

EUROOPA KOHTU OTSUS

7. veebruar 1973¹

[...]

Kohtuasjas 39/72,

EUROOPA ÜHENDUSE KOMISJON, keda esindavad õigusnõunikud Armando Toledano-Laredo ja Giancarlo Olini, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis: õigusnõunik Emilie Reuteri büroo, 4 Boulevard Royal,

edaspidi hageja,

versus

ITAALIA VABARIIK, keda esindab suursaadik Adolfo Maresca koos Avvocatura generale dello Stato asendaja Giorgio Zagariga, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis: Itaalia saatkond,

edaspidi kostja,

mille esemeks on selle tuvastamine, et Itaalia Vabariik pole suutnud täita kohustusi, mis on talle pandud nõukogu 6. oktoobri 1969. aasta määrusega nr 1975/65, mis näeb ette uue süsteemi lisatasude maksmiseks veiste tapmise ning piima ja piimatoodete mitteturustamise eest, ja komisjoni 4 novembri 1969. aasta määrusega nr 2195/69 rakendatakse süsteemi lisatasude maksmiseks veiste tapmise ning piima ja piimatoodete mitteturustamise eest

EUROOPA KOHUS,

koosseisus: president R. Lecourt, kodade esimehed R. Monaco ja P. Pescatore (ettekandja), kohtunikud A. M. Donner ja J. Mertens de Wilmars, kohtujurist: H. Mayras, kohtusekretär: A. Van Houtte,

on teinud järgmise

OTSUSE

[...]

Põhjendused

1. Kohtusekretärile 3. juulil 1972. aastal esitatud taotlusega on komisjon Euroopa Kohtule esitanud Euroopa Majandusühenduse asutamislepingu artikli 169 alusel hagi

¹ Kohtumenetluse keel – itaalia.

avalduse tegemiseks selle kohta, et Itaalia Valitsus on oma territooriumil lüpsilehmade tapmise (edaspidi „tapmise lisatasud“) ning piima ja piimatoodete mitteturustamise (edaspidi „mitteturustamise lisatasu“) eest lisatasu maksmise süsteemi tõhusaks rakendamiseks ettenähtud ajavahemikul vajalike abinõude mittevõtmisega jätnud täitmata kohustused, mis on talle pandud nõukogu 6. oktoobri 1969. aasta määrusega nr 1975/65, mis näeb ette uue süsteemi lisatasude maksmiseks veiste tapmise ning piima ja piimatoodete mitteturustamise eest (EÜT 252 lk 1), ning komisjoni 4. novembri 1969. aasta määrusega nr 2195/69, millega kehtestatakse eelnimetatud määruse rakendamise kord (EÜT 278, lk 6).

2. Määrus nr 1975/69, mida on muudetud nõukogu 26. märtsi 1970. aasta määrusega nr 580/70 (EÜT 70 lk 30), juurutas sel ajal ühenduses olemas olnud piima ja piimatoodete ülejäägi vähendamiseks lisatasude maksmise süsteemi, mis soodustas lüpsilehmade tapmist ning piima ja piimatoodete mitteturustamist.

Süsteemi juurutamise kord kehtestati komisjoni määrusega nr 2195/69, mida on hiljem mitmel korral muudetud ja täiendatud.

Nende sätete tulemusel olid liikmesriigid kohustatud ettenähtud ajavahemikul rakendama ulatuslikke meetmeid süsteemi käivitamiseks, eriti seoses taotluste esitamisega talunike poolt ja nende taotluste kontrollimisega, talunike poolt võetava kohustuse registreerimisega, millega nad nõustuvad täielikult loobuma piima tootmisest ja tarnimisest, komisjoni teavitamisega esitatud taotluste arvust ja mahust, talunike poolt võetud kohustuste täitmise kontrolliga ning õigustatud isikutele lisatasude maksmisega.

3. Mis puudutab tapmise lisatasusid, siis kehtestas eelnimetatud määrus pädevatele riiklikele asutustele lisatasude taotluste esitamise ajavahemikuks 1.–20. detsembri 1969. aastal ning tapmise ajavahemikuks 9. veebruari – 30. aprilli 1970. aastal. 1. aprillist kuni 30. maini 1970 poegivate lüpsilehmade puhul pikendati eelnimetatud ajavahemikku kolmekümne päevani pärast poegimist.

Lisatasud tuli määruse nr 1975/69 artikli 4 ja määruse nr 2195/69 artikli 10 kohaselt maksta kahe kuu jooksul pärast tapmise kohta tõendmaterjali esitamisest, välja arvatud nendele talunikele, kellel oli enam kui viis lüpsilehma. Viimaste puhul pikendati maksetähtaega kolme aastani.

4. Teisalt, mis puudutab mitteturustamise lisatasu, tuli vastavad taotlused esitada pädevale riiklikule asutusele alates 1. detsembrist 1969 ning esimene makse pidi tehtama kolme kuu jooksul alates kohustuse allkirjastamisest taotleja poolt.

5. Kuna piima ja piimatoodete sektoris täheldati olukorra paranemist, tunnistas nõukogu oma 21. juuni 1971. aasta määrusega nr 1290/71 (EÜT L 137, lk 1) määrusega nr 1975/69 kehtestatud tapmise ja mitteturustamise lisatasude süsteemi kehtetuks.

6. Pärast määruste nr 1975/69 ja 2195/69 jõustumist esitas Itaalia Valitsus parlamendile seaduseelnõu, mis sisaldas vajalikke sätteid tapmise ja mitteturustamise lisatasude süsteemi rakendamiseks Itaalias.

Oma 23. märtsi 1970. aasta ringkirjas andis põllumajandusminister maakondlikule inspeksioonile suuniseid nende taotluste uurimiseks, mis olid juba esitatud sellise seadusandliku meetme ootuses, mis pidi vabastama määruse jõustamiseks rahalised vahendid.

Itaalia Valitsuse esitatud selgituste kohaselt tekkisid kahtlused parlamendis selliste küsimuste arutamise ajal, mis puudutas ühenduse mitteturustamise lisatasu määrase jõustamise otstarbekust, ning seetõttu jäeti eelnõust vastavad sätted välja ja parlament lükkas nende kohta otsuse tegemise edasi.

Neil asjaoludel pole olnud olemas meedet mitteturustamise lisatasu süsteemi rakendamiseks Itaalia Vabariigis.

7. Seega sisaldab 26. oktoobri 1971. aasta seadus nr 935 „Ühenduse määruste kohaldamine zootehnika ja piimatoodete sektoris“, mis avaldati 22. novembri 1971. aasta Gazzetta Ufficiale's nr 294, üksnes sätteid, mis volitavad valitsust astuma samme tapmise lisatasude rakendamiseks ja näevad ette rahalised vahendid vaid nende lisatasude maksmiseks.

Selle seaduse täitmisel tagati tapmise lisatasude süsteemi jõustamine 22. märtsi 1972. aasta seadlusega ning sellele järgnev 27. märtsi 1972. aasta seadlus andis ministeeriumi käsutusse tapmise lisatasude maksmiseks vajalikud rahalised vahendid.

Menetluse käigus esitatud teabest nähtub, et õigustatud isikutele hakati lisatasusid maksma 1972. aasta oktoobri lõpu paiku.

Esialgsest vastuväitest

8. Vaidluse põhiküsimustesse laskumata väidab kostja, et komisjoni algatatud tegevuse jätkamine pole nende asjaolude tõttu enam õigustatud.

Raskused, mis algselt pikendasid tapmise lisatasude väljamaksmist, on ületatud, neid lisatasusid makstakse, ning seetõttu on kadunud ka vajadus komisjoni poolt algatud menetluse järele.

Mis puudutab aga mitteturustamise tasu väljajätmist, siis on olukord vahepeal muutunud parandamatuks, kuna enam poleks füüsiliselt võimalik täita tagasiulatuvalt kohustusi, mis oleks tulnud täita ühenduse kõnealuste õigusnormidega ettenähtud ajavahemiku jooksul.

Neid asjaolusid arvestades on komisjoni esitatud hagi minetanud oma eesmärgi mõlemal juhul, mistõttu jääb kohtul vaid üle võtta seisukoht, et otsuse tegemine pole vajalik.

9. Artikli 169 alusel esitatud hagi ese määratakse kindlaks komisjoni põhjendatud arvamusega ning isegi juhul, kui rikkumine on hilisemalt heastatud sama artikli lõikes 2 ettenähtud ajavahemiku jooksul, on tegevuse jätkamine siiski eesmärgipärane.

See ese on kõnealusel juhul õigustatud, kuna tapmise lisatasude puhul pole Itaalia Vabariik kaugeltki täielikult täitnud talle pandud kohustust. Õigustatud isikutele hilinenud makse eest viivise tasumise küsimus pole lahendatud ning komisjoni poolt menetluse käigus esitatud kaebused ei seonu mitte üksnes määruste hilinenud täitmisega, vaid ka mõne rakendusmeetmega, mis on määruste tõhusust tegelikult vähendanud.

10. Mis puudutab mitteturustamise lisatasudega seotud sätete mittetäitmist, siis ei või kostjal ühelgi juhul lubada kohtumenetluse vältimiseks tugineda saavutatud ja muutmatutele asjaoludele, mille autoriks ta ise on.

11. Pealegi võib nii kohustuse hilinenud täitmise kui ka kindla keeldumise puhul kohtu poolt asutamislepingu artiklite 169 ja 171 alusel tehtaval otsusel olla sisuline

tähtsus, kuna ta kehtestab kohustuste mittetäitmisega teiste liikmesriikide, ühenduse ja eraisikute ees liikmesriigile kaasneva kohustuse aluse.

12. Kostja esitatud esialgne vastuväide tuleb seetõttu tagasi lükata.

Põhiküsimused

13. Otstarbekas on käsitleda eraldi viisi, kuidas on kostja rakendanud tapmise lisatasude sätteid, ning kostja keeldumist mitteturustamise sätete rakendamisest.

1. Tapmise lisatasudest

14. Nõukogu ja komisjoni määrused on sätestanud täpsed ajapiirangud tapmise lisatasude süsteemi rakendamiseks.

Nende kokkulepitud meetmete tõhusus sõltus kõnealuste ajapiirangute järgimisest, kuna meetmete eesmärk oleks olnud täielikult saavutatav vaid siis, kui neid oleks rakendatud samal ajal kõikides liikmesriikides ajal, mis oli kindlaks määratud nõukogu poolt elluviidavast majanduspoliitikast lähtudes.

Lisaks sellele, nagu on Euroopa Kohus oma 17. mai 1972. aasta otsuses (kohtuasjas nr 93/71, Orsolina Leonesio *versus* Itaalia Vabariigi põllumajandusministeerium, Pretore di Lonata eelotsuse taotlus) tuvastanud, andsid määrused nr 1975/69 ja 2195/69 talunikele õiguse saada lisatasu hetkest, mil olid täidetud kõik määrustega ettenähtud tingimused.

Seega näib, et Itaalia Vabariigi poolt talle tapmise lisatasude süsteemi juurutamisega pandud kohustuste hilinenud täitmine on juba iseenesest käsitatav kohustuste rikkumisena.

15. Lisaks hilinenud rakendamise küsimusele on komisjon esitanud teatud kaebused ka seoses viisiga, kuidas Itaalia valitsus on kõnealuse süsteemi sätteid jõustanud.

Kriitika puudutab iseäranis tõsiasja, et Itaalia ametivõimud on tõlgendanud ühenduse sätteid jõustamise käigus vääriti ning et samad ametivõimud pole võtnud arvesse lehmade tapmiseks võimaldatud ajapikendust.

16. Kui Itaalia seadus nr 935 piirdub tapmise lisatasude süsteemi jõustamiseks vajalike finantssätetega ja valitsusele ühenduse määruste jõustamiseks vajalike haldusmeetmete rakendamise õiguse andmisega, siis 22. märtsi 1972. aasta seadlus sätestab oma esimeses artiklis, et määruste sätted „loetakse sisalduvaks käesolevas seadluses“.

Kui mõned siseriiklikud menetlussätted kõrvale jätta, siis piirdub sisult samasugune seadlus ühenduse määruste sätete taasesitamisega.

17. Seda menetluskorda järgides on Itaalia valitsus seadnud kahtluse alla nii kehtivate sätete õigusliku iseloomu kui ka nende jõustumise kuupäeva.

Asutamislepingu artiklite 189 ja 191 tingimuste kohaselt on määrused kui sellised otseselt kohaldatavad kõigis liikmesriikides ning jõustuvad eranditult nende avaldamise hetkest Euroopa Ühenduse Teatajas alates neis märgitud kuupäevast või selle puudumisel asutamislepingus näidatud päevast.

Seega on asutamislepinguga vastuolus kõik rakendusmeetodid, mis takistavad ühenduse määruste vahetut õiguspärasust ja ohustavad nende üheaegset ja ühtset kohaldamist kogu ühenduses.

18. Lisaks ei võta seadusega nr 935 ning 22. märtsi 1972. aasta seadlusega sätestatud rakendusmeetmed arvesse ajapikendust, mis võimaldab loomade tapmiseks määrusega nr 580/70, mistõttu on Itaalia talunikke eksitatud ajavahemikul 1. aprillist kuni 30. maini 1970 poeginud lehmade tapmiseks võimaldatud ajapikendusega seoses.

Seda, et Itaalia Vabariik on jätnud oma kohustused täitmata, kinnitab seega mitte üksnes süsteemi hilinenud juurutamine, vaid ka kõnealuses seadluses selle juurutamiseks ettenähtud viis.

2. Mitteturustamise lisatasudest

19. Kohustuste täitmatajätmine määruste nr 1975/69 ja 2195/69 sätete rakendamisel mitteturustamise lisatasude osas tuleneb Itaalia ametivõimude teadlikust keeldumisest.

Kostja õigustab oma keeldumist raskustega, mis seonduvad mitteturustatava, kuid muuks otstarbeks kasutatava piima koguse tõhusa ja tõsise kontrollimisega, arvestades nii Itaalia põllumajanduse eripära kui ka piisavate haldusressursside puudumist madalamal tasandil.

Igal juhul olid Itaalia valitsuse sõnul piima tootmise piiramiseks rakendatud meetmed ebasobivad Itaalia majanduse jaoks, mida iseloomustab toiduainete ebapiisav tootmine.

Nõukogu määruse nr 1975/69 arutelu ajal tegi Itaalia delegatsioon need raskused teatavaks ja väljendas sel ajal määruse täitmise osas selgelt oma kahtlusi.

Neid asjaolusid arvestades ei oleks tohtinud esitada Itaalia Vabariigi vastu kaebust selle kohta, et ta keeldus oma territooriumil jõustamast sätteid, mis võeti vastu tema poolt väljendatud vastuseisust hoolimata.

20. Asutamislepingu artikli 43 lõike 2 kolmanda lõigu kohaselt, millel põhineb määrus nr 1975/69, on määrused nõukogu poolt õiguspäraselt kehtestatud niipea, kui selles artiklis sätestatud tingimused on täidetud.

Artikli 189 tingimuste kohaselt on määrus „tervikuna“ siduv liikmesriikidele.

Seetõttu ei saa nõustuda sellega, et liikmesriik peab mittetäielikult või valikuliselt rakendama ühenduse määruse sätteid, et nurjata ühenduse seaduse teatud aspektid, millele ta on vastu seisnud või mida ta peab oma rahvuslike huvidega vastuolus olevaks.

21. Täpsemalt öeldes, mis puudutab majanduspoliitilise meetme jõustamist eesmärgiga kõrvaldada teatud toodete ülejäägid, siis liikmesriik, kes ei rakenda ettenähtud ajal ja samal ajal teiste liikmesriikidega ettenähtud meetmeid, õõnestab ühiselt otsustatud sätte tõhusust ning annab talle samas tema partnerite ees põhjendamatu eelise kaupade vaba liikumise vallas.

22. Mis puudutab aga määruse nr 1975/69 ettevalmistamisel rajanevat vastuväidet, siis ühenduse asutuste kehtestatud eeskirjade objektiivset ulatust ei saa muuta kahtluste või vastuväidetega, mida liikmesriik eeskirjade sõnastamise ajal väljendas.

Samal moel ei saa ühenduse meetme jõustamise etapis ilmnenud praktilised raskused lubada liikmesriigil ühepoolselt otsustada oma kohustused täitmata jätta.

Ühenduse institutsionaalne süsteem annab asjaomastele liikmesriikidele vajalikud vahendid tagamaks, et raskusi, millega liikmesriik silmitsi seisab, kaalutaks mõistlikult ühisturu raamistikus ja selle põhimõtteid arvestades ning samuti teiste liikmesriikide õigustatud huve arvestades.

23. Selles osas näitab kõnealuste määruste ja neid muutvate õigusaktide uurimine, et ühenduse seadusandja on eriklauslites paljuski arvestanud just Itaalia Vabariigi raskusi.

Neid asjaolusid arvestades ei saa ühtki rakendamisel kogetud praktilist raskust aktsepteerida õigustusena.

24. Lubades liikmesriikidel saada kasu ühenduse pakutavatest eelistest, paneb asutamisleping neile ka kohustuse järgida ühenduse eeskirju.

Kui riik rikub oma siseriiklike huve silmas pidades talle ühendusse kuulumisest tulenevate eeliste ja kohustuste tasakaalu, siis seab see kahtluse alla liikmesriikide võrdsuse ühenduse seaduste ees ning diskrimineerib teiste riikide kodanikke, kuid eelkõige selle riigi kodanikke, kes asetab end väljapoole ühenduse eeskirju.

25. Liikmesriikide poolt ühendusse kuulumisega võetud solidaarsuskohustuse mittetäitmine seab löögi alla ühenduse õiguskorra põhialuse.

Seetõttu näib, et tahtliku keeldumisega määrustega nr 1975/69 ja 2195/69 ettenähtud süsteemi kehtestamisest oma territooriumil pole Itaalia Vabariik ilmselgelt täitnud kohustusi, mille ta on endale võtnud Euroopa Majandusühendusse kuulumisega.

Kohtukulud

26. Kodukorra artikli 69 lõike 2 kohaselt kannab kohtukulud kohtuvaidluse kaotanud pool.

Kostja on kohtuvaidluse kaotanud pool.

Esitatud põhjendustest lähtudes,

arvestades menetlusdokumente,

kuulanud ära ettekandja-kohtuniku ettekande,

kuulanud ära poolte kohtukõned,

kuulanud ära kohtujuristi ettepaneku,

võttes arvesse Euroopa Majandusühenduse asutamislepingut, eriti selle artikleid 43, 169, 171, 189 ja 191,

võttes arvesse protokoll Euroopa Majandusühenduse Kohtu põhikirja kohta,

võttes arvesse Euroopa Ühenduste Kohtu kodukorda,

EUROOPA KOHUS,

jättes rahuldamata kõik ulatuslikumad ja vastuolulised nõuded, käesolevaga:

Avaldab, et Itaalia Vabariik, kes on jätnud rakendamata meetmed, mis olid vajalikud lüpsilehmade tapmise lisatasude ning piima ja piimatoodete mitteturustamise eest lisatasude maksmise süsteemi rakendamiseks tema territooriumil ettenähtud aja jooksul, pole täitnud talle nõukogu 6. oktoobri 1969. aasta määrusest 1975/69 ning komisjoni 4. novembri 1969. aasta määrusest nr 2195/69 tulenevaid kohustusi.

2. Mõistab kohtukulud välja kostjalt.

Lecourt

Monaco

Pescatore

Donner

Mertens de Wilmars

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 7. veebruaril 1973 Luxembourgis.

Kohtusekretär

A. Van Houtte

President

R. Lecourt