранява всяка продажба на УНТ мляко или сметана в Северна Ирландия до приемането на правната уредба за млякото през 1981 г. (SR 1981 г., № 233 и № 234), Обединеното Кралство не е изпълнило своите задължения, които произтичат от член 30 на Договора ЕИО;

5. Обединеното Кралство на Великобритания и Северна Ирландия се осъжда да заплати съдебните разноски.

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 8 февруари 1983 година.

Подписи