

EUROOPA KOHTU OTSUS
17. detsember 1970*

Kohtuasjas 11/70,

mille esemeks on Euroopa Kohtule EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel Verwaltungsgericht Frankfurt am Main'i (halduskohus) esitatud taotlus, millega soovitakse saada nimetatud kohtus pooleli olevas vaidluses järgmiste poolte vahel:

Internationale Handelsgesellschaft mbH, mille registrijärgne asukoht on Frankfurt Main ääres,

ja

Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Frankfurt Maini ääres

eelotsust nõukogu 13. juuni 1967. aasta määruse nr 120/67/EMÜ teraviljaturu ühise korralduse kohta artikli 12 lõike 1 kolmanda lõigu ja komisjoni 21. augusti 1967. aasta määruse nr 473/67/EMÜ, mis käsitleb teravilja ja teraviljatoodete, riisi, purustatud riisi ja riisitoodete impordi- ja ekspordilitsentse, artikli 9 kehtivuse kohta,

EUROOPA KOHUS,

koosseisus: president R. Lecourt, kodade esimehed A. M. Donner ja A. Trabucchi, kohtunikud R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore (ettekandja) ja H. Kutscher,

kohtujurist: A. Dutheillet de Lamothe,

kohtusekretär: A. Van Houtte,

on teinud järgmise

otsuse

[...]

Põhjendused

¹ Oma 18. märtsi 1970. aasta määrusega, mis saabus Euroopa Kohtusse 26. märtsil 1970, esitas Verwaltungsgericht Frankfurt am Main EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel Euroopa Kohtule kaks eelotsuse küsimust nõukogu 13. juuni 1967. aasta määruses nr 120/67/EMÜ teraviljaturu ühise korralduse kohta (EÜT1967, lk 2269) ja komisjoni 21. augusti 1967. aasta impordi- ja ekspordilitsentse puudutavas määruses nr 473/67/EMÜ (EÜT 1967 nr 204, lk 16) sätestatud ekspordilitsentside ja nendega seotud tagatiste süsteemi (edaspidi „tagatiste süsteem”) kehtivuse kohta.

² Määruse põhjendustest ilmneb, et halduskohus on seni keeldunud kõnealuste õigusnormide kehtivuse tunnustamisest ja peab seetõttu vajalikuks praegune õiguskindlusetuse lõpetamist. Halduskohtu hinnangul on tagatiste süsteem vastuolus siseriikliku põhiseadusliku korra teatud põhimõtetega, mida tuleb ühenduse õiguse raames kaitsta selliselt, et Saksamaa põhiseaduslike põhimõtete kasuks loobutakse riigiülese õiguse ülimuslikkusest.

* Kohtumenetluse keel: saksa

Täpsemalt kahjustab tagatiste süsteem tegevusvabadust, varakäsitlusõigust ja ettevõtlusvabadust ning proportsionaalsuse põhimõtet, mis tulenevad põhiseaduse artikli 2 lõikest 1 ja artiklist 14.

Litsentsi väljaandmisest tulenev importimis- või eksportimiskohustus ning sellega seonduv tagatise esitamise kohustus kujutavad endist kaubanduses ülemäärast sekkumist varakäsitlusõigusse, arvestades, et kõnealuste määruste eesmärgid oleksid olnud saavutatavad kergemate tagajärgedega sekkumismeetmete abil.

Põhiõiguste kaitse ühenduse õigussüsteemis

- 3 Ühenduse institutsioonide poolt vastu võetud õigusaktide kehtivuse hindamiseks siseriikliku õiguse sätetele või kontseptsioonidele tuginemine kahjustaks ühenduse õiguse ühtsust ja tõhusust.

Selliste õigusaktide kehtivust saab hinnata ainult ühenduse õiguse alusel.

Tegelikult ei saa asutamislepingust kui iseseisvast õiguse allikast tuleneva õiguse suhtes juba selle olemusest tulenevalt olla ülemuslikuks ükski siseriiklik õigusnorm ilma, et ühenduse õigus talle omase iseloomu kaotaks ning et ühenduse enda õiguslik alus kahtluse alla seataks.

Seetõttu ei mõjuta väited, et ühenduse õigusakt on vastuolus liikmesriigi põhiseaduses sätestatud põhiõiguste või põhiseadusliku korra põhimõtetega, selle õigusakti kehtivust liikmesriigi territooriumil.

- 4 Samas tuleb hinnata, kas mitte pole eiratud mõnda ühenduse õigusest tulenevat sarnast tagatist.

Tegelikult on põhiõiguste austamine Euroopa Kohtu poolt kaitstavate üldiste õiguspõhimõtete lahutamatu osa.

Nende õiguste kaitsmine tuleneb liikmesriikide ühistest riigiõiguslikest tavadest ning ühenduse struktuuri ja eesmärkide puhul tuleb see tagada.

Seega tuleb halduskohtu poolt väljendatud kahtlusi arvestades teha kindlaks, kas tagatiste süsteem rikub selliseid põhiõigusi, mida ühenduse õiguskord kaitsma peab.

Esimene küsimus (tagatiste süsteemi seaduslikkus)

- 5 Oma esimese küsimusega soovib halduskohus teada, kas määruse nr 120/67 artikli 12 lõike 1 kolmandale lõigule tuginev ekspordikohustus, selle kohustusega kaasnev tagatise esitamine ja tagatise minetamine juhul, kui eksport ei toimu ekspordilitsentsi kehtivusaja jooksul, on õigusega kooskõlas.

- 6 Määruse nr 120/67 preambuli kolmeteistkümnenda põhjenduse kohaselt peab pädevatel asutustel „olema võimalik pidevalt jälgida kauba liikumist, et hinnata turusuundumusi ja vajaduse korral kohaldada [...] meetmeid”, ning „selleks tuleks ette näha impordilitsentside ja ekspordilitsentside väljaandmine, koos tagatise esitamisega, et tagada nende tehingute toimumine, mille jaoks litsentse on taotletud”.

Neist põhjendustest ja määruse üldisest struktuurist ilmneb, et tagatiste süsteemi eesmärk on tagada, et impordi- ja eksporditehingud, mille tarbeks litsentsid on taotletud, ka tõepoolest

täidetakse, ning seda selleks, et kindlustada nii ühendusele kui ka liikmesriikidele täpsed andmed kavandatavate tehingute kohta.

7 Need andmed koos turusituatsiooni puudutava muu kättesaadava teabega on vajalikud selleks, et võimaldada pädevatel asutustel kaalutletult rakendada nimetatud määruse alusel loodud hinnansüsteemide toimimise tagamiseks nende käsutusse antud tavapäraseid või ka erakorralisi sekkumismeetmeid, nagu ostmine, laovarude soetamine ja likvideerimine, denatureerimisliisatasude ja eksporditoetuste kehtestamine, kaitsemeetmete rakendamine ja kaubavahetuse moonutuste tõkestamiseks meetmete valimine.

Eeltoodu on seda olulisem, et ühtse põllumajanduspoliitika rakendamisega kaasnevad ühendusele ja liikmesriikidele märkimisväärsed rahalised kohustused.

8 Seetõttu peavad pädevatele asutustele lisaks turusituatsiooni puudutavatele statistilistele andmetele olema kättesaadavad ka täpsed prognoosid tulevikus toimuva impordi ja ekspordi kohta.

Kuna määruse nr 120/67 artikli 12 kohaselt on liikmesriigid kohustatud väljastama impordi- ja ekspordilitsentside kõikidele taotlejatele, kaotaksid prognoosid igasuguse mõtte, kui litsentsidega ei kaasneks litsentsisaajate kohustust vastavalt toimida.

Kõnealune kohustus oleks omakorda kasutu, kui selle täitmist kohaste meetmetega ei tagataks.

9 Sel eesmärgil ühenduse seadusandja poolt valitud tagatiste süsteemi ei saa kritiseerida, arvestades asjaolu, et see süsteem on kooskõlas litsentside taotlemise vabatahtlikkusega, ning et teiste võimalike süsteemide ees on sellel kaks eelist, nimelt lihtsus ja tõhusus.

10 Põhikohtuasja hageja poolt soovitatud süsteem, mis seisneks toimunud ekspordi ja kasutamata jäänud litsentside deklareerimises, ei suudaks anda pädevatele asutustele kaubavahetuse suundumusi puudutavaid kindlaid andmeid, kuna selline süsteem on oma olemuselt tagasivaatav ja selle kohaldamiseks puuduvad igasugused garantiid.

11 Tagantjärele määratavate trahvide süsteem tekitaks samuti nii vastavate otsuste tegemise kui ka täitmise etapis märkimisväärsed haldus- ja õiguslaseid komplikatsioone, mida raskendab veelgi asjaolu, et asjaomased ettevõtjad võivad teises liikmesriigis asumise tõttu sekkumisasutuste eest kõrvale hoida; määruse artikkel 12 sätestab aga liikmesriikidele kohustuse anda litsentsi välja kõikidele taotlejatele „sõltumata nende registrijärgsest asukohast ühenduses”.

12 Seetõttu tuleb tõdeda, et impordi- ja ekspordilitsentside tingimus, mis kohustab litsentsisaajaid tagatise vastu kavandatud tehinguid täitma, kujutab endast ühtaegu vajalikku ja kohast abinõu selleks, et võimaldada pädevatel asutustel otsustada kõige tõhusamal moel sekkumise üle teraviljaturul.

13 Seega ei ole tagatiste süsteemi aluseks olev põhimõte vaieldav.

14 Siiski tuleb uurida, ega tagatiste süsteemi teatud üksikasjalikud eeskirjad ei või olla vaieldavad halduskohtu poolt osutatud põhimõtete kontekstis, arvestades eriti põhikohtuasja hageja väidet, et tagatistest tuleneb kaubandusele sedavõrd ülemäärane koormus, et tegemist on põhiõiguste rikkumisega.

- 15 Et hinnata kaubandusele tagatistest tulenevat tegelikku koormust, tuleks arvestada mitte niivõrd tagatise summat, mis kuulub tagasimaksmisele ja milleks on 0,5 arvestusühikut 1000 kg kohta, vaid tagatise esitamisega seotud kulusid ja tasusid.

Selle koormuse hindamisel ei saa arvestada tagatise minetamist, kuna ettevõtjaid kaitsevad piisavalt vääramatu jõuna tõlgendatavaid asjaolusid käsitlevad määruse sätted.

- 16 Tagatiseiga seotud kulud ei ole asjaomaste kaupade väärtuse ja muude ärikulude kogusummaga võrreldes ebaproportsionaalsed.

Seetõttu tuleb tõdeda, et tagatiste süsteemiga seonduv koormus ei ole ülemäärane, vaid normaalne tagajärg, mis kaasneb asutamislepingu artiklis 39 määratletud üldistest huvidest tulenevate nõuete rahuldamiseks loodud turukorralduse süsteemiga, mille eesmärk on tagada põllumajandusega tegeleva rahvastikuosa rahuldav elatustase, kindlustades samas, et toiduained jõuavad tarbijateni mõistliku hinnaga.

- 17 Põhikohtuasja hageja väidab veel, et tagatise minetamine impordi- või ekspordikohustuse täitmata jätmise korral kujutab endast tegelikult trahvi, mille kehtestamise õigust asutamisleping nõukogule ega komisjonile ei anna.

- 18 See argument põhineb tagatiste süsteemi vääril analüüsil, tagatist ei saa samastada karistusõigusliku sanktsiooniga, kuna selle eesmärk on üksnes vabatahtlikult võetud kohustuse täitmise tagamine.

- 19 Põhikohtuasja hageja poolt esitatud väited selle kohta, et komisjoni üksustel ei ole vaidlustatud süsteemi kaudu saadavat teavet tehniliselt võimalik kasutada, mistõttu puudub sellel igasugune praktiline kasutusväärtus, ja et kõnealustele kaupadele kohaldatakse seestöötlemise tolliprotseduuri, ei ole asjakohased.

Need väited ei muuda tagatiste süsteemi aluseks olevat põhimõtet küsitavaks.

- 20 Eeltoodust järeldeb, et litsentside süsteem, millest tuleneb litsentsi taotleja tagatiseiga kindlustatud impordi- või ekspordikohustus, ei riku ühtki põhiõigust.

Tagatiste süsteem on asutamislepingu artikli 40 lõikest 3 tulenev asjakohane meede, mille eesmärk on põllumajandusturu ühine korraldamine ja mis on ka kooskõlas artikli 43 nõuetega.

Teine küsimus (vääramatu jõu mõiste)

- 21 Oma teise küsimusega soovib halduskohus teada, kas juhul, kui Euroopa Kohus kinnitab määruse nr 120/67 vaidlustatud sätte kehtivust, on õigusega kooskõlas selle määruse rakendamiseks vastu võetud komisjoni määruse nr 473/67 artikkel 9, kuivõrd selles välistatakse tagatise minetamine ainult vääramatu jõu korral.

- 22 Eelotsuse küsimused esitanud kohtu määruse põhjendustest ilmneb, et halduskohtu arvates on määruse nr 473/67 artikli 1 säte, mille kohaselt impordi- või ekspordikohustuse tühistamine ja tagatise vabastamine toimub ainult „asjaolude korral, mida võib pidada vääramatuks jõuks”, ülemäärane ja eespool osutatud põhimõtetega vastuolus.

Halduskohus peab oma kogemustele tuginedes nimetatud sätet liiga rangeks, kuna selle kohaselt võivad eksportijad tagatise minetada ka juhtudel, mil eksportimine ei jäi toimumata

mõjuvatel põhjustel, mida ei saa aga samastada vääramatu jõuga selle mõiste selle täpses tähenduses.

Põhikohtuasja hageja peab nimetatud sätet liiga rangeks seetõttu, et selle sätte alusel piirdub tagatise vabastamine ainult vääramatu jõu juhtudega, arvestamata äriliste kaalutlustega põhjendatavat importijate või eksportijate tegevust.

- 23 Põllumajandust käsitlevates määrustes kasutatava vääramatu jõu mõiste puhul võetakse arvesse ettevõtjate ja riiklike ametiasutuste vaheliste avalik-õiguslike suhete spetsiifilist iseloomu ning nende määruste eesmärke.

Nendest eesmärkidest ja kõnealuste määruste kehtivatest sätetest tuleneb, et vääramatu jõu mõiste ei piirdu ainult absoluutse võimatusega, vaid selle all tuleb mõelda ebatavalisi asjaolusid, mis ei sõltu importija või eksportija tahtest ning mille tagajärgi on kogu nõutavale hoolsusele vaatamata võimalik vältida ainult ülemääraste ohvrite hinnaga.

Selline käsitlus on piisavalt paindlik nii vääramatu jõuna tõlgendatavate sündmuste olemuse kui ka selles osas, mis puudutab hoolsust, mida eksportijad taoliste sündmustega seoses oleksid pidanud rakendama ja samuti ohvreid, millega eksportijad nõustuma oleksid pidanud.

- 24 Tagatise minetamise juhtumid, millele kohus on viidanud kui juhtumitele, mil eksportijale on osaks saanud põhjendamatu ja ülemäärane koormus, tunduvad puudutavat olukordi, kus eksport on jäänud toimumata kas eksportija enda süü tõttu, eksportija poolt tehtud vea tõttu või puhtalt äriliste kaalutluste tõttu.

Määruse nr 473/67 artikli 9 kohta esitatud kriitika eesmärk on seega asendada ühenduse üldistes huvides kehtestatud süsteem pelgalt teatud ettevõtjate huvidest ja tegutsemisest lähtuvate seisukohtadega.

Määruse nr 120/67 põhimõtete alusel rakendusmäärusega nr 473/67 kehtestatud süsteemi mõte on vabastada ettevõtjad nende kohustustest ainult juhtudel, mil impordi- või eksporditehingut ei olnud võimalik litsentsi kehtivusaja jooksul täita osutatud sätetes viidatud sündmuste tõttu.

Erinevalt nimetatud sündmustest, mille eest importijad ja eksportijad ei vastuta, on muudel juhtudel nimetatud ettevõtjad kohustatud järgima põllumajandust käsitlevate määruste sätteid ning mitte lähtuma omaenda huvidest lähtuvatest kaalutlustest.

- 25 Eeltoodud arvestades tuleb tõdeda, et piirates ekspordikohustuse tühistamise ja tagatise vabastamise ainult vääramatu jõuna käsitletavate sündmustega, on ühenduse seadusandja võtnud vastu sätte, mis on asutamislepingu artiklis 39 määratletud üldisi huve silmas pidades teraviljaturu normaalse toimimise tagamiseks kohane ja millega ei kaasne seejuures importijatele või eksportijatele ülemäärast koormust.

Seega ei saa tagatiste süsteemi kehtivuse vastu esitatavaid argumente tuletada sätetest, mille kohaselt vabastatakse tagatis ainult vääramatu jõu korral.

Kohtukulud

- ²⁶ Euroopa Kohtule märkusi esitanud Madalmaade Kuningriigi valitsuse, Saksamaa Liitvabariigi valitsuse ja Euroopa Ühenduste Komisjoni poolt kantud kulused ei hüvitata.
- ²⁷ Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus Verwaltungsgericht Frankfurt am Main'is pooleli oleva vaidluse üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse nimetatud kohus.

Esitatud põhjendustest lähtudes,

võttes arvesse menetlusedokumente,

kuulanud ära ettekandja-kohtuniku ettekande,

kuulanud ära põhikohtuasja hageja ja Euroopa Ühenduste Komisjoni suulised märkused,

kuulanud ära kohtujuristi ettepaneku,

võttes arvesse Euroopa Majandusühenduse asutamislepingut, eriti selle artikleid 2, 39, 40, 43 ja 177,

võttes arvesse nõukogu 13. juuni 1967. aasta määrust nr 120/67/EMÜ ja komisjoni 21. augusti 1967. aasta määrust nr 473/67/EMÜ,

võttes arvesse protokollit Euroopa Majandusühenduse Kohtu põhikirja kohta, eriti selle artiklit 20,

võttes arvesse Euroopa Ühenduste Kohtu kodukorda,

Euroopa Kohus,

vastuseks Verwaltungsgericht Frankfurt am Main'i 18. märtsi 1970. aasta otsusega esitatud eelotsuse küsimustele, otsustab:

Esitatud küsimuste uurimisel ei ilmnenud ühtki asjaolu, mis mõjutaks alljärgnevt sätete kehtivust:

1) nõukogu 13. juuni 1967. aasta määruse nr 120/67/EMÜ artikli 12 lõike 1 kolmas lõik, mille kohaselt impordi- ja ekspordilitsentside väljaandmise eeltingimuseks on tagatise esitamine, millega garanteeritakse importimise või eksportimise kohustuse täitmine litsentsi kehtivusaja jooksul;

2) komisjoni 21. augusti 1967. aasta määruse nr 473/67/EMÜ artikkel 9, mille kohaselt toimub impordi- või ekspordikohustuse tühistamine ja tagatise vabastamine üksnes vääramatuna jõuna käsitletavate asjaolude korral.

Lecourt

Donner

Trabucchi

Monaco

Mertens de Wilmars

Pescatore

Kutscher

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 17. detsembril 1970 Luxembourgis.

Kohtusekretär

A. Van Houtte

President

R. Lecourt