

EUROOPA KOHTU OTSUS

26. november 1975*

Kohtuasjas 23/75,

mille esemeks on Pretore d'Abbiategrasso poolt esitatud nõue teha selle kohtu menetluses oleva kohtuvaidluse kohta, mille poolteks on

REY SODA,

ASSOCIATION ITALIENNE DES INDUSTRIES DE LA CONFISERIE,

ASSOCIATION ITALIENNE DES FABRICANTS DE BOISSONS GAZEUSES,

ASSOCIATION ITALIENNE DES INDUSTRIES DE PRODUITS ALIMENTAIRES,

ja

CASSA CONGUAGLIO ZUCCHERO,

eelotsus 5. aprilli 1974. aasta määruse nr 834/74/EMÜ, millega võetakse vajalikud meetmed, et vältida häireid suhkruturul seoses hinnatõusuga selles sektoris suhkru 1974.–1975. turustusaastal (EÜT 1974, L 99, lk 15), artikli 6 kehtivuse ja tõlgendamise kohta,

EUROOPA KOHUS,

koosseisus: president R. Lecourt, kodade esimehed R. Monaco ja H. Kutscher, kohtunikud A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, M. Sørensen, Mackenzie Stuart ja A. O'Keefe,

kohtujurist: H. Mayras,

kohtusekretär: A. Van Houtte,

on teinud järgmise

otsuse

Põhjendused

1. Pretore d'Abbiategrasso esitas Euroopa Kohtu kantseleis 19. veebruaril 1975. aastal registreeritud määrusega EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel nõude teha eelotsus komisjoni määruse nr 834/74 (EÜT 1974, L 99, lk 15), mida on täiendatud ja muudetud komisjoni määrustega nr 1495/74 (EÜT, L 158, lk 20) ja nr 2106/74 (EÜT 1974, L 218, lk 53) artikli 6 kehtivuse ja tõlgendamise kohta.

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

2. Edasisaatmismäärusest ilmneb, et esitatud küsimustele antavad vastused võimaldavad riiklikul kohtunikul hinnata, kas maks, mida Cassa Conguaglio Zucchero võtab Itaalia tööstuslike suhkrutarbijate poolt hoitavate suhkrurude pealt suhkru 1974.–1975. turustamisaastale üleminekul, on kooskõlas ühenduse õigusaktidega.

3. Kuivõrd maks suhkrurude pealt kehtestati Itaalia dekreet-seadusega, milles osutati komisjoni ülalnimetatud määrustele, küsib riiklik kohtunik Euroopa Kohtult esimeses küsimuses, kas määruse nr 834/74 artiklit 6 tuleb tõlgendada sellises tähenduses, et sellega ei lubata Itaalia kehtestada suhkrutarbijatele rahalisi koormisi, milles tulenev tulu läheb tagasi suhkrupeedi tootjatele.

4. Teise küsimusega palub riikliku kohtu kohtunik Euroopa Kohtul ütelda, kas see säte on vastu võetud ebaseaduslikult, kuivõrd selle sättega lubatava maksu laad on selline, mis eeldab ministrite nõukogu eraldi kinnitamist.

5. Kuivõrd need kaks küsimust on omavahel tihedalt seotud, tuleks need vastamiseks ühendada.

Esimesed kaks küsimust

6. Komisjon võttis määruse nr 834/74 artikli 6 vastu suhkrusektori alusmääruse, nõukogu määruse nr 1009/67 artikli 37 lõike 2 alusel.

7. Põhikohtuasja hageja väidab esiteks, et artikli 37 lõike 2 alusel ei ole komisjonil õigust kohustada liikmesriiki kehtestama rahalist koormist selles liikmesriigis olevate suhkrurude eest.

8. Teiseks väidab põhikohtuasja hageja, et isegi kui komisjonil oleks see õigus, saaks sellise kohustuse tekitada üksnes selleks, et hüvitada ühenduse hinnataseme arvestusüksustes väljendatud muutust ja mitte riikliku valuuta devalveerimisest tulenevaid riiklikus valuutas väljendatud hindade muutusi.

9. Asutamislepingu artikli 155 ülesanne on säilitada tasakaal nõukogu ja komisjoni pädevusalade vahel, seega tuleb tõlgendada artikli 37 lõikega 2 komisjonile antavat pädevust kitsas tähenduses.

10. Kuivõrd asutamislepingu artiklis 155 on sätestatud, et „komisjon [...] kasutab talle nõukogu poolt antud volitusi viimase kinnitatud eeskirjade rakendamiseks“, tuleneb asutamislepingu üldisest kontekstist, millesse see säte paigutub ja tegeliku olukorra nõuetest, et rakendamise mõistet tuleb tõlgendada laias tähenduses.

11. Komisjon on ainuke institutsioon, kes jälgib pidevalt ja tähelepanelikult põllumajandusturgude arengut ja saab toimida olukorrale vastavate kiireloomuliste meetmete abil, seetõttu võib nõukogul tekkida vajadus anda komisjonile laialdased volitused hinnangu andmiseks ja tegutsemiseks.

12. Seejuures võimaldab artikli 155 osutatud säte nõukogul määrata kindlaks võimalikud tingimused komisjonile antavate volituste rakendamiseks.

13. Komisjonile alusmääruse artikli 37 lõike 2 alusel antavad volitused tuleb kinnitada niinimetatud halduskomitee menetluse abil, see menetlus võimaldab nõukogul anda komisjonile märkimisväärse ulatusega volitusi, säilitades vajadusel omapoolse sekkumise võimaluse.

14. Kui nõukogu on sel viisil andnud komisjonile laialdased volitused, tuleb nende volituste piire hinnata pigem turuorganisatsioonide üldistest põhieesmärkidest lähtuvalt kui volitamise sõnalisest tähendusest.

15. Nende põhimõtete kohaselt tuleks esmajoonel uurida, kas artikli 1009/67 artikli 37 lõige 2 võib olla komisjoni kõnealusele vastuvõetud sättele õiguspäraseks õiguslikuks aluseks.

16. Artikli 37 lõikes 1 on sätestatud:

„Suhkruravade kohta 1. juuli 1968. aasta seisuga võtab nõukogu [...] vastu sätteid, mis hõlmavad vajalikke meetmeid, et kompenseerida erinevus suhkru riiklike hindade ja alates 1. juulist 1968. aastast kehtivate hindade vahel“ (kuupäev, millest alates kohaldatakse selle määrusega kehtestatavat ühist hinnakorraldust).

17. Kõnealuse artikli teises lõikes on sätestatud:

„Vajalikke meetmeid, millega välditakse suhkroturu häirimist hinnataseme muutuse tõttu üleminekul ühelt suhkru turustamisaastalt teisele, võib vastu võtta artiklis 40 sätestatud menetluse abil“ (s.t niinimetatud halduskomitee menetluse abil).

18. Sarnasust suhkru esimesele turustusaastale üleminekul nõukogule antud volituste ja hilisemate turustusaastate puhul komisjonile antavate volituste vahel selgitab nõukogu kõnealuse määruse 15. põhjenduses.

19. Selles põhjenduses on selgitatud, et

„– käesoleva määruse alusel toimuv üleminek peab kulgema parimates võimalikes tingimustes;

– vajalikuks võib osutada teatavate üleminekumeetmete võtmine;

– samasugune vajadus võib tekkida iga ülemineku korral suhkru ühelt turustamisaastalt teisele;

– seetõttu tuleks näha ette võimalus asjakohaste meetmete vastuvõtmiseks“.

20. Seega niisamuti nagu toimus nõukogu oma määrusega nr 769/68 (millega võeti vajalikud meetmed, et kompenseerida ühenduse hindade erinevusi alates 1968. aasta juulist, EÜT, 1968, L 143, lk 14) on komisjonil lõike 2 alusel õigus võtta ennetav meede, et vältida turu häirimist hinnataseme muutuse tõttu üleminekul suhkru ühelt turustamisaastalt teisele.

21. Antud juhul on nõukogu otsustanud, et suhkruturu puhul seotakse Itaalia liiri ja arvestusüksuse uue konverteerimiskursi kohaldamine suhkru 1974.–1975. turustusaastaga, jättes seega komisjonile kohustuse seda silmas pidades võtta vastu Itaalia turu häirimise vältimiseks vajalikud võimalikud õigusaktid.

22. Kui komisjon ei võta samal ajal arvesse ka riiklikes valuutades väljendatud hindu, ei ole võimalik saavutada artikli 37 lõikes 2 sätestatud eesmärki, mis seisneb selles, et komisjonil võimaldatakse ennetada häireid, mida suhkru hinna oluline muutus turul võiks tekitada.

23. Riiklikes hindades väljendatud ühenduse hindade oluline tõus võib kaasa tuua laovarude liigse suurenemise.

24. Sätte näol, millega kohustatakse teatavaid kindlaksmääratud koguseid ületavate suhkrukoguste hoidjaid maksma nende varude pealt maksu, on tegemist meetmega, millega võideldakse laovarude liigse suurendamise vastu ja mis soodustab tarbijate tavapärasest varustamist, seejuures tuleb sellisest meetmest teatada piisavalt aegsasti ning see peab olema sõnastatud siduvalt ja täpselt.

25. Samas ei saa alusmääruse artikli 37 lõiget 2, millega antakse komisjonile õigus halduskomitee menetlust kasutades võtta liikmesriigis vahetult kohaldatavaid meetmeid, tõlgendada selliselt, et komisjonil on lubatud kohustada liikmesriiki kehtestama rakendusmeetmete sildi all olulisi põhieeskirju, mida nõukogu ei saa vajadusel kontrollida.

26. Seetõttu, kui komisjon otsustab alusmääruse artikli 37 lõikes 2 sätestatud korra kohaselt pärast halduskomiteelt nõu küsimist kohustada liikmesriigi teatavaid suhkruvarude hoidjaid tasuma maksu suhkruvarude pealt, peab ta samas ka ise määrama täpselt kindlaks olulised põhieeskirjad.

27. Kuivõrd ülemääraste varude vältimiseks väljakuulutatava maksu tõhusus sõltub suurel määral selle maksu määrast, peaks õigusaktis olema lisaks nende ettevõtjate äranäitamisele, kellele see maks laieneb, kindlaks määratud ka selle maksu arvestamise alused.

28. Seega pidi komisjon, täites talle artikli 37 lõikega 2 pandud kohustust, määrama kindlaks maksu arvestamise alused ja ettevõtjate kategooriad, kellele see maks laieneb, ning esitama tehtud otsuse seisukoha saamiseks halduskomiteele.

29. Seega oli komisjonil artikli 37 lõike 2 alusel pärast halduskomitee toetavat seisukohta seaduslik õigus võtta vastu säte, millega nähakse ette seoses ühiste hindade ja nende hindade riiklikus valuutas väljendatud ekvivalendi muutusega üleminekul suhkru uuele turustamisaastale rahalise koormise kehtestamine suhkruvarude hoidjale liikmesriigis, eeldusel, et selle meetmega või sättega määratakse samal ajal kindlaks olulised põhieeskirjad.

30. Edasi tuleb selgitada välja, kas komisjon kasutas antud juhul oma pädevust õiguspäraselt.

31. Määruse nr 834/74 artiklis 6 on sätestatud, et:

1. Itaalia võtab riikliku tasandi meetmed, et vältida turu häirimist, mis tuleneb Itaalia liirides väljendatud suhkru hinna tõusmisest alates 1. juulist 1974. Need meetmed seisnevad eeskätt selles, et suhkrupeedi tootjatele makstakse laoseisust tulenevat lisaväärtust.

2. Lõikes 1 osutatud võetud ja võetavatest meetmetest teatatakse komisjonile kirjalikult enne 5. juunit 1974. aastal.

32. Kuigi kõnealuse artikli lõikega 1 kohustatakse Itaaliat tegema suhkrupeedi tootjatele väljamakseid, ei täpsustata selles, kuidas tuleks mõista termineid „lisaväärtus“ ja „laoseis“.

33. Seega tuleks uurida, kas õigusakti teksti täpne sisu tuleneb kontekstist ja ühenduse pretsedentidest.

34. Nõukogu 18. juuni 1968. aasta määruses nr 750/68, millega sätestatakse suhkru laokulude hüvitamise üldeeskirjad, on selgitatud, et suhkru ladustamisega tegelevad eeskätt suhkru tootjad, kuid teatavates liikmesriikides ka muud majandusettevõtted.

35. Nõukogu 18. juuni 1968. aasta määruse nr 748/68, millega määratakse kindlaks üldeeskirjad osa toodangu ülekandmiseks suhkru järgmisesse turustusaastasse (EÜT, L 137, lk 1) seletuskirjas on selgitatud, et suhkrut ülekandva tootja puhul „kohaldatakse suhkru tootmisele järgneva turustusaasta jooksul hinda, mis võrdub käimasoleva turustusaasta sekkumishinnaga ning et määruse nr 1009/67 artikli 37 lõike 2 kohaselt võib hinnataseme muutuse korral [...] võtta meetmeid 1. juuli seisuga laos oleva suhkru hinna erinevuse kompenseerimiseks“.

36. Sellest nähtub, et suhkrusektoris hõlmab laoseisu mõiste eeskätt suhkru tootjate poolt ladustatud suhkrut.

37. Suhkruvarudele, mille valdajaks on suhkru tööstuslikud tarbijad ja teised tarbijad, turu ühine korraldus üldjuhul ei laiene, kuivõrd selleks ajaks, kui suhkur jõuab sellesse etappi, on tootmis- ja turustussükkel juba lõppenud.

38. Kuigi suhkru tööstuslikud tarbijad ei ladusta üldjuhul suhkrut põllumajandusvaldkonna määruste tähenduses, vaid üksnes hoiavad teatavaid koguseid, mis on tingitud nende tavapärase tegevuse laadist ja tööriitmist, võivad ka nemad teatud tingimustel olla seotud spekulatiivse ladustamise ja sedakaudu turu häirimisega.

39. Seetõttu, kuigi nõukogu määruses nr 769/68 on sätestatud, et nimetatud tööstusettevõtted ei pea selle määrusega kehtestatud maksu tasuma suhkruvarudelt, mis on vajalikud tavapäraseks tegevuseks nelja nädala jooksul, peavad nad siiski tasuma maksu ülejäänud suhkruvarude eest.

40. Komisjoni määruses nr 1344/71 nähakse Prantsusmaa siseturu häirimise vältimiseks küll ette maks suhkruvarude pealt 1. juuli 1977. aasta seisuga, kuid sätestatakse, et maksust

on vabastatud varud, mida käsitletakse konkurentsi olukorras tegutsevate tarbijate töövarudena ja mis võivad enamasti ulatuda kuni 20 000 tonnini.

41. Kuigi määruse nr 834/74 viimases põhjenduses antud selgitust, et Itaalia võetavad meetmed peavad „vältima suhkru ülemäärast ladustamist“, võib mõista niimoodi, et kehtestatav maks ei hõlma suhkrut tarbivate ettevõtete töövarusid või tavapäraseid varusid, peaks see asjaolu olema samamoodi selgitatud nagu ühenduse pretsedentide puhul.

42. Komisjoni väite kohaselt peavad need meetmed hõlmama samaväärselt kõiki suhkruvarusid, sealhulgas ka kasutajate töövarusid, kuivõrd määruse nr 834/74 artiklis 6 ei ole nende puhul sätestatud mingit erinevust.

43. Seda väidet kinnitab komisjoni määrus nr 1495/74, milles nähakse ette deklareerimiskohustus „kõikidele isikutele, kes hoiavad Itaalias mis tahes eesmärgiga suhkrut 1. juuli 1974. aasta kella 00.00 seisuga...“.

44. Selline deklareerimiskohustus on ühitatav töövarude maksust vabastamisega, nagu seda tehti ühenduse pretsedentide puhul.

45. Määruse nr 834/74 artiklit 6 ei ole aga ei eraldi võttes, ei koostoimes määrusega nr 1495/74 ega ka ühenduse pretsedentide valguses võimalik tõlgendada selliselt, et sellega määratakse kindlaks majandusettevõtete kategooriad, kellele kehtestatud maks laieneb.

46. Sellest tuleneb, et kui komisjon sõnastas nende meetmete eesmärgi, mida ta kohustas võtma Itaalia ametiasutusi, oleks ta pidanud määrama kindlaks iga majandusettevõtete kategooria jaoks selle – võttes arvesse nende ettevõtete olulisust –, milline sisu on mõistel „ülemäärane ladustamine“.

47. Samuti, kuivõrd komisjoni poolt kohtumenetluse käigus antud selgituste kohaselt ei ole lisaväärtuse mõistet põllumajanduse valdkonna määrustes varasemalt kasutatud, oleks tulnud selle lisaväärtuse arvestamise korra kohta sätestada üksikasjalised eeskirjad.

48. Lisaks sellele, jättes vaidlusaluses sättes täpsustamata maksu arvestamise alused ning tehes selle ülesandeks Itaaliale, ei täitnud komisjon oma kohustust määrata kindlaks olulised põhieeskirjad ning esitada need nõukogu heakskiidu saamiseks, kasutades halduskomitee menetlust.

49. Seetõttu tuleb vastata riikliku kohtuniku esimesele kahele küsimusele, et määruse nr 834/74 artikkel 6 ei ole kehtiv.

Üheksas küsimus

50. Üheksandas küsimuses on küsitud, kas ühenduse õigussüsteem hõlmab põhimõtteid, mis võimaldavad tunnistada liikmesriigi õigusakti seadusevastaseks põhjusel, et see õigusakt on

vastuolus ühenduse õigusega, kui kõnealuse õigusakti vastuvõtmise eesmärgiks on ühenduse institutsioonide tehtud kehtetute õigusnormide rakendamine.

51. EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel sellise kehtetuks tunnistamise tagajärgedega oma õigussüsteemis peavad eeskätt tegelema riiklikud ametiasutused.

Ülejäänud küsimused

52. Riikliku kohtuniku esitatud ülejäänud küsimused käsitlevad määruse nr 834/74 artiklis 6 sätestatud kehtivust teiste vaatenurkade all, seetõttu muutuvad need küsimused pärast esimesele kahele küsimusele vastuse andmist sisutihjaks.

Kohtukulud

53. Euroopa Kohtule oma märkused esitanud Euroopa Ühenduste Komisjoni ja Itaalia Vabariigi kulused ei hüvitata.

54. Kuivõrd põhimenetluse poolte jaoks on kohtumenetluse näol tegemist siseriiklikus kohtus menetletava kohtuasja ühe staadiumiga, otsustab kohtukulude jaotuse nimetatud kohus.

Esitatud põhjendustest lähtudes,

EUROOPA KOHUS

otsustab talle Pretore d'Abbiategrosso poolt selle kohtu 30. jaanuari 1975. aasta määruse alusel esitatud küsimustes:

Komisjoni määruse nr 834/74 artikkel 6 on kehtetu.

Lecourt Monaco Kutscher Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Sørensen Mackenzie Stuart O'Keefe

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 30. oktoobril 1975 Luxembourgis.

Kohtusekretär

President

A. Van Houtte

R. Lecourt