

Kohtuasi 302/87

[...]

Euroopa Parlamendi pädevus esitada tühistamishagi

[...]

EUROOPA KOHTU OTSUS

27. september 1988*

Kohtuasjas 302/87,

Euroopa Parlament, esindaja: Euroopa Parlamendi õigusnõustaja F. Pasetti Bombardella, keda abistasid Euroopa Parlamendi õigustalituse ametnikud C. Pennera ja J. Schoo, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, Euroopa Parlamendi peasekretariaat, Kirchberg,

hageja,

versus

Euroopa Ühenduste Nõukogu, esindajad: direktor A. A. Dashwood, nõukogu õigustalituse vanemametnik F. Van Craeynest ja nõukogu õigustalituse ametnik B. Laloux, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, c/o Euroopa Investeerimispanka õigusosakonna juhataja J. Kaeser, 100 boulevard Konrad Adenauer,

kostja,

mille esemeks on nõue tuvastada, et nõukogu 13. juuli 1987. aasta otsus 87/373/EMÜ, millega kehtestatakse komisjoni rakendamisvolituste kasutamise menetlused, on õigustühine,

EUROOPA KOHUS,

koosseisus: president A. J. Mackenzie Stuart, kodade esimehed G. Bosco, O. Due, J. C. Moitinho de Almeida ja G. C. Rodríguez Iglesias, kohtunikud T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. N. Kakouris, R. Joliet, T. F. O'Higgins ja F. A. Schockweiler,

kohtujurist: M. Darmon,

kohtusekretär: kohtusekretäri abi J. A. Pompe,

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

arvestades kohtuistungil ettekannet ja 24. märtsil 1988 toimunud suulist arutelu,

olles kuulunud 26. mai 1988. aasta kohtuistungil ära kohtujuristi arvamuse,

on teinud järgmise

otsuse

1. Hagiavaldusega, mis registreeriti Euroopa Kohtu kantseleis 2. oktoobril 1987, algatas Euroopa Parlament EMÜ asutamislepingu artikli 173 esimese lõigu alusel hagimenetluse, mille esemeks on nõue tuvastada, et nõukogu 13. juuli 1987. aasta otsus 87/373/EMÜ (EÜT L 197, 18.7.1987, lk 33), millega kehtestatakse komisjoni rakendamisevolituste kasutamise menetlused, on õigustühine.

2. Nimetatud otsusega, mille aluseks on EMÜ asutamislepingu artikkel 145, mida muudeti ühtse Euroopa akti artikliga 10, kehtestas nõukogu menetluseeskirjad, mille järgimist nõukogu võib nõuda, kui komisjon teostab nõukogu poolt kehtestatud õigusnormide rakendamiseks komisjonile antud rakendusvolitusi, ning võttis vastu sätteid, mis reguleerivad liikmesriikide esindajatest koosnevate komisjonide koosseisu, toimimist ja funktsioone.

3. Nõukogu on hagi vastuvõetavuse suhtes esitanud vastuväite Euroopa Kohtu kodukorra artikli 91 lõike 1 alusel ja palunud Euroopa Kohtul teha otsus selle vastuväite suhtes kohtuasja põhiküsimust kaalumata.

4. Oma vastuväite põhjendamiseks väidab nõukogu, et asutamislepingu artikli 173 esimene lõik ei anna Euroopa Parlamendile selgesõnaliselt tühistamishagi esitamise pädevust. Nõukogu väitel ei saa Euroopa Parlamendi sellist pädevust tunnustada ka argumentide tõttu, mille aluseks on vajadus tagada õiguskaitsevahendite omavaheline seostatus. Parlamendile kuuluv menetlusse astumise õigus ja tegevusetushagi esitamise õigus, mida Euroopa Kohus tunnustas oma 29. oktoobri 1980. aasta otsustes (kohtuasi 138/79: Roquette Frères v. nõukogu, EKL 1980, lk 3333, ja kohtuasi 139/79: Maizena GmbH v. nõukogu, EKL 1980, lk 3393) ja 22. mai 1985. aasta otsuses (kohtuasi 13/83: Euroopa Parlament v. nõukogu – nn “Transpordiasi”, EKL 1985, lk 1513), on tühistamishagist täiesti eraldiseisvad õiguskaitsevahendid.

5. Lisaks väidab nõukogu, et ei 23. aprilli 1986. aasta otsus (kohtuasi 294/83: Parti écologiste “Les Verts” v. Euroopa Parlament, EKL 1986, lk 1339) ega 3. juuli 1986. aasta otsus (kohtuasi 34/86: nõukogu v. Euroopa Parlament – nn “Eelarveasi”, EKL 1986, lk 2155) ei võimalda järeldada, nagu oleks Euroopa Kohus kaudselt tunnustanud Euroopa Parlamendi pädevust esitada tühistamishagi. “Les Verts” kohtuasjas tehtud otsus põhines vajadusel tagada kohtulik kaitse kõikide meetmete vastu, mille eesmärk on tekitada kolmandatele isikutele õiguslikke tagajärgi, olenemata sellest, milline institutsioon taolisi meetmeid on võtnud. Nõukogu väitel ei tulene sellest kaalutlusest, nagu oleks Euroopa Parlamendi aktiivne ja passiivne osalemine seaduslikkuse järelevalve eesmärgil algatatud menetlustes võrdväärset. Samuti ei tulene sellist võrdväärset nn “Eelarveasjas” tehtud

otsusest, kuna kõik nõukogu poolt eelarvemenetlusega seoses võetavad meetmed on igal juhul pelgalt ettevalmistavad meetmed.

6. Euroopa Kohus otsustas 20. jaanuaril 1988 teha otsuse nõukogu vastuväite kohta kohtuasja põhiküsimust kaalumata.

7. Menetluse täpsemad faktilised asjaolud, menetluse käik ning menetlusosaliste väited ja argumendid on toodud kohtuistungis ettekandes ning neid mainitakse ja käsitletakse käesolevas otsuses edaspidi ainult niivõrd, kui see on vajalik Euroopa Kohtu põhjenduste selgitamiseks.

8. Kõigepealt tuleb märkida, et menetlusosalised on õigesti paigutanud nende vahelise vaidlusküsimuse asutamislepingu artikli 173 esimese lõigu konteksti.

9. Artiklis 173 on vastandatud institutsioonide hagemisõigus, mida käsitletakse artikli 173 esimeses lõigus, ning füüsiliste ja juriidiliste isikute hagemisõigus, mida käsitletakse sama artikli teises lõigus. Euroopa Parlament, mis on üks asutamislepingu artiklis 4 loetletud ühenduse institutsioonidest, ei ole juriidiline isik.

10. Lisaks tuleb märkida, et artikli 173 teist lõiku ei saaks nii või teisiti kohaldada Euroopa Parlamendi poolt esitatava tühistamishagi suhtes, arvestades selle lõigu sõnastust. Hagejate poolt vaidlustatava meetme tegelik sisu peab artikli 173 teises lõigus viidatud hagejaid otseselt ja isiklikult puudutama. Euroopa Parlamendile ei saa avaldada negatiivset mõju mitte meetme sisu, vaid Euroopa Parlamendi kaasamist nõudvate menetlusreeglite rikkumine. Lisaks viidatakse artikli 173 teises lõigus ainult teatud meetmete kategooriale, nimelt individuaalselt kohaldatavatele meetmetele, ent Euroopa Parlament taotleb üldkohaldatavate meetmete suhtes hagi esitamise õiguse tunnustamist.

11. Seetõttu tuleks kaaluda, kas artikli 173 esimese lõigu tõlgendamise abil on võimalik tunnustada Euroopa Parlamendi pädevust esitada tühistamishagi nõukogu või komisjoni poolt võetud meetmete suhtes.

12. Asutamislepingu artiklitest 143 ja 144 tuleneb, et Euroopa Parlament on pädev teostama poliitilist kontrolli komisjoni üle, mis artikli 155 kohaselt “tagab käesoleva lepingu sätete ja institutsioonide poolt käesoleva lepingu alusel võetud meetmete rakendamise”, ning avaldama vajadusel umbusaldust komisjoni suhtes, kui viimane ei täida nimetatud ülesannet nõuetekohaselt. Euroopa Parlamendi poliitilist kontrolli teostatakse ka arutelude abil, mida Euroopa Parlament võib konkreetsete või üldiste teemade käsitlemiseks korraldada ning mille tulemusena võib Euroopa Parlament võtta vastu resolutsioone nõukogu või komisjoni tegevuspoliitika kohta.

13. Sõltumatult Euroopa Parlamendile 22. aprillil 1970 sõlmitud Luxembourgi lepinguga ja 22. juulil 1975 sõlmitud Brüsseli lepinguga antud eelarvepädevusest ning ühinemis- ja assotsieerumislepingutega seoses antud kaasotsustamisväimusest, mis Euroopa Parlamendile kuulub alates ühtse Euroopa akti vastuvõtmisest, on Euroopa Parlamendil võimalik mõjutada ka muude nõukogu poolt vastu võetud õigusloomega seotud meetmete sisu kas nõuandemenetluse raames esitatavate arvamuste abil või koostöömenetluse raames vastu võetavate seisukohtade abil.

14. Tuleks rõhutada, et asutamislepingu artikli 175 esimese lõigu kohaselt on Euroopa Parlamendile omistatud pädevus taotleda, et Euroopa Kohus tuvastaks komisjoni või nõukogu tegevusetuse ja seega lõpetada otsustusmehhanismi igasugune seiskumine, mis võiks takistada Euroopa Parlamenti tema pädevuse teostamisel. Samuti on Euroopa Kohtu põhikirja artikli 37 kohaselt Euroopa Parlamendil õigus esitada oma seisukohad Euroopa Kohtule, astudes Euroopa Kohtus toimuvatesse menetlustesse.

15. Erinevalt Euroopa Parlamendi väitest ei saa asjaolust, et Euroopa Parlamendil on õigus nõuda tegevusetuse tuvastamist ja astuda Euroopa Kohtus toimuvatesse menetlustesse, järeldada, nagu tuleks tunnustada Euroopa Parlamendi õigust esitada tühistamishagi.

16. Tühistamishagi ja tegevusetushagi vahel puudub vajalik seos. Selle seose puudumine tuleneb asjaolust, et tegevusetushagi võimaldab Euroopa Parlamendil algatada meetmete võtmist, mis ei saa kõikidel juhtudel olla tühistamishagi objektiks. Näiteks, nagu ilmneb ka 12. juuli 1988. aasta otsusest (kohtuasi 377/87: Euroopa Parlament v. nõukogu, EKL 1988, lk 4017), kui nõukogu ei ole esitanud eelarveprojekti, on Euroopa Parlamendil võimalik taotleda nõukogu tegevusetuse tuvastamist Euroopa Kohtu poolt, ent eelarveprojekti kui ettevalmistava meedet ei saa artikli 173 alusel vaidlustada.

17. Samuti on väidetud, et tühistamishagi esitamise võimaluse puudumisel ei oleks Euroopa Parlamendil pärast nõukogule või komisjonile artikli 175 alusel asjaomase toimingute tegemiseks üleskutse esitamist võimalik vaidlustada sellisele üleskutsele vastuseks esitatud selgesõnalist toimingute tegemisest keeldumist. See väide põhineb vales eeldusel. Toimingute tegemisest keeldumise suhtes, olgu see nii selgesõnaline kui tahes, võib Euroopa Kohtus artikli 175 alusel algatada menetluse, kuna selline keeldumine ei lõpeta tegevusetust.

18. Ka tuleb märkida, et menetlusse astumise õiguse ja hagemisõiguse vahel puudub vajalik seos. Ühelt poolt on EMÜ Kohtu põhikirja artikli 37 teise lõigu kohaselt üksikisikutele kuuluva menetlusse astumise õiguse eeltingimuseks ainult see, et isik "tõendab oma huvi Euroopa Kohtusse esitatud kohtuasja tulemuste vastu", samas kui üksikisiku poolt esitatud tühistamishagi vastuvõetavuse eeltingimuseks on, et meede, mille tühistamist taotletakse, on adresseeritud sellele isikule või siis vähemalt puudutab teda otseselt ja isiklikult. Teisalt on Euroopa Parlamendil artikli 37 esimese lõigu alusel õigus astuda menetlusse selliste kohtuasjade puhul, mis puudutavad liikmesriikide poolt nende kohustuste täitmatajätmist, samas kui õigus algatada sellistel juhtudel hagi on reserveeritud komisjonile ja liikmesriikidele.

19. Euroopa Parlament on veel väitnud, et artikli 173 esimene lõik peegeldab samas sättes selgesõnaliselt märgitud institutsioonide vahelise võrdsuse põhimõtet, millest tuleneb, et igal institutsioonil on õigus esitada hagi teise institutsiooni poolt võetud meetmete vastu ja – vastupidi – selle institutsiooni enda meetmed võivad teise institutsiooni taotlusel olla Euroopa Kohtu poolt teostatava seaduslikkuse järelevalve objektiks. Kuna Euroopa Kohus on otsustanud, et Euroopa Parlamendi meetmete suhtes, mis võivad tekitada õiguslikke tagajärgi, võib esitada tühistamishagi, siis peaks Euroopa Kohus institutsioonide vahelise

tasakaalu säilitamiseks otsustama, et Euroopa Parlament on pädev vaidlustama nõukogu ja komisjoni meetmeid.

20. Selle väite puhul tuleb silmas pidada, et ehkki oma 23. aprilli 1986. aasta otsuses (ülal osundatud kohtuasjas Parti écologiste “Les Verts” v. Euroopa Parlament) märkis Euroopa Kohus, et tühistamishagi võib esitada Euroopa Parlamendi meetmete suhtes, millega on soovitud tekitada kolmandatele isikutele õiguslikke tagajärgi, siis lähtus Euroopa Kohus kaalutlusest, et tõlgendus, mis jätab sellised meetmed tühistamishagi kohaldamisalast välja, oleks vastuolus asutamislepingu süsteemiga, mille eesmärk oli luua õiguskaitsevahendite täielik süsteem ühenduse institutsioonide meetmete suhtes, mis võivad tekitada õiguslikke tagajärgi.

21. ESTÜ asutamislepingu artikli 38, millele Euroopa Kohus viitas “Les Verts” kohtuasjas tehtud otsuses, ja sama asutamislepingu artikli 33 võrdlusest ilmneb aga, et asutamislepingute süsteemi kohaselt asjaolu, et Euroopa Parlamendi meetmed on seaduslikkuse järelevalve objektiks, ei anna Euroopa Parlamendile õigust esitada omal algatusel hagi teiste institutsioonide meetmete vastu. Seega tuleb tagasi lükata Euroopa Parlamendi väide, mille kohaselt seaduslikkuse järelevalvega seotud menetlustes peavad kostja pädevus ja hageja pädevus olema võrdväärsed.

22. Veel on Euroopa Parlament väitnud, et oma 3. juuli 1986. aasta otsuses (ülal osundatud “Eelarveasi”: nõukogu v. Euroopa Parlament) on Euroopa Kohus kaudselt tunnustanud Euroopa Parlamendi pädevust tühistamishagi esitamiseks.

23. Sellega seoses tuleb märkida, et asutamislepingu artikli 203 lõigetes 4, 5 ja 6 kirjeldatud eelarvemenetlust iseloomustavad kahe eelarvapäeva institutsiooni järjestikused otsustusmenetlused, mille käigus kumbki neist institutsioonidest võib asutamislepingus sätestatud hääletamistingimusi järgides vastata teise institutsiooni seisukohtadele. Need otsustusmenetlused on eelarvele koostamisele eelnevad ettevalmistavad meetmed. Nagu ilmneb 3. juuli 1986. aasta otsusest (ülal osundatud “Eelarveasi”: nõukogu v. Euroopa Parlament), muutub eelarve õiguslikult siduvaks alles siis, kui vastav menetlus on lõpule viidud, st kui Euroopa Parlamendi president kinnitab talle kui institutsiooni ühele organile omistatud pädevuse raames, et eelarve on lõplikult vastu võetud.

24. Eeltoodust tuleneb, et eelarve kinnitamise osas võtab ainukese hagemiskõlbuliku meetme Euroopa Parlamendi organ, mistõttu tuleb see meede omistada Euroopa Parlamendile endale. Järelikult ei saa Euroopa Parlament tugineda talle ülal osundatud Luxembourgiga ja Brüsseli lepinguga omistatud eelarvapädevusele – mis pealegi ei ole käesoleva kohtuasja puhul asjakohane – selleks, et taotleda komisjoni ja nõukogu poolt võetud meetmete suhtes tühistamishagi esitamise õiguse tunnustamist.

25. Euroopa Parlament väidab, et kui tal ei ole tühistamishagide esitamise õigust, siis ei ole tal võimalik kaitsta oma eelisõigusi teiste institutsioonide ees.

26. Selle väitega seoses tuleb märkida, et Euroopa Parlamendil on algusest peale olnud pädevus osaleda õigusloomeprotsessis nõuandemenetluse raames, ent see pädevus ei anna talle õigust esitada õigusaktide suhtes tühistamishagisid. Euroopa Parlamendi eelisõigusi

on laiendatud ühtse Euroopa aktiga, milles Euroopa Parlamendile omistati kaasotsustamisõigus ühinemis- ja assotsieerumislepingutega seotud küsimustes ning milles kehtestati teatud juhtude tarbeks koostöömenetlus, ilma et asutamislepingu artiklit 173 oleks mingilgi moel muudetud.

27. Lisaks Euroopa Parlamendile artikliga 175 antud õigustele, millele viidati eespool, on asutamislepingus nähtud ette võimalus esitada Euroopa Kohtule käsitlemiseks nõukogu meetmed, mis on võetud Euroopa Parlamendi eelisõigusi eirates. Kui asutamislepingu artikli 173 esimene lõik annab kõikidele liikmesriikidele üldise õiguse esitada selliste meetmete suhtes tühistamishagi, siis asutamislepingu artikkel 155 sätestab konkreetselt komisjoni vastutuse Euroopa Parlamendi eelisõiguste järgimise eest ja sel eesmärgil vajalike tühistamishagide esitamise eest. Lisaks on Euroopa Parlamendi eelisõiguste eiramise korral igal füüsilisel ja juriidilisel isikul õigus osutada oluliste menetlusnõuete rikkumisele või asutamislepingu rikkumisele, et saavutada võetud meetme tühistamine või et saada asutamislepingu artikli 184 alusel Euroopa Kohtu kinnitus selle kohta, et asjaomane meede ei ole kohaldatav. Samuti võib siseriiklikus kohtus algatada hagimenetluse meetme ebaseaduslikkuse suhtes, põhjendades hagi Euroopa Parlamendi eelisõiguste rikkumisega, ja kõnealuse meetme kehtivuse kohta võib Euroopa Kohtule esitada eelotsusetaotluse.

28. Kõigist eespool toodud järeldustest tuleneb, et käesoleval ajal kehtivad kohaldatavad õigusnormid ei võimalda Euroopa Kohtul tunnustada Euroopa Parlamendi pädevust esitada tühistamishagi.

29. Seega tuleb hagi vastuvõetavuse suhtes esitatud vastuväidet toetada ja hagi tuleb selle vastuvõetamatuse tõttu rahuldamata jätta.

Kohtukulud

30. Kodukorra artikli 69 lõike 2 kohaselt on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna kohtuotsus on tehtud Euroopa Parlamendi kahjuks, mõistetakse kohtukulud välja Euroopa Parlamendilt.

Esitatud põhjendustest lähtudes

EUROOPA KOHUS,

otsustab:

1) Jätta hagi vastuvõetamatuse tõttu rahuldamata.

2) Jätta kohtukulud Euroopa Parlamendi kanda.

Mackenzie Stuart

Bosco

Due

Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias

Koopmans

Everling

Bahlmann

Galmot

Kakouris

Joliet

O'Higgins

Schockweiler

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 27. septembril 1988. aastal Luxembourgis.

Kohtusekretär

President

J.-G. Giraud

A. J. Mackenzie Stuart