Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MICHAL BOBEK
esitatud 15. aprillil 2021 [1]

Kohtuasi C-561/19

Consorzio Italian Management,
Catania Multiservizi SpA
versus
Rete Ferroviaria Italiana SpA

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu))

Eelotsusetaotlus – ELTL artikli 267 kolmas lõik – Liikmesriigi kohus, mille otsuste peale ei saa siseriikliku õiguse järgi edasi kaevata – Eelotsuse taotlemise kohustus – Ulatus – Kohtuotsusest CILFIT jt tulenevad erandid ja kriteeriumid

Sisukord

I. Sissejuhatus . . . 2

II. Õiguslik raamistik . . . 3

III. Faktilised asjaolud, riigisisene menetlus ja eelotsuse küsimused . . . 3

IV. Hinnang . . . 6

A. Kihid . . . 7

1. Välimine kiht: otsustab alati liikmesriigi kohus . . . 7

2. Sügavam kiht: kas tõesti tuleb eelotsust taotleda kõikides küsimustes? . . . 9

B. Kohtuotsus CILFIT (ja selle järglased) . . . 10

1. Eelotsuse taotlemise kohustuse põhjused . . . 11

[1] Algkeel: inglise.

2. Erandid kohustusest 13

3. (Euroopa Kohtu) edaspidine kohaldamispraktika 15

C. *Probleemid kohtuotsusega CILFIT* 19

1. Kontseptuaalne tasand 19

2. Täidetavus 21

3. Liidu õigusest tulenevate õiguskaitsevahendite süsteemne kooskõla 25

4. Liidu õiguse ja kohtusüsteemi areng 27

5. Vahekokkuvõte 29

D. Ettepanek 29

1. Üldine või üldistatav liidu õiguse tõlgendamise küsimus 30

2. Rohkem mõistlikult võimalikke tõlgendusi 33

3. Euroopa Kohtu praktika puudumine 34

4. Põhjendamiskohustus (ja lahtine täitmise tagamise küsimus) 36

V. Ettepanek 38

I. Sissejuhatus

1. Kahtlustan, et erinevalt viimase astme riigisisestest kohtutest on liidu õiguse üliõpilastele kohtuotsus CILFIT jt[2] alati pigem meeldinud. Viimase aastakümne või paari jooksul on tõenäoliselt paljude liidu õiguse üliõpilaste südamed põksunud rõõmus ja kergenduses, kui nad on näinud eksamipiletil või esseeülesandes sõnu „CILFIT“, „eelotsuse taotlemise kohustuse erandid“ ja „arutelu“. Vahest tõesti ei ole küsimuste esitamine seoses kohtuotsuse CILFIT erandite kohaldatavusega eelotsuse taotlemise kohustuse suhtes, eriti seoses erandiga, mis puudutab riigi viimase astme kohtul põhjendatud kahtluse puudumist, just kõige pingutavam argumenteerimisharjutus. Kas need kohtud peavad tõesti võrdlema (kõiki) liidu õiguse ühtviisi autentseid keeleversioone? Kuidas peavad nad praktikas kindlaks tegema, kas küsimus on sama ilmne nii teiste liikmesriikide kohtute kui ka Euroopa Kohtu jaoks?

2. Mitu aastat on kohustus esitada küsimus ELTL artikli 267 kolmanda lõigu alusel Euroopa Kohtule eelotsuse saamiseks, erandid sellest kohustusest ja eelkõige selle kohustuse täitmine olnud liidu õiguses kujundlikult väljendudes magavad lõvid. Me kõik teame, et nad on olemas. Me saame nende üle arutleda või ka kirjutada nende kohta akadeemilisi uurimusi. Ent tegelikus elus on parem neid mitte torkida. Pragmaatiliselt (või küüniliselt) võttes toimib kogu eelotsuste süsteem sellepärast, et tegelikult ei kohalda keegi kohtuotsust CILFIT, vähemalt mitte täht-tähelt. Sageli on ettekujutus lõvist parem kui selle loomaga looduses kokku puutuda.

[2] 6. oktoobri 1982. aasta kohtuotsus CILFIT jt (283/81, EU:C:1982:335; edaspidi „kohtuotsus CILFIT“).

3. Mitmel käesolevas ettepanekus sõnastatud põhjusel pakun Euroopa Kohtule välja, et oleks aeg kohtuasja CILFIT toimik uuesti avada. Minu sellekohane ettepanek on üpris lihtne: kohandada ELTL artikli 267 kolmandast lõigust tulenevat eelotsuse taotlemise kohustust ja samuti selle erandeid, nii et need kajastaksid praeguse liidu õiguse kohtusüsteemi vajadusi ja neid saaks realistlikult kohaldada (ning võimalik, et kunagi ka tagada nende täitmine).

4. See kohandamise protsess aga eeldab suuremat paradigma muutust. Eelotsuse taotlemise kohustuse loogika ja fookus ning selle erandid peaksid nihkuma liidu õiguse õige *kohaldamise* suhtes tekkinud põhjendatud kahtluse puudumiselt *konkreetsel* juhul, millest annab tunnistust kohtu *subjektiivne* kahtlus, *objektiivsemale* kohustusele tagada liidu õiguse ühetaoline *tõlgendamine* kogu Euroopa Liidu piires. Teisisõnu ei peaks eelotsuse taotlemise kohustus keskenduma eelkõige õigetele vastustele, vaid hoopis õigete küsimuste kindlaksmääramisele.

II. Õiguslik raamistik

5. ELTL artiklis 267 on sätestatud:

„Euroopa Liidu Kohus on pädev tegema eelotsuseid, mis käsitlevad:

a) aluslepingute tõlgendamist;

b) liidu institutsioonide, organite või asutuste õigusaktide kehtivust ja tõlgendamist.

Kui selline küsimus antakse liikmesriigi kohtusse, võib see kohus, kui ta leiab, et otsuse tegemiseks on vaja kõnealune küsimus lahendada, taotleda sellekohast eelotsust kohtult.

Kui mingi niisugune küsimus kerkib üles poolelioleva kohtuasja käigus liikmesriigi kohtus, mille otsuste peale ei saa siseriikliku õiguse järgi edasi kaevata, siis peab nimetatud kohus saatma asja kohtusse.

[…].“

6. Euroopa Kohtu kodukorra artiklis 99 on sätestatud:

„Kui Euroopa Kohtule esitatud eelotsuse küsimus on identne küsimusega, millele Euroopa Kohus on juba vastuse andnud, või kui küsimusele võib vastuse selgelt tuletada kohtupraktikast või kui esitatud küsimusele antav vastus ei tekita põhjendatud kahtlust, võib Euroopa Kohus igal ajal ettekandja-kohtuniku ettepanekul ja pärast kohtujuristi ärakuulamist lahendada kohtuasja põhistatud määrusega.“

III. Faktilised asjaolud, riigisisene menetlus ja eelotsuse küsimused

7. Rete ferroviaria italiana SpA (edaspidi „RFI“) valis 23. veebruaril 2006 Consorzio Italian Managementi ja äriühingu Catania Multiservizi SpA (edaspidi „kaebajad“) teenuste hankelepingu partneriteks osutama „kogu Cagliari provintsi transpordiosakonna [(Direzione compartimentale movimento di Cagliari)] haldusalas oleval territooriumil paiknevates raudteejaamades, rajatistes, kontorites ja töökodades asuvate ruumide ja muude üldsusele avatud alade ning abirajatiste koristus- ja korrashoiuteenuseid ning nende teenustega seotud teenuseid“.

8. See leping sisaldas tingimust, millega piirati hindade muutmist. Lepingu täitmise ajal palusid kaebajad, et RFI kohandaks lepinguga ette nähtud hinda väidetavate lepingukulude suurenemise tõttu, mis oli tingitud personalikulude suurenemisest. RFI keeldus.

9. Kaebajad esitasid RFI peale kaebuse Tribunale amministrativo regionale per la Sardegnale (Sardiinia maakonna halduskohus, Itaalia; edaspidi „TAR“). TAR jättis 11. juuni 2014. aasta kohtuotsusega kaebuse rahuldamata. Ta leidis, et seadusandliku dekreedi nr 163/2006 artikkel 115 ei ole kohaldatav teatavatesse sektoritesse kuuluvate tegevuste suhtes, nagu koristusteenused, kui need on raudteetranspordi võrgustiku lahutamatu osa. Samuti leidis TAR, et hindade uuesti ülevaatamine ei ole Codice Civile (tsiviilseadustik) artikli 1664 kohaselt kohustuslik ja pooled võivad sellest reeglist erandi teha.

10. Kaebajad esitasid selle kohtuotsuse peale kaebuse Consiglio di Statole (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu). Nad väitsid, et kohaldada tuleb seadusandliku dekreedi nr 163/2006 artiklit 115 või teise võimalusena tsiviilseadustiku artiklit 1664. Samuti väljendasid nad seisukohta, et riigisisesed eeskirjad rikuvad direktiivi 2004/17/EÜ,[3] niivõrd kui nende tagajärjel on välistatud hindade muutmine transpordisektoris ja sellega seotud koristamislepingutes. Nende eeskirjade tõttu tekib ebaõiglane ja ebaproportsionaalne lepingu tasakaalustamatus, mille lõpptagajärg on turu toimimist reguleerivate eeskirjade rikkumine. Kui tõlgendada direktiivi 2004/17 nii, et selle tagajärjel on välistatud kõikides teatavates sektorites sõlmitud lepingutes ette nähtud hindade ülevaatamine, oleks see kehtetu.

11. Nendel asjaoludel esitas Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) 24. novembril 2016 Euroopa Kohtule kaks eelotsuse küsimust:

„1. Kas liidu õigusega (eelkõige ELL artikli 3 lõikega 3, ELTL artiklitega 26, 56–58 ja 101 ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 16) ning direktiiviga [2004/17] on kooskõlas liikmesriigi õiguse tõlgendus, mis välistab tasu muutmise „erisektorite“ hankelepingute puhul, muu hulgas hankelepingute puhul, mille ese erineb selles direktiivis viidatud lepingute esemetest, kuid mis on nendega seotud abistava seose tõttu?

2. Kas direktiiv [2004/17] (kui asuda seisukohale, et tasu muutmise välistamine kõikide lepingute puhul, mis on sõlmitud ja mida täidetakse „erisektorites“, tuleneb otse sellest direktiivist) on kooskõlas Euroopa Liidu põhimõtetega (eelkõige ELL artikli 3 lõikega 1, ELTL artiklitega 26, 56–58 ja 101 ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 16), „kuigi see on ebaõiglane ja ebaproportsionaalne ning selles rikutakse lepingulist tasakaalu ja seetõttu nõudeid tõhusa turu saavutamiseks“?“

12. Euroopa Kohus vastas 19. aprilli 2018. aasta kohtuotsuses.[4] Esimese küsimuse osas märkis Euroopa Kohus, et eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole selgitanud, miks on põhikohtuasja lahendamiseks asjakohane tõlgendada ELL artikli 3 lõiget 3 ning ELTL artikleid 26, 57–58 ja 101. Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikkel 16 on sarnane teiste harta sätetega, mis on liikmesriikidele siduvad vaid siis, kui nad kohaldavad liidu õigust, millega aga põhikohtuasjas tegu ei olnud. Nii järeldas Euroopa Kohus, et esimene küsimus on nende sätete osas vastuvõetamatu.[5]

[3] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 31. märtsi 2004. aasta direktiiv, millega kooskõlastatakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate ostjate hankemenetlused (ELT 2004, L 134, lk 1; ELT eriväljaanne 06/07, lk 19).

[4] Kohtuotsus Consorzio Italian Management ja Catania Multiservizi (C-152/17, EU:C:2018:264).

[5] *Ibid.*, punktid 33–35.

13. Selles osas aga, mis puudutas direktiivi 2004/17 ja üldpõhimõtteid, millel see rajaneb, eriti võrdse kohtlemise põhimõtet ja läbipaistvuse põhimõtet, leidis Euroopa Kohus, et neid tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus liikmesriigi õigusnormid, millega ei ole nimetatud direktiiviga hõlmatud sektorites ette nähtud tasude perioodilist läbivaatamist pärast hankelepingute sõlmimist. Seda vastust silmas pidades asus Euroopa Kohus seisukohale, et teine eelotsuse küsimus on hüpoteetiline.

14. Pärast Euroopa Kohtu otsuse kuulutamist palusid kaebajad 28. oktoobril 2018 – enne avalikku kohtuistungit, mis peeti 14. novembril 2018 –, et Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) esitaks Euroopa Kohtule uued eelotsuse küsimused. Sisuliselt väidavad kaebajad, et Euroopa Kohus ei võtnud oma otsuses seisukohta küsimuses, kas koristusteenustel on transporditeenuste suhtes abistav seos. Nad osutavad, et Euroopa Kohus eeldas oma otsuses, et nagu algses hanketeates märgitud, ei olnud võimalik lepingusuhte kestust pikendada. See aga ei kajasta olukorda Itaalias, kus ametiasutused teenuste osutamise lepinguid sageli pikendavad, vahel ka tähtajatult, luues seega olukorra, kus puudub lepingu tasakaal. Kaebajad tuginevad oma seisukohas direktiivi 2004/17 põhjendustele 9, 10 ja 45 ning artiklile 57.

15. Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu), kes on ka käesolevas asjas eelotsusetaotluse esitanud kohus, märgib, et niisiis on kaebajad tõstatanud veel eelotsuse küsimusi. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib siiski, kas ta peab põhikohtuasja asjaoludel nendes küsimustes ELTL artikli 267 kolmanda lõigu alusel Euroopa Kohtult eelotsust taotlema. Ta on seisukohal, et viimase astme kohtu kohustust esitada eelotsuse küsimus ei saa lahutada „menetluslikest piirangutest“, mis mõjutavad pooli esitama liikmesriigi kohtule kohtuasjas käsitletava juhtumi suhtes kohaldatavad riigisisese õiguse aspektid, milles nad näevad vastuolu Euroopa Liidu õigusega, „kõik ühekorraga“. Muidu viiks eelotsuse küsimuste „jada“ – lisaks sellele, et seda saaks väärkasutada, millest võib äärmisel juhul kujuneda tõepoolest „menetluse kuritarvitamine“ – lõpuks selleni, et õigus kohtulikule kaitsele ja kohtuasja kiire lahendamise põhimõte kaotaks oma tõhusa toime.

16. Nendel faktilistel ja õiguslikel asjaoludel on Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) esitanud Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas ELTL artikli 267 kohaselt peab liikmesriigi kohus, kelle otsuseid ei saa edasi kaevata, põhimõtteliselt esitama Euroopa Liidu õiguse tõlgendamise küsimuses eelotsusetaotluse ka juhtudel, mil sellise küsimuse tõstatab üks menetluspool pärast oma algset kohtusse pöördumist või pärast kohtuliku arutamise algust või pärast seda, kui kohtuasi on suunatud esimest korda nõupidamisele, või isegi pärast seda, kui Euroopa Liidu Kohtule on esimene eelotsusetaotlus juba esitatud?

2. Kas nii, nagu seadusandliku dekreedi nr 163/2006 artikleid 115, 206 ja 217 on tõlgendatud halduskohtupraktikas, nimelt välistades hindade muutmise nn võrgustikusektorite hankelepingute puhul, täpsemalt hankelepingute puhul, millel on muu ese kui direktiivis [2004/17] viidatud lepingutel, kuid mis on viimaste jaoks vajalikud, on need artiklid – eeltoodut arvesse võttes – kooskõlas Euroopa Liidu õigusega (eelkõige ELTL artikli 4 lõikega 2, artikliga 9, artikli 101 lõike 1 punktiga e, artiklitega 106 ja 151 – ning Torinos 18. oktoobril 1961 allkirjastatud Euroopa sotsiaalhartaga ja ühenduse 1989. aasta hartaga töötajate sotsiaalsete põhiõiguste kohta, millele selles artiklis on viidatud –, artiklitega 152, 153 ja 156, ELL artiklitega 2 ja 3 ning […] harta artikliga 28)?

3. Kas nii, nagu seadusandliku dekreedi nr 163/2006 artikleid 115, 206 ja 217 on tõlgendatud halduskohtupraktikas, nimelt välistades hindade muutmise nn võrgustikusektorite hankelepingute puhul, täpsemalt hankelepingute puhul, millel on muu ese kui direktiivis [2004/17] viidatud lepingutel, kuid mis on viimaste jaoks vajalikud, on need artiklid – eeltoodut arvesse võttes – kooskõlas Euroopa Liidu õigusega (eelkõige […] harta artikliga 28, ELTL artiklites 26 ja 34 ette nähtud võrdse kohtlemise põhimõttega ning ettevõtlusvabaduse põhimõttega, mida tunnustatakse ka […] harta artiklis 16)?“

17. Kaebajad, RFI, Itaalia valitsus ja Euroopa Komisjon on esitanud oma kirjalikud seisukohad. Kohtuistungil, mis peeti 15. juulil 2020, osalesid kõik nimetatud menetlusosalised ning Saksamaa ja Prantsuse valitsused.

IV. Hinnang

18. Euroopa Kohtu palvel keskendub käesolev ettepanek eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimesele küsimusele. Sellel küsimusel on kaks kihti. Ühest küljest võiks esimest küsimust selle tekstist lähtudes mõista nii, et selles lihtsalt palutakse selgitada, kas liikmesriigi viimase astme kohus on kohustatud taotlema eelotsust konkreetses faktilises olukorras, millel on kolm tunnust: 1) üks pool on selle küsimuse tõstatanud; 2) küsimus on tõstatatud pärast seda, kui pool on esitanud oma esialgsed väited, ja 3) isegi pärast seda, kui Euroopa Kohtule on juba esitatud eelotsusetaotlus. Nendele küsimustele vastata ei ole keeruline. Nimelt tulenevad vastused Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast (nagu selgitan edaspidi käesoleva ettepaneku A jaos).

19. Teisest küljest ma ei arva, et niisugune vastus vastaks küsimustele, mille eelotsusetaotluse esitanud kohus on tegelikult tõstatanud. Nimetatud kohus on märkinud, et kohtuasja pooled on tõstatanud veel küsimusi, mida saab tegelikult lahendada vastuse põhjal, mille Euroopa Kohus on juba andnud. Ent samuti on eelotsusetaotluse esitanud kohus tunnistanud, et on uusi küsimusi, mida ei saa sel teel lahendada. Nende lisandunud küsimustega seoses osutab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et olles ise liikmesriigi õiguse kohaselt viimase astme kohus, on ta kohustatud taotlema Euroopa Kohtult eelotsust, sest tema menetluses on esitatud liidu õiguse tõlgendamise küsimus.[6]

20. Siinkohal kerkib täies ulatuses esile esimese küsimuse laiem aspekt: kas viimase astme kohtutel lasuv eelotsuse taotlemise kohustus hõlmab kõiki juhtumeid, mille puhul on tekkinud kahtlusi seoses liidu õiguse korrektse kohaldamisega konkreetses kohtuasjas, olenemata sellest, kas samas asjas on juba eelotsusetaotlus esitatud või mitte? Milline on eelotsuse taotlemise kohustuse ja selle erandite õige ulatus, eelkõige kui pidada silmas niisuguseid juhtumeid nagu käesolevas põhikohtuasjas?

21. Sellele küsimusele vastust välja pakkudes tutvustan kõigepealt eelotsuse taotlemise kohustuse ja selle erandite praeguseid raame (B). Seejärel analüüsin sellest kohtupraktikast tulenevaid eri probleeme, sealhulgas neid, mille tõttu teen Euroopa Kohtule ettepaneku väljendada eelotsuse taotlemise kohustust teisiti (C). Lõpuks teen selle kohta konkreetse ettepaneku (D).

[6] Tuginedes seoses sellega Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale, eelkõige 18. juuli 2013. aasta kohtuotsusele Consiglio Nazionale dei Geologi (C-136/12, EU:C:2013:489, punkt 25).

A. Kihid

22. Asjaolud, millele eelotsusetaotluse esitanud kohus on viidanud, on seotud kolme küsimusega: 1) *poolte roll* küsimuse tõstatamisel; 2) küsimuse *ajastus* seoses eri staadiumidega, millest riigisisene kohtumenetlus võib koosneda, ja 3) võimalus esitada samas menetluses *teinegi eelotsusetaotlus*. Kui käsitada neid küsimusi kolme eraldi küsimusena, mitte sama küsimuse kolme küljena, saab tuletada neile hõlpsasti vastuse Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast.

1. Välimine kiht: otsustab alati liikmesriigi kohus

23. Esiteks on see, kas eelotsust taotlev kohus peab oma otsuse tegemisel vajalikuks Euroopa Kohtu otsust, üksnes eelotsust taotleva kohtu otsustada. Kindlasti võib liikmesriigi kohus, nagu iga muu kohus, tõenäoliselt ära kuulata poolte seisukohad seoses võimalusega taotleda mingis küsimuses eelotsust. ELTL artikliga 267 aga on ette nähtud otsene koostöö Euroopa Kohtu ja liikmesriikide kohtute vahel menetluse kaudu, mis ei olene üldse kohtuasja poolte initsiatiivist.[7] Nii ei kohusta pelgalt see, kui põhikohtuasja pool on tõstatanud teatavad liidu õiguse küsimused, asjaomast kohut asuma seisukohale, et on tõstatatud küsimus ELTL artikli 267 tähenduses, mistõttu on eelotsuse taotlemine kohustuslik.[8] Teistpidi tähendab see aga samuti, et liikmesriigi kohus võib taotleda eelotsust omal algatusel.[9]

24. Teiseks on ainult liikmesriigi kohtu otsustada, kas Euroopa Kohtule eelotsuse küsimuse esitamine on asjakohane.[10] Liikmesriigi kohtul on kõige parem positsioon, et hinnata, millises menetlusstaadiumis on tal vaja esitada Euroopa Kohtule eelotsuse küsimus.[11] Euroopa Kohus nõuab vaid seda, et vaidlus oleks eelotsusetaotluse esitamise ajal pooleli.[12]

25. Euroopa Kohtu vaatenurgast ja arvestades tema soovi abistada eelotsusetaotluse esitanud kohut nii palju kui võimalik, saab olukordi, kus liikmesriigi kohus otsustab taotleda Euroopa Kohtult eelotsust alles pärast seda, kui vaidlus ja kõik sellega seotud asjaolud on selle kohtu menetluses ilmsiks tulnud, kindlasti vaid tervitada. Nii võib korrakohane õigusemõistmine teatavatel juhtudel eeldada seda, et Euroopa Kohtu poole pöördutakse alles siis, kui eelotsust taotlev kohus on mõlemad vaidluspooled ära kuulanud. See siiski ei ole ise Euroopa Kohtu kehtestatud tingimus.[13]

26. Samamoodi ei arva ma, et Euroopa Kohus oleks vastu riigisisestele õigusnormidele või sätetele, mis nõuavad menetluse koondamist, eelkõige apellatsiooni- või viimase astme kohtutes, kohustades pooli esitama uusi või lisaargumente teataval ajahetkel või kohtumenetluse

7 Vt nt 12. veebruari 2008. aasta kohtuotsus Kempter (C-2/06, EU:C:2008:78, punkt 41), 9. novembri 2010. aasta kohtuotsus VB Pénzügyi Lízing (C-137/08, EU:C:2010:659, punkt 28) ja 18. juuli 2013. aasta kohtuotsus Consiglio Nazionale dei Geologi (C-136/12, EU:C:2013:489, punkt 28).

8 Juba 6. oktoobri 1982. aasta kohtuotsus CILFIT jt (283/81, EU:C:1982:335, punkt 9). Vt samuti 10. jaanuari 2006. aasta kohtuotsus IATA ja ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, punkt 28).

9 Juba 16. juuni 1981. aasta kohtuotsus Salonia (126/80, EU:C:1981:136, punkt 7). Vt samuti 15. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus Križan jt (C-416/10, EU:C:2013:8, punkt 65).

10 Vt nt 17. juuli 2008. aasta kohtuotsus Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, punkt 29 ja seal viidatud kohtupraktika) ning 22. detsembri 2008. aasta kohtuotsus Les Vergers du Vieux Tauves (C-48/07, EU:C:2008:758, punkt 20 ja seal viidatud kohtupraktika).

11 Vt nt 11. juuni 1987. aasta kohtuotsus X (14/86, EU:C:1987:275, punkt 11).

12 Vt nt 13. aprilli 2000. aasta kohtuotsus Lehtonen ja Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, punkt 19).

13 Juba 28. juuni 1978. aasta kohtuotsus Simmenthal (70/77, EU:C:1978:139, punktid 10 ja 11). Vt samuti hiljutisemast kohtupraktikast nt 1. veebruari 2017. aasta kohtuotsus Tolley (C-430/15, EU:C:2017:74, punktid 32 ja 33).

staadiumis. Varemalt aga on Euroopa Kohus tõepoolest üldiselt pidanud probleemseks seda, kui niisuguste tähtaegade või menetluse koondamise tõttu ei ole liikmesriigi kohtutel õigupoolest võimalik tõstatada küsimusi, mis puudutavad riigisiseste õigusnormide vastavust liidu õigusele. [14]

27. Euroopa Kohtu selle valdkonna kohtupraktika loogika niisiis tagab muu hulgas, et riigisisesed menetlusnormid ei takista liidu õiguse küsimuste tõstatamist, kusjuures eelotsusetaotlus võidakse esitada olenemata menetluse staadiumist. Praktikas viib see just piiravate riigisiseste õigusnormide võimaliku kohaldamata jätmiseni. [15]

28. Käesoleva kohtuasja kontekstis näib aga, et küsimus, kas võimalik ELTL artikli 267 alusel eelotsuse taotlemise kohustus võib tekkida „ka juhtudel, mil sellise küsimuse tõstatab [liikmesriigi kohtus] üks menetluspool pärast oma algset kohtusse pöördumist või pärast kohtuliku arutamise algust või pärast seda, kui kohtuasi on suunatud esimest korda nõupidamisele“, on esitatud teistsugust tulemust silmas pidades. Käesoleval juhul näib, et riigisiseses õiguses ei ole tegelikult ühtegi piiravat õigusnormi ning kohtuasja pooltel näib olevat lubatud võtta eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses (uuesti) arutusele asjaolusid, mille kohta on juba esitatud eelotsusetaotlus. Ent siiski oleks pehmelt öeldes väga ebaharilik hakata tuginema eespool viidatud „lubavale“ kohtupraktika suunale – milles on alati asutud seisukohale, et riigisisestel kohtunikel on täielik vabadus tõstatada *mis tahes* liidu õiguse küsimus *mis tahes* menetlusstaadiumis – selleks, et taotleda järsku vastupidist tulemust: summutada pärast Euroopa Kohtult otsuse saamist riigisisesel tasandil igasugune edasine arutelu, mis on riigisisese õigusega lubatud.

29. Kolmandaks sobiks see väga halvasti Euroopa Kohtu tavapärase lähenemisviisiga kolmandale tunnusele, millele eelotsusetaotluse esitanud kohus osutas: võimalusele küsida uuesti. Selle kohta on Euroopa Kohus alati toonitanud, et liikmesriikide kohtud võivad vabalt pöörduda Euroopa Kohtu poole, kui nad seda vajalikuks peavad, ja see, kui Euroopa Kohus on juba tõlgendanud sätteid, mille tõlgendamist taotletakse, ei tähenda, et Euroopa Kohus ei tohi selle üle uuesti otsustada. [16]

30. Sama kehtib *sama* riigisisese menetluse *raames*. Euroopa Kohus on märkinud: „[s]elline menetlus on põhjendatud siis, kui liikmesriigi kohtul on raskusi Euroopa Kohtu otsuse mõistmisel või kohaldamisel, nii et ta esitab Euroopa Kohtule uue õigusliku küsimuse või uued seisukohad, mis võivad viia selleni, et Euroopa Kohus vastab juba esitatud küsimusele teisiti.“ [17] Seega on uus eelotsusetaotlus alati võimalik samade liidu õiguse sätete kohta, aga ka võimalike teiste sätete või küsimuste kohta samas menetluses.

31. Järelikult on lühike vastus esimesele eelotsuse küsimusele niisugune, et eelotsusetaotluse *võib* esitada igal ajal, olenemata varasemast eelotsusest, mille Euroopa Kohus on teinud sama menetluse raames, niikaua kui eelotsusetaotluse esitanud kohus on seisukohal, et tal on otsuse

[14] Vt nt 14. detsembri 1995. aasta kohtuotsus Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, punktid 19 ja 20). Vt samuti, eelkõige seoses (teistkordsete) edasikaebuste ulatuse võimaliku piiramisega 2002. aasta juuni kohtuotsus Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:329, punktid 17 ja 18).

[15] Vt samuti üldisemalt 5. oktoobri 2010. aasta kohtuotsus Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, punkt 25) või 15. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus Križan jt (C-416/10, EU:C:2013:8, punkt 67).

[16] Vt nt 17. juuli 2014. aasta kohtuotsus Torresi (C-58/13 ja C-59/13, EU:C:2014:2088, punkt 32 ja seal viidatud kohtupraktika), 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Schweppes (C-291/16, EU:C:2017:990, punkt 26) ning 6. novembri 2018. aasta kohtuotsus Bauer ja Willmeroth (C-569/16 ja C-570/16, EU:C:2018:871, punkt 21).

[17] Vt 5. märtsi 1986. aasta kohtumäärus Wünsche (69/85, EU:C:1986:104, punkt 15), 11. juuni 1987. aasta kohtuotsus X (14/86, EU:C:1987:275, punkt 12), 6. märtsi 2003. aasta kohtuotsus Kaba (C-466/00, EU:C:2003:127, punkt 39) ning 30. juuni 2016. aasta kohtumäärus Sokoll-Seebacher ja Naderhirn (C-634/15, EU:C:2016:510, punkt 19).

tegemiseks vaja Euroopa Kohtu vastust. See otsus tuleb alati teha riigisisesel kohtul, pidades silmas iga põhjendatud kahtlust, mis tal võib jätkuvalt olla seoses liidu õiguse korrektse kohaldamisega tema menetluses olevas kohtuasjas.

2. Sügavam kiht: kas tõesti tuleb eelotsust taotleda kõikides küsimustes?

32. Lühidalt väljendudes jääb kõik see eelotsusetaotluse esitanud kohtu ainupädevusse ja tema hinnata on (subjektiivne) vajadus paluda Euroopa Kohtult veel suuniseid. Ent kas see tõepoolest on vastus? Või kas selline avaldus on pigem probleemi kirjeldus? Tõesti, kas niisugustel juhtudel nagu käesolev peaks ikka veel kehtima kohustus taotleda eelotsust?

33. Selles kontekstis jõuab eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimene küsimus teise, palju sügavama kihini. Seda rõhutab veelgi asjaolu, et *kõik* eelmises osas eraldiseisvate küsimustena käsitletud *kolm asjaolu* on põhikohtuasjas ühel ajal olemas. Nii saab küsimuseks see, kas eelotsusetaotluse esitanud kohus on kõikidest nendest asjaoludest hoolimata ikkagi kohustatud eelotsust taotlema.

34. Seetõttu ei usu ma, et niisugusele küsimusele oleks võimalik eelmises jaos kirjeldatud viisil õigesti vastata. Samuti ei usu ma, et sellele saaks vastata väitega, et käesolev kohtuasi puudutab pelgalt Euroopa Kohtu varasema otsuse siduvat jõudu ja selle kohtuotsuse järgimist. Kindlasti on tõsi, et juba alates kohtuotsusest Da Costa [18] ja nagu hiljem kohtuotsusega CILFIT [19] kokku võeti, võib Euroopa Kohtu poolt ELTL artikli 267 alusel antud tõlgendus jätta selle kohustuse eesmärgita ja seega sisuta. [20] Seda enam on see nii, kui esitatud küsimus on sisuliselt samane küsimusega, mille kohta juba on tehtud eelotsus sellesama riigisisese menetluse raames. [21]

35. Ent eelotsusetaotluse esitanud kohus on selgelt märkinud, et tema menetluses olevas kohtuasjas on osaliselt tegu uute, lisandunud asjaoludega, mida Euroopa Kohus ei ole varem käsitlenud. Seega ei ole küsimus selles, et Euroopa Kohtu varasemat otsust eirataks.

36. Sellises kontekstis on võimatu väita, nagu välistaks liidu õigus Itaalia praktika, mille kohaselt antakse pooltele võimalus esitada oma seisukohad vastuse kohta, mis saadi kõrgema astme kohtult selle menetluse raames esitatud taotluse peale. Kohtuistungil märkis Itaalia valitsus, et see praktika on kohaldatav mitte ainult Euroopa Kohtult saadud vastuste, vaid ka riigisisese kohtuniku esitatud põhiseaduslikkust puudutava küsimuse peale riigisiseselt konstitutsioonikohtult saadud vastuste suhtes. Niisuguses olukorras antakse põhikohtuasja pooltele sõna küsimuses, milline on nende arvates kõrgema astme kohtu antud suuniste mõju nende kohtuasjale.

37. Kokkuvõttes, kui Euroopa Kohus ei soovi korrata ilmselget, laskumata käesoleva kohtuasja sügavamasse kihti, või radikaalselt üle vaadata mõnd äsja kirjeldatud aspekti, pean arutelu eelotsuse taotlemise kohustuse olemuse ja ulatuse üle käesoleva kohtuasja kontekstis põhjendatuks. Menetlusosalised on väljendanud selles küsimuses erinevaid seisukohti.

18 27. märtsi 1963. aasta kohtuotsus Da Costa jt (28/62–30/62, EU:C:1963:6).

19 6. oktoobri 1982. aasta kohtuotsus CILFIT jt (283/81, EU:C:1982:335, punktid 13 ja 14).

20 Kaudsel eeldusel, mida väljendatakse alles hiljem, et tõlgendus, mille Euroopa Kohus on juba andnud, on liikmesriigi kohtunikule siduv – vt hiljutisemast kohtupraktikast nt 5. oktoobri 2010. aasta kohtuotsus Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, punktid 29 ja 30) või 5. juuli 2016. aasta kohtuotsus Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, punkt 33).

21 Vt nt 4. novembri 1997. aasta kohtuotsus Parfums Christian Dior (C-337/95, EU:C:1997:517, punkt 29).

38. Põhikohtuasja kaebajad ja vastustaja on keskendunud oma seisukohtades eelkõige teisele ja kolmandale küsimusele. Esimese küsimuse osas on kaebajad seisukohal, et eelotsust ei ole vaja taotleda, kui on olemas väljakujunenud kohtupraktika, välja arvatud juhul, kui asjasse puutuvad kohtupretsedendid on liiga ammused või kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses on esitatud uusi argumente, nagu põhikohtuasjas ongi. Vastustaja on seisukohal, et eelotsusetaotluse esitanud kohus ei oleks pidanud uusi eelotsuse küsimusi esitama, kuna vaidlusaluste liidu õigusnormide tõlgendus on selge ja vastus tulenes Euroopa Kohtu juba olemasolevast praktikast.

39. Saksamaa, Prantsuse ja Itaalia valitsused, samuti komisjon on kõik käsitlenud esimest küsimust üksikasjalikumalt, väljendades mitmesuguseid eri seisukohti. Saksamaa valitsus ja komisjon on seisukohal, et kohtuotsust CILFIT ei ole vaja kuidagi uuesti ette võtta. Saksamaa valitsus märkis, et kohtuotsuses CILFIT sõnastatud kriteeriumid on pidanud vastu ajaproovile ja need tuleks säilitada.

40. Itaalia valitsus kutsus üles paremini tasakaalustama eelotsuse taotlemise kohustust ja korrakohast õigusemõistmist. Nimetatud valitsuse sõnul rikuksid viimase astme kohtud ELTL artikli 267 kolmandat lõiku vaid siis, kui nad jätavad poolte tõstatatud liidu õiguse küsimused arvesse võtmata või loevad need põhjendamata alusetuks. Nimetatud valitsus on seisukohal, et põhjendamine on määrava tähtsusega. See võib isegi leevendada liikmesriikidele tekkivat vastutust selle eest, kui nende viimase astme kohtud jätavad eelotsuse taotlemata.

41. Prantsuse valitsus pakkus välja, et kohtuotsuse CILFIT kriteeriume tuleks (uuesti) tõlgendada ELTL artikli 267 üldist eesmärki ja liidu õiguse praegust seisu arvestades, võttes arvesse toimunud struktuurilisi muutusi. Eelotsuse taotlemise kohustus peaks keskenduma olulistele tõlgendamisküsimustele ja niisugustele küsimustele, millest võib tekkida lahknevaid tõlgendusi liidu eri osades, mitte tingimata individuaalsetele juhtumitele liikmesriikide piires. Liidu õiguse kohaldamist puudutavates küsimustes ei peaks rakenduma kohustus eelotsust taotleda. Selline kohustus peaks alles jääma vaid üldistes küsimustes või küsimustes, mis on küll kasuistlikumad, kuid eeldavad Euroopa Kohtult üldise analüüsiraamistiku või õigusliku põhjendamise kriteeriumide seadmist. Ehkki viimase astme kohtud võivad jätkuvalt otsustada taotleda eelotsust ka muud liiki küsimustes, peaksid liikmesriikide kohtud arvesse võtma korrakohase õigusemõistmise ja mõistliku aja jooksul kohtuotsuse tegemise nõudeid, eriti kui Euroopa Kohus on juba teinud samas menetluses esimese eelotsuse.

B. Kohtuotsus CILFIT (ja selle järglased)

42. ELTL artikli 267 kolmanda kõigu kohaselt on liikmesriigi kohtud, mille otsuste peale ei saa siseriikliku õiguse järgi edasi kaevata, kohustatud saatma küsimused liidu õiguse tõlgendamise või kehtivuse kohta Euroopa Kohtusse.

43. Seega lasub viimase astme kohtutel[22] aluslepingu sõnastuse kohaselt selgelt kohustus saata nimetatud artikli esimese lõiguga hõlmatud küsimused Euroopa Kohtusse. Ent nagu mitmegi esmase õiguse sättega, on ülejäänu lihtsalt kohtupraktikaga tõlgendamise küsimus.

[22] Kasutan käesolevas ettepanekus seda laialt tuntud lühinimetust, et tähistada „siseriiklik[ke] kohtu[id], mille otsuste peale ei saa siseriikliku õiguse järgi edasi kaevata“. Selliste kohtute kindlakstegemise kohta igas *konkreetses* menetluses vt samuti nt 4. juuni 2002. aasta kohtuotsus Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:329, punkt 16), 16. detsembri 2008. aasta kohtuotsus Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, punktid 76–78), 15. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus Križan jt (C-416/10, EU:C:2013:8, punkt 72) ning 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus Biuro podróży „Partner“ (C-119/15, EU:C:2016:987, punktid 52 ja 53).

44. Esiteks ei ole aluslepingu tekstis eelotsuse taotlemise kohustuse ulatuse osas eristatud tõlgendamise küsimusi ja kehtivuse küsimusi. Ent *kehtivuse* küsimuste kohta on Euroopa Kohus märkinud, et *kõik* riigisisesed kohtud, s.o mitte ainult viimase astme kohtud, on reservatsioonideta kohustatud saatma niisugused küsimused Euroopa Kohtule. Liikmesriigi kohus ei ole pädev liidu institutsioonide õigusaktide kehtetust tuvastama.[23] Ühtsuse nõue on eriti oluline, kui on vaidlustatud liidu õigusakti kehtivus. Liikmesriikide kohtute erimeelsused liidu õigusaktide kehtivuse küsimustes võivad ohustada ühenduse õiguskorra ühtsust ja kahjustada õiguskindluse põhimõtet.[24]

45. Sellised kaalutlused seavad liidu õigusaktide kehtivust puudutavad küsimused teistsugusele ja eraldi kursile. On väga oluline, et kuna põhjus, miks kõik liikmesriikide kohtud on kategooriliselt kohustatud saatma tekkida võivad kehtivust puudutavad küsimused Euroopa Kohtusse, erineb põhjustest, miks on olemas kohustus taotleda eelotsust tõlgendamist puudutavates küsimustes, kehtib sama ka nende kohustuste erandite kohta. Kohtuotsusest CILFIT tulenevad erandid *ei ole kohaldatavad* kohustusele taotleda eelotsust *kehtivusega* seotud küsimuses.[25]

46. Siinkohal peaks juba rõhutama, et järgnev arutelu käesolevas ettepanekus puudutab üksnes liidu õiguse tõlgendamise kohta esitatud eelotsusetaotlusi.

47. Teiseks on õiglane tunnistada, et ELTL artikli 267 kolmanda lõigu tekstis on ette nähtud kategooriline kohustus, mis lasub liikmesriikide viimase astme kohtutel *ilma mingite eranditeta*: „Kui mingi niisugune küsimus *kerkib üles* […], *peab* nimetatud kohus saatma asja kohtusse.“ Selles suhtes on Euroopa Kohus oma praktikas kohtuasjas CILFIT näinud sisuliselt ette erandid seoses *tõlgendamise* küsimustega.

48. Kindlasti ei tõstata ma seda küsimust eesmärgiga vihjata, et niisugused erandid on ebaõiged või õigusvastased. Õigupoolest lausa vastupidi: need erandid on vajalikud. Soovin seda järgnevat arutelu sissejuhatavalt toonitada aga selleks, et rõhutada: kui küsimus on eelotsuse taotlemise kohustuse või selle erandite olemuses ja ulatuses, on argument, et „seda ei saa muuta, sest aluslepingus on nii kirjas“, mõnevõrra veider. Selles osas, millise ulatusega täpselt on eelotsuse taotlemise kohustus, on ELTL artikli 267 sõnastus märkimisväärselt lahtine. Selle kohustuse eranditest vaikib alusleping üldse. Täpsemalt, kui soovida käsitleda teksti pedantselt, saaks isegi väita, et ELTL artikli 267 tekst välistab erandid eelotsuse taotlemise kohustusest.

1. Eelotsuse taotlemise kohustuse põhjused

49. Üldiselt paneb „ELTL artikliga 267 kehtestatud süsteem […] aluse vahetule koostööle Euroopa Kohtu ja siseriiklike kohtute vahel, mille käigus viimased osalevad otseselt liidu õiguse nõuetekohases kohaldamises ja ühetaolises tõlgendamises ning samuti selle õiguskorraga üksikisikutele antud õiguste kaitsmises“.[26]

23 Vt 22. oktoobri 1987. aasta kohtuotsus Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, punkt 20), 6. detsembri 2005. aasta kohtuotsus Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:742, punkt 17) ning 21. detsembri 2011. aasta kohtuotsus Air Transport Association of America jt (C-366/10, EU:C:2011:864, punkt 47).

24 Vt nt 22. oktoobri 1987. aasta kohtuotsus Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, punkt 15), 6. detsembri 2005. aasta kohtuotsus Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:742, punkt 21) ja 28. märtsi 2017. aasta kohtuotsus Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punktid 78–80).

25 Vt 6. detsembri 2005. aasta kohtuotsus Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:742, punktid 20 ja 25).

26 8. märtsi 2011. aasta arvamus 1/09 (ühtse patendivaidluste lahendamise süsteemi loomise kokkulepe) (EU:C:2011:123, punkt 84). Kohtujuristi kursiiv.

50. Alusleping nõuab liikmesriikide viimase astme kohtutelt ELTL artikli 267 kolmanda lõigu kohaldamisalas siiski rohkem kui mis tahes kohtutelt selle artikli teise lõigu kohaldamisalas. Seega peavad peale kõikidele liikmesriikide kohtutele avatud küsimisvõimaluse olema veel mõningad, struktuurilised põhjused, miks on viimase astme kohtutel kohustus taotleda eelotsust.

51. Viimase astme kohtutel lasuva kohustuse struktuurilist põhjust on nimetatud varakult juba kohtuotsuses Hoffmann-Laroche: „tagada, et liikmesriigis ei tekiks liidu õigusnormidega vastuolus olevat siseriiklikku kohtupraktikat“.[27] Teisisõnu on ELTL artikli 267 kolmanda lõigu erieesmärk vajadus „vältida [liidus] lahknevusi [liidu] õiguse küsimusi käsitlevates kohtuotsustes“.[28] Selle kohustuse piirdumine viimase astme kohtutega on põhjendatud konkreetselt sellega, et „viimase astmena kohtuasja läbivaatav kohus [on] juba määratluse poolest viimane kohtuaste, milles eraõiguslikud isikud võivad tugineda neile liidu õigusest tulenevatele õigustele. Viimase astmena kohtuasja lahendav kohus peab siseriiklikus õigusruumis tagama õiguse ühetaolise tõlgendamise“.[29]

52. Nii on peale soovi abistada liikmesriigi kohut konkreetses kohtuasjas liidu õiguse õigesti tõlgendamisel või kohaldamisel, mis näib olevat ELTL artikli 267 üldine loogika, eelotsuse taotlemise kohustuse loogikat väljendatud süsteemselt, struktuurselt: hoida ära lahknevusi liidu kohtupraktikas. Seega loogiliselt on seda eesmärki kõige parem saavutada liikmesriigi kohtute tasandil, mille endi ülesanne kaldub olema tagada ühtsus riigi tasandil.

53. On siiski õiglane tunnistada, et aastate jooksul ei ole eelotsuse taotlemise kohustust Euroopa Kohtu sõnastatud seisukohtades (ja kohaldamispraktikas) alati nii järjepidevalt väljendatud. Vahel on kasutatud sõnastust „ühetaoline tõlgendamine ja kohaldamine“,[30] vahel sõnastust „nõuetekohane kohaldamine ja ühetaoline tõlgendamine“,[31] vahel ka lihtsalt sõnastust „ühetaoline kohaldamine“.[32]

54. Tegemist võib olla vaid sõnastuse tahtmatu varieerumisega. Teistel kordadel aga annavad need tunnistust sügavamast lahknevusest. Need viitavad jätkuvale pingele küsimuses, kui erinevalt tuleb käsitada ELTL artikli 267 kolmandast lõigust tulenevat *kohustust* võrreldes teises lõigus ette nähtud *võimalusega*.

55. Teises lõigus ette nähtud *võimalus* ja eelotsusemenetluse üldine eesmärk on kahtlemata abistada riigisiseseid kohtuid liidu õiguse elemente sisaldavate *üksikvaidluste* lahendamisel. Pikemas perspektiivis teenib see juhtumile keskenduv „mikroeesmärk“ süsteemsemat eelotsusemenetluse „makroeesmärki“. Järk-järgult kujuneb selle tulemusel pretsedentide süsteem (või Euroopa Kohtu keeles: väljakujunenud kohtupraktika), mis aitab kohaldada liidu õigust kogu Euroopa Liidus ühetaoliselt.

27 24. mai 1977. aasta kohtuotsus Hoffmann-Laroche (107/76, EU:C:1977:89, punkt 5), hiljem korratud mitmes muus kohtuotsuses, nagu 2. aprilli 2009. aasta kohtuotsuses Pedro IV Servicios (C-260/07, EU:C:2009:215, punkt 32 ja seal viidatud kohtupraktika), 15. märtsi 2017. aasta kohtuotsuses Aquino (C-3/16, EU:C:2017:209, punkt 33 ja seal viidatud kohtupraktika) ning 4. oktoobri 2018. aasta kohtuotsuses komisjon *vs*. Prantsusmaa (dividendimaks) (C-416/17, EU:C:2018:811, punkt 109).

28 Vt 24. mai 1977. aasta kohtuotsus Hoffmann-Laroche (107/76, EU:C:1977:89, punkt 7).

29 Vt nt 15. märtsi 2017. aasta kohtuotsus Aquino (C-3/16, EU:C:2017:209, punkt 34).

30 Näiteks 24. mai 1977. aasta kohtuotsus Hoffmann-Laroche (107/76, EU:C:1977:89, punkt 5) või Euroopa Liidu Kohus, soovitused liikmesriikide kohtutele eelotsuse taotlemiseks (ELT 2019, C 280, lk 1, punkt 1).

31 Näiteks 6. oktoobri 1982. aasta kohtuotsus CILFIT jt (283/81, EU:C:1982:335, punkt 7) ning 8. märtsi 2011. aasta arvamus 1/09 (ühtse patendivaidluste lahendamise süsteemi loomise kokkulepe) (EU:C:2011:123, punkt 84).

32 Näiteks 21. detsembri 2011. aasta kohtuotsus Air Transport Association of America jt (C-366/10, EU:C:2011:864, punkt 47) ning 28. märtsi 2017. aasta kohtuotsus Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 80).

56. Ent kas eelotsuse taotlemise *kohustust* saab mõista kui lihtsalt eelotsuse taotlemise *võimaluse* laiendust, muutub soov teha kindlaks juhud, mil miski, mis põhineb eelotsuse taotluse võimalusel, järsku struktuuriliseks kohustuseks, kusjuures liikmesriigi kohtunik, kellel võib olla „subjektiivseid kahtlusi", leiab end järsku „objektiivselt vajavat" Euroopa Kohtu abi?

2. Erandid kohustusest

57. Kohtuasjas CILFIT vaidlesid villa importijad Itaalia tervishoiuministeeriumiga väljastpoolt (tollast) ühendust imporditud villa tervishoiukontrolli maksu üle. Importijad tuginesid määruse sättele, mis keelas liikmesriikidel nõuda mis tahes makset, mille toime on samaväärne tollimaksuga, teatavatelt imporditud loomsetelt toodetelt. Tervishoiuministeerium väitis, et vill ei kuulu aluslepingu ega seega ka selle määruse kohaldamisalasse.

58. Nendel asjaoludel taotles Corte Suprema di Cassazione (kassatsioonikohus, Itaalia) eelotsust tollase EMÜ asutamislepingu artikli 177 (nüüd ELTL artikkel 267) kolmanda lõigu tõlgendamise kohta, paludes sisuliselt selgitada, kas eelotsuse taotlemise kohustus on automaatne või oleneb eeltingimusest, et tõlgendamise osas peab esinema põhjendatud kahtlusi. Tervishoiuministeeriumi sõnul oli määruse tõlgendus nii ilmne, et välistas tõlgendamise osas kahtluse võimaluse, mistõttu ei tekkinud vajadust taotleda Euroopa Kohtult selle kohta eelotsust. Asjaomased importijad väitsid, et kuna küsimus määruse tõlgendamise kohta on esitatud kõrgeimas kohtus, mille otsuste peale ei saa siseriikliku õiguse järgi edasi kaevata, ei pääse see kohus kohustusest saata asi Euroopa Kohtusse.

59. Oma otsuses viitas Euroopa Kohus kõigepealt eelotsuse taotlemise kohustuse eesmärgile „tagada ühenduse õiguse nõuetekohane kohaldamine ja ühetaoline tõlgendamine kõikides liikmesriikides. Täpsemalt on artikli 177 kolmanda lõigu eesmärk vältida ühenduses lahknevusi ühenduse õiguse küsimusi käsitlevates kohtuotsustes. Kui on üles kerkinud tõlgendamisküsimus artikli 177 tähenduses, tuleb nimetatud kohustuse ulatust hinnata kõnealuseid eesmärke arvestades […]".[33]

60. Seejärel, *neid eesmärke silmas pidades*, märkis Euroopa Kohus, et eelotsuse taotlemise kohustus ei ole absoluutne. Ta nägi ette kolm erandit viimase astme kohtute eelotsuse taotlemise kohustusest.

61. Esiteks ei ole viimase astme kohtud kohustatud tõlgendamise küsimuses eelotsust taotlema, „kui kõnealune küsimus ei ole asjasse puutuv, see tähendab, kui vastus, sõltumata sellest, milline see on, ei mõjuta mingil viisil vaidluse lahendust".[34]

62. Olen nõus, et arutelu selle üle, kas see on tegelikult erand kohustusest või hoopis kinnitus kohustuse puudumise kohta, on täiesti võimalik. Mida tuleks või saakski küsida, kui (asjakohast) liidu õigusega seotud probleemi ei ole? Kui esitatud küsimus ei ole põhikohtuasja lahendamise seisukohast asjakohane, ei ole tegu ainult küsimuse esitamise kohustuse puudumisega, vaid niisugune küsimus oleks ka lihtsalt vastuvõetamatu.[35]

33 6. oktoobri 1982. aasta kohtuotsus CILFIT jt (283/81, EU:C:1982:335, punkt 7).

34 *Ibid.*, punkt 10. Kohtujuristi kursiiv.

35 Vt hiljutist näidet 26. märtsi 2020. aasta kohtuotsuses Miasto Łowicz and Prokurator Generalny (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234).

63. Arvan siiski, et esimest „erandit“ oleks õige tõlgendada selle ajalises kontekstis. See oli esimene kord, mil Euroopa Kohus märkis, et hoolimata ELTL artikli 267 kolmanda lõigu sõnastusest on ka selle puhul kohaldatav sama tingimus, mida sisaldab teine lõik. Ent mis siiski olulisem: neid kahte ELTL artikli 267 lõiku sillana ühendades muutus esimene erand struktuuriliselt seotuks konkreetse juhtumiga ja eelotsuse taotlemise mikroeesmärgiga abistada liikmesriikide (esimese ja viimase astme) kohtuid nende menetluses oleva konkreetse vaidluse lahendamisel, kui kerkib üles liidu õigusega seotud küsimus.

64. Teiseks ei ole eelotsuse taotlemise kohustust, kui „üleskerkinud küsimus langeb sisuliselt kokku küsimusega, mille kohta on analoogilises asjas eelotsus juba tehtud“,[36] ja olukordades, kus „Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikas on kõnesolev õigusküsimus juba lahendatud, sõltumata menetluse olemusest, mis sellise kohtupraktika on tinginud, ja seda isegi siis, kui vaidlusalused küsimused ei ole täiesti identsed“.[37]

65. See teine erand, mille kohta on mitteametlikumalt kasutatud ka nimetust *acte éclairé* (ka teistes keeltes), hõlmab olukordi, kus Euroopa Kohus on juba pretsedendi loonud. See oli edasiarendus kohtuotsusest Da Costa, milles Euroopa Kohus märkis, et „[eelotsuse taotlemise] kohustuse eesmärk [võib] Euroopa Kohtu varasemate tõlgenduste tõttu kaduda ja kohustus kaotab seega oma sisu“.[38]

66. Kolmandaks märkis Euroopa Kohus lõpuks, et eelotsuse taotlemise kohustust ei ole, kui „[liidu] õiguse õige kohaldamine võib olla niivõrd ilmselge, et ei jää ruumi põhjendatud kahtlusele, kuidas lahendada üleskerkinud küsimus“.[39] Sisuliselt nii tekkis (nagu võib väita) kõige tuntum erand: „põhjendatud kahtluse puudumisega“ seotud erand ehk – nagu seda on ka teistes keeltes nimetatud – „*acte clair*'i“ erand.

67. Edasi loetles Euroopa Kohus mitu nõuet, mille täidetuses peab liikmesriigi kohus olema veendunud järeldamaks, et vaidlusaluse liidu õiguse sätte tõlgendamise suhtes ei ole põhjendatud kahtlust. Võib olla vaieldav, kas nõue, et liikmesriigi kohus peab „veenduma, et küsimus on niisama ilmselge teiste liikmesriikide kohtute ja Euroopa Kohtu jaoks“,[40] on üks nendest konkreetsetest nõuetest või õigupoolest teatavat liiki üldine kriteerium, mis pakub lisasuuniseid olukorras, mil põhjendatud kahtlus puudub.

68. Eeldades aga, et see on „üldine“ kriteerium, loetles Euroopa Kohus seejärel veel ühenduse õiguse eripärasid, mida liikmesriigi kohus peab enne niisugusele järeldusele jõudmist arvesse võtma. Nende hulka kuuluvad: 1) „[ü]henduse õigusnormi tõlgendamine eeldab […] keeleversioonide võrdlemist“;[41] 2) „õigusmõistetel ei ole ühenduse õiguses ja eri liikmesriikide õiguses tingimata sama sisu“;[42] 3) „ühenduse iga õigusnormi tuleb käsitada selle kontekstis ja tõlgendada ühenduse õigust kui tervikut silmas pidades, arvestades õiguse eesmärke ja arengu taset kuupäeval, mil kõnealust normi tuleb kohaldada“.[43]

36 6. oktoobri 1982. aasta kohtuotsus CILFIT jt (283/81, EU:C:1982:335, punkt 13).

37 *Ibid.*, punkt 14.

38 27. märtsi 1963. aasta kohtuotsus Da Costa jt (28/62–30/62, EU:C:1963:6).

39 6. oktoobri 1982. aasta kohtuotsus CILFIT jt (283/81, EU:C:1982:335, punkt 16).

40 *Ibid.*, punkt 16.

41 *Ibid.*, punkt 18.

42 *Ibid.*, punkt 19.

43 *Ibid.*, punkt 20.

3. (Euroopa Kohtu) edaspidine kohaldamispraktika

69. Aastate jooksul ei ole olnud puudust akadeemilistest[44] ega isegi kohtulikest[45] panustest arutellu selle üle, kas kohtuotsuses CILFIT ette nähtud erandeid ja eelkõige *acte clair*'i suhtes väljendatud seisukohti tuleb tõepoolest käsitada kui nõudeid ja seega kui kontroll-loetelu liikmesriikide viimase astme kohtutele või tuleb neid rohkem pidada „üldiseks suuniste süsteemiks" või „tööriistakastiks",[46] mida ei pea võtma täht-tähelt.

70. Selles aspektis on oluline Euroopa Kohtu enda hilisem sellekohane praktika. Sellest kohtupraktikast tuleneb kaks iseäranis tähelepanuväärset momenti. Esiteks ei ole Euroopa Kohus kohtuotsust CILFIT kunagi sõnaselgelt uuesti ette võtnud ega nüansseerinud, olgugi et mitu kohtujuristi on talle korduvalt ette pannud seda teha. Teiseks saab CILFITi kriteeriumide tegelikku kohaldamist eeldanud kohtuasjade puhul öelda, et Euroopa Kohtu kohaldamispraktika on mõnevõrra varieerunud, eriti viimasel aastakümnel.

71. Esiteks soovis kohtuasjas Intermodal Transports[47] eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitusi teemal, kas ta peab esitama eelotsuse küsimused kombineeritud nomenklatuuri (edaspidi „KN") tõlgendamise kohta olukorras, kus teatava toote KNi alusel klassifitseerimist puudutava vaidluse pool tugineb tolli otsusele, mis on ette nähtud kolmandale isikule samalaadse toote kohta väljastatud siduvas tariifiinformatsioonis (edaspidi „STI"), kui eelotsusetaotluse esitanud kohus arvab, et see STI on vastuolus KNiga. Lihtsalt väljendudes, kas kohtul peaks olema põhjendatud kahtlus olukorras, kus ta on teistsugusel õiguslikul seisukohal kui teise liikmesriigi ametiasutus?

72. Euroopa Kohus tuvastas, et kolmas CILFITi erand (*acte clair*) võib olla jätkuvalt täidetud olenemata sellest, et teise liikmesriigi haldusasutus tõlgendab liidu õigust teisiti. Euroopa Kohtu sõnul peab see, kui teise liikmesriigi toll väljastas otsuse, mis näib kajastavat teistsugust KNi tõlgendust kui see, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus peab selles vaidluses õigeks kasutada samalaadsete kaupade suhtes, „kindlasti õhutama seda kohut eriti tähelepanelik olema, kui ta hindab KNi korrektse kohaldamise suhtes mõistliku kahtluse võimalikku puudumist".[48] Sellise STI olemasolu aga ei saanud iseenesest takistada eelotsusetaotluse esitanud kohut otsustamast, et KNi tariifi õige kohaldamine on nii selge, et põhjendatud kahtlust ei teki.[49]

44 Vt paljude hulgast eelkõige Rasmussen, H., „The European Court's Acte Clair Strategy in C.I.L.F.I.T. Or: Acte Clair, of Course! But What does it Mean?", *European Law Review*, 1984, 9, lk 242; Bebr, G., „The Preliminary Proceedings or Article 177 EEC – Problems and Suggestions for Improvement" – Schermers, H. G., jt (toim), *Article 177 EEC: Experience and Problems*, Amsterdam, North-Holland, 1987, lk 355; Vaughan, D., „The Advocate's View" – Andenas, M., *Article 177 References to the European Court – Policy and Practice*. London, Butterworths, 1994, lk 61; Broberg, M., „Acte clair revisited: Adapting the acte clair criteria to the demands of time", *Common Market Law Review*, 2008, 45, lk 1383; Broberg, M., ning Fenger, N., *Preliminary References to the European Court of Justice*, 2. trükk, Oxford, Oxford University Press, 2014, lk 240–246.

45 Vt juba nt riigisisesed kohtulikud seisukohad – Schermers, H. G., jt (toim), *Article 177 EEC: Experience and Problems*. Amsterdam, North-Holland, 1987, lk 53–134; üldaruanne Euroopa Liidu riiginõukogude ja kõrgeimate halduskohtute assotsiatsiooni 18. kollokviumist 20. ja 21. mail 2002 Helsingis teemal „The Preliminary Reference to the Court of Justice of the European Communities", lk 28 ja 29; vt samuti Wattel, P. J., „Köbler, CILFIT and Welthgrove: We can't go on meeting like this", *Common Market Law Review* 41, 2004, lk 177.

46 Kui laenata väljendit, mida kasutas hiljuti kohtujurist Wahl liidetud kohtuasjades X ja van Dijk (C-72/14 ja C-197/14, EU:C:2015:319, punkt 67).

47 15. septembri 2005. aasta kohtuotsus Intermodal Transports (C-495/03, EU:C:2005:552).

48 *Ibid*., punkt 34.

49 *Ibid*., punkt 35.

73. Teiseks küsis kohtuasjas X ja van Dijk[50] eelotsusetaotluse esitanud Hoge Raad der Nederlanden (Madalmaade kõrgeim kohus), kas hoolimata sellest, et Madalmaade alama astme kohus esitas samas küsimuses eelotsusetaotluse, võib Hoge Raad (kõrgeim kohus) siiski lahendada õiguspäraselt vaidluse, esitamata Euroopa Kohtule eelotsuse küsimusi ja ootamata ära vastuseid selle alama astme kohtu esitatud eelotsuse küsimustele.

74. Euroopa Kohus märkis, et liikmesriigi alama astme kohtu tõlgenduskahtlus ei välista *acte clair*'i olemasolu sama riigi viimase astme kohtu jaoks. Kõigepealt toonitas ta, et „üksnes selliste siseriiklike kohtute ülesanne, kelle otsuste peale ei saa siseriikliku õiguse järgi edasi kaevata, on omal vastutusel ja iseseisvalt hinnata, kas tegemist on *acte clair*'iga".[51] Edasi märkis ta, et „kuna asjaolu, et madalama astme kohus on esitanud Euroopa Kohtule eelotsuse küsimuse sama problemaatika kohta, mis on üles kerkinud viimase astmena asja lahendavas siseriiklikus kohtus, ei tähenda *iseenesest* seda, et kohtuotsuses [CILFIT] sõnastatud tingimused ei võiks olla täidetud, mistõttu võib viimasena nimetatud kohus jätta Euroopa Kohtusse pöördumata ja lahendada enda menetluses oleva küsimuse omal vastutusel, siis tuleb asuda seisukohale, et selline asjaolu ei kohusta liikmesriigi kõrgeimat kohut ka ära ootama vastust, mille Euroopa Kohus annab madalama astme kohtu esitatud eelotsuse küsimusele".[52]

75. Kolmandaks vaidlustasid hagejad kohtuasjas Ferreira Da Silva e Brito[53] lepinguvälise vastutuse kohaldamise hagis Portugali riigi vastu mõiste „ettevõtte üleminek" tõlgenduse direktiivi 2001/23/EÜ[54] tähenduses, mida oli kasutanud Supremo Tribunal de Justiça (Portugali kõrgeim kohus). Hagejate sõnul oleks Supremo Tribunal de Justiça (kõrgeim kohus) pidanud täitma oma kohustust taotleda eelotsust ja esitama selle kohta Euroopa Kohtule eelotsuse küsimuse. Eelotsusetaotluse esitanud madalama astme kohus küsis Euroopa Kohtult, kas ELTL artiklit 267 tuleb tõlgendada nii, et kuna seda juhtumit lahendavad madalama astme riigisisesed kohtud tegid vastuolulisi otsuseid, oli Supremo Tribunal de Justiça (kõrgeim kohus) kohustatud taotlema Euroopa Kohtult eelotsust küsimuses, mis puudutas mõiste „ettevõtte üleminek" õiget tõlgendamist direktiivi 2001/23 tähenduses.

76. Euroopa Kohus märkis: „Seoses sellega *ei ole* teiste siseriiklike kohtute vastupidiste otsuste olemasolu *iseenesest* otsustav asjaolu, mis võib tekitada ELTL artikli 267 kolmandas lõigus ette nähtud kohustuse. Kohus, kelle otsuste peale ei ole võimalik edasi kaevata, võib tegelikult asuda seisukohale, et sõltumata liidu õiguse sätte kindlast tõlgendusest madalama astme kohtute poolt kohaldub tema pakutud selle sätte tõlgendus, mis erineb madalama astme kohtute tõlgendusest, ilma igasuguse mõistliku kahtluseta."[55] Ent erinevalt kohtuasjast X ja van Dijk asus Euroopa Kohus juhtumi faktiliste asjaolude põhjal seisukohale, et kuna riigisisese kohtupraktika suunad on vastupidised ja see mõiste põhjustab eri liikmesriikides sageli tõlgendusraskusi, on liikmesriigi kohus, mille otsuste peale ei saa liikmesriigi õiguse järgi edasi kaevata, kohustatud taotlema Euroopa Kohtult eelotsust, et vältida liidu õiguse ebaõige tõlgendamise ohtu.[56]

50 9. septembri 2015. aasta kohtuotsus (C-72/14 ja C-197/14, EU:C:2015:564).

51 *Ibid*., punkt 59.

52 *Ibid*., punkt 61. Kohtujuristi kursiiv.

53 9. septembri 2015. aasta kohtuotsus Ferreira da Silva e Brito jt (C-160/14, EU:C:2015:565).

54 Nõukogu 12. märtsi 2001. aasta direktiiv ettevõtjate, ettevõtete või nende osade üleminekul töötajate õigusi kaitsvate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta (EÜT 2001, L 82, lk 16; ELT eriväljaanne 05/04, lk 98).

55 9. septembri 2015. aasta kohtuotsus Ferreira da Silva e Brito jt (C-160/14, EU:C:2015:565, punktid 41 ja 42). Kohtujuristi kursiiv.

56 *Ibid*., punkt 44.

77. Neljandaks välistas Euroopa Kohus oma otsuses Association France Nature Environnement [57] – põhjendatud kahtluse teemat täpsemalt puudutamata – CILFITi erandite (nimetatud juhul nii *acte clair*'i kui ka *acte éclairé*) kohaldamise. Konkreetses kontekstis, kus viimase astme kohus kavatseb kasutada erandlikku pädevust, mis võimaldab tal otsustada säilitada riigisisese meetme teatav mõju, mis on vastuolus liidu õigusega, säilitas Euroopa Kohus eelotsuse taotlemise kohustuse suhtes range lähenemisviisi.

78. Kõigepealt nimetas Euroopa Kohus uuesti kriteeriumid, mille korral on olemas *acte clair*, [58] ja märkis, et „põhikohtuasja taolise kohtuasja puhul, kui ühest küljest ei ole liikmesriigi kohtu võimalust piirata sellise siseriikliku õigusnormi õigusvastaseks tunnistamise ajalist mõju, mis on võetud vastu [direktiivist] tulenevaid kohustusi eirates, käsitletud üheski Euroopa Kohtu otsuses pärast [esimest kohtuotsust [59]] ning teisest küljest […] on selline võimalus *erandlik*, peab liikmesriigi kohus, mille otsuse peale ei saa siseriikliku õiguse järgi edasi kaevata, taotlema Euroopa Kohtult eelotsust, kui tal esineb *vähimgi kahtlus* liidu õiguse õige tõlgendamise või kohaldamise suhtes". [60] „Eriti kuna selle erandliku pädevuse kasutamine võib kahjustada liidu õiguse esimuslikkuse põhimõtet, siis võib liikmesriigi kohtu vabastada kohustusest taotleda Euroopa Kohtult eelotsust vaid juhul, kui kõnealuse erandliku pädevuse kasutamine ei tekita ühtegi põhjendatud kahtlust. Lisaks peab põhjendatud kahtluste puudumine olema üksikasjalikult tõendatud." [61]

79. Kui vaadata seda kohtupraktikat koos, väärivad märkimist vähemalt kolm asjaolu.

80. Esiteks, kuigi kõikides kohtuotsustes on viidatud kohtuotsusele CILFIT ja mõnes isegi tuginetud seal ette nähtud eranditele, ei ole üheski kohtuotsuses tegelikult kohaldatud kohtuotsuses CILFIT ette nähtud kriteeriume. Võib väita, et need on faktilised elemendid, mida tuleb kohaldada liikmesriikide kohtutel. See aga ei ole täiesti õige, sest tegelikult hindas Euroopa Kohus nendel juhtudel ise, kas eelotsusetaotluse esitanud kohus oleks saanud niisugustel asjaoludel õiguspäraselt tugineda kohtuotsuses CILFIT ette nähtud eranditele, kõige sagedamini *acte clair*'iga seotud erandile, või mitte. Sellegipoolest, isegi kui on selge, et Euroopa Kohus viib läbi sedalaadi hindamist, näib, et Euroopa Kohus ei rakenda omaenda kriteeriumi.

81. Teiseks nähtub eespool viidatud kohtupraktikast väga hästi raskus, mis kaasneb kohaldamispraktikas seetõttu, et teljel „subjektiivne-objektiivne" puudub kontseptuaalne selgus põhjendatud kahtluse olemasolus. Kas tegu on puhtsubjektiivse kahtlusega, s.o kahtlusega, mis on tekkinud riigisisese kohtu mõtetes? Või on see kahtlus subjektiivne kõigest niikaua, kui seda ei ole ümber lükatud tugevate objektiivsete kaudsete tõenditega? Või oleks kohtunik pidanud tegelikult subjektiivselt mõistma, et on olemas objektiivne kahtlus? Esimesed kaks kohtuasja, s.o Intermodal Transports ning X ja van Dijk, on pigem subjektiivsel ja seega respekteerival poolel (lõpuks otsustab riigisisene kohtunik, kes teab kõige paremini). Seevastu ülejäänud kaks kohtuasja, s.o Ferreira Da Silva e Brito ja Association France Nature Environnement, jäävad tugevasti objektiivsele poolele (objektiivseid asjaolusid arvesse võttes oleks kohtunik pidanud paremini teadma).

57 28. juuli 2016. aasta kohtuotsus (C-379/15, EU:C:2016:603).

58 *Ibid*., punkt 48.

59 28. veebruari 2012. aasta kohtuotsus Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103).

60 28. juuli 2016. aasta kohtuotsus Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punkt 51). Kohtujuristi kursiiv.

61 *Ibid*., punkt 52. Kohtujuristi kursiiv.

82. Kolmandaks annab seesugune kriteeriumi kõikumine mõnevõrra erinevaid tulemusi. Kindlasti on iga juhtum oma faktiliste asjaoludega isesugune. Ent üldise lähenemisviisi seisukohast ei ole kohe selge, kuidas kooskõlastada omavahel näiteks kohtuotsused X ja van Dijk ning Ferreira Da Silva e Brito. Võiks eeldada, et tõenäoliselt esineb põhjendatud kahtlus (ja seega ei esine *acte clair*), kui ühtede ja samade sätete tõlgendamisel esineb objektiivset seisukohtade lahknemist. Kui lisada sellesse segusse argumente seoses formaalse võimuga või võimude lahususega, saab eristada kohtuasja Intermodal Transports: isegi kui ühe ja sama liidu õigusakti kohta esineb eri jurisdiktsioonides lahknevaid õiguslikke tõlgendusi, oli tegu „kõigest“ haldusvõimu, mitte kohtuvõimu otsustega.

83. Ent nii kohtuasjas X ja van Dijk kui ka kohtuasjas Ferreira Da Silva e Brito oli tegu vastavatest jurisdiktsioonidest esile kerkinud lahknevate kohtulike otsustega ühtede ja samade liidu õiguse aspektide kohta. Kuna mõlemad nimetatud kohtuasjad puudutasid *eri* menetlusi nendes liikmesriikides, saaks vaevalt väita, et kumbki oleks puudutanud „ühekordset“ madalama astme kohtu viga, mis ootas parandamist kõrgema astme kohtus. Tegu oli ühtede ja samade sätete objektiivselt erinevate tõlgendustega eri menetlustes ühes ja samas liikmesriigis.

84. Jällegi, iga juhtum oma faktiliste asjaoludega on isesugune. Nii on võimalik tuvastada kahe kohtuasja vahel võimalikud olulised faktilised erinevused, mis põhjendavad erinevaid lahendeid. Vahest kõige intrigeerivam oleks väita, et kohtuasi X ja van Dijk puudutas tunnustatud tõlgenduste lahknevust *üksnes ühe ja sama* riikliku õigussüsteemi *piires*, kohtuasjas Ferreiro Da Silva e Brito aga oli tegu lahknevusega mitte ainult liikmesriigi, vaid ka *liidu piires*. Nagu Euroopa Kohus viimati nimetatud kohtuotsuses märkis, „tekkis arvukatel siseriiklikel kohtutel mõiste „ettevõtte üleminek“ tõlgendamisel küsimusi ning seega olid nad kohustatud saatma asja Euroopa Kohtusse. Need küsimused annavad tunnistust mitte üksnes tõlgendamisraskuste olemasolust, vaid ka kohtupraktika lahknevuste ohust liidus“. [62]

85. Kas tõesti kavatses Euroopa Kohus järsku hakata võtma kohtuotsust CILFIT täht-tähelt, st et liikmesriigi kohus „peab […] veenduma, et küsimus on niisama ilmselge *teiste* liikmesriikide kohtute ja Euroopa Kohtu jaoks“,[63] jättes välja *ühe ja sama* liikmesriigi *piires* liidu õigusega seotud küsimuste kohta tehtud vastuolulised otsused? Intrigeerival kombel on selline tõlgendus võimalik. Sellegipoolest on selles varjatud väga oluline eeldus: nimelt on asjaomaste riikide kõrgeima kohtuvõimu ülesanne „oma maja korda teha“ ja riigisisest kohtupraktikat ühtlustada. Eelotsuse taotlemise kohustus käivituks alles siis, kui tõlgenduslahknevusi esineb liikmesriikide vahel. [64]

62 9. septembri 2015. aasta kohtuotsus Ferreira da Silva e Brito jt (C-160/14, EU:C:2015:565, punkt 43).

63 6. oktoobri 1982. aasta kohtuotsus CILFIT jt (283/81, EU:C:1982:335, punkt 16). Kohtujuristi kursiiv.

64 Vt selles küsimuses siiski kohtujurist Wahli ettepanek liidetud kohtuasjades X ja van Dijk (C-72/14 ja C-197/14, EU:C:2015:319, punkt 68).

86. Tervikuna aga ei ole lihtne käesolevas jaos viidatud Euroopa Kohtu hiljutist kohtupraktikat omavahel sobitada. See on ajendanud mitut teadlast spekuleerima, kas Euroopa Kohus on mõnevõrra vaikimisi lõdvendanud kohtuotsuse CILFIT *acte clair*'iga seotud kriteeriume.[65] Näib, et teatavad liikmesriikide kohtud on seda samuti nii mõistnud.[66]

87. Kokkuvõttes pakun välja, et juba viidatud kohtupraktika mitmekesisus *juba iseenesest* õigustab Euroopa Kohtu (suurkoja) sekkumist, et selgitada, milline täpselt on käesoleval juhul ELTL artikli 267 kolmanda lõigu alusel eelotsuse taotlemise kohustuse ulatus ja võimalikud erandid sellest kohustusest.

C. Probleemid kohtuotsusega CILFIT

88. Käesolevas jaos püüan osutada probleemidele (C), millest tuleks minu arvates juhinduda kohtuotsuse CILFIT uuesti ülevaatamisel, mille pakun välja järgmises jaos (D). Asetan probleemid nelja kategooriasse: need, mis on *kontseptuaalsed* ning sisaldusid kohtuotsuses CILFIT olemuslikult algusest peale (1); need, mis on seotud kohtuotsuse CILFIT kriteeriumide *täidetavusega* (2); need, mis puudutavad kohtuotsuse CILFIT kriteeriumide *süsteemset* kooskõla puudumist teist liiki menetluste ja õiguskaitsevahenditega, mis on liidu õiguses ette nähtud (3), ja lõpuks need, mis on tekkinud hiljem liidu õiguse ja kohtusüsteemi edaspidise *arengu* tõttu (4).

1. Kontseptuaalne tasand

89. Kohtuotsuse CILFIT algses kavandis ja ülesehituses on mitu viga. Sel põhjusel olid kohtuotsuses CILFIT ette nähtud kriteeriumid kontseptuaalselt probleemsed algusest peale.

90. Kõigepealt on olemas see, mida ma nimetan Hoffmann-Laroche'i ja CILFITi lahknevuseks. Lihtsalt väljendudes ei vasta kohtuotsuses CILFIT ette nähtud erandite loogika olemuslikult kohtuotsuses Hoffmann-Laroche ette nähtud kohustusele esitada eelotsuse küsimus.

91. Alates 1977. aastal tehtud kohtuotsusest Hoffmann-Laroche on Euroopa Kohus jätkuvalt väljendanud seisukohta, et eelotsuse taotlemise kohustuse eesmärk on hoida liikmesriigis tekkimast kohtupraktikat, mis kalduks kõrvale kohtupraktikast teistes riikides ja samuti Euroopa Kohtu praktikast.[67] Loogika, millel niisugune eelotsuse taotlemise kohustus põhineb, on selgelt *struktuuriline* ja keskendub ühetaolisele *tõlgendamisele* kogu Euroopa Liidu piires. Selle käivitumine ja olemus näivad *objektiivsed*, keskendudes kohtupraktikale üldiselt, mitte pelgalt eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses olevale konkreetsele juhtumile: riigisiseses *kohtupraktikas* („la jurisprudence", „die Rechtsprechung", „giurisprudenza" või „rechtspraak", nagu see oli tollal väljendatud teistes ametlikes keeltes) ei tohi olla lahknevusi.[68]

65 Vt nt Kornezov, A., „The New Format of the *Acte Clair* Doctrine and its Consequences", *Common Market Law Review*, vol. 53, 2016, lk 1317; Limante, A., „Recent Development in the Acte Clair Case Law of the EU Court of Justice: Towards a more Flexible Approach", *Journal of Common Market Studies*, vol. 54, 2016, lk 1384; Gervasoni, S., „CJUE et cours suprêmes: repenser les termes du dialogue des juges?", *Actualite juridique droit administratif*, 2019, lk 150.

66 Vt nt Ústavní soudi (Tšehhi konstitutsioonikohus) 11. septembri 2018. aasta otsus kohtuasjas nr II.ÚS 3432/17 (ECLI:CZ:US:2018:2.US.3432.17.1). Selles kohtuasjas keeldus Ústavní soud (Tšehhi konstitutsioonikohus) korduvalt kohtuotsusele Ferreira Da Silva e Brito tuginedes ja vastupidi enda varasemale praktikale sanktsioneerimast seda, et Nejvyšší soud (Tšehhi Vabariigi kõrgeim kohus) ei esitanud eelotsusetaotlust olukorras, kus kohtud olid teinud Tšehhi Vabariigi *piires* ühes ja samas liidu õigusega seotud küsimuses üksteisega vastuolus olevaid otsuseid. Kriitikat vt nt Malenovský, J., „Protichůdné zájmy v řízení o předběžné otázce a jejích důsledky", *Právní rozhledy*, C.H. Beck, 6/2019, lk 191.

67 Vt käesoleva ettepaneku punkt 51.

68 24. mai 1977. aasta kohtuotsus Hoffmann-Laroche (107/76, EU:C:1977:89, punkt 5).

92. Viis aastat hiljem aga, kui kohtuotsuses CILFIT nähti ette erandid sellest kohustusest, keskendus loogika, millest need erandid juhindusid, eelkõige *konkreetsele* juhtumile ja kohtuniku *subjektiivsetele* kõhklustele sellel *konkreetsel* juhul. Ainus tegelik erand, mis võtab arvesse struktuurilisi või süsteemseid kaalutlusi ning nõuab riigisiseselt kohtunikult, et ta vaataks konkreetse juhtumi toimikust kaugemale, on seotud *acte éclairé*'ga: pretsedendi olemasoluga. Seevastu esimene erand (küsimuse asjakohasuse kinnitamine) puudutab üksnes konkreetset juhtumit. Kõige olulisem on see, et *acte clair*'iga seotud erandit kujutletakse veidra kooslusena konkreetse juhtumi elementidest, millest mõned on objektiivsed ja üldised, kuid mis põhiosas on subjektiivsed.

93. Minu arvates seisnebki tegelik probleem selles. Eeldatavasti peaksid erandid kohustusest kajastama selle kohustuse üldist loogikat ja eesmärki. Nii peaksid need esindama ühe ja sama mündi ühte külge. Ent erandid on tegelikkuses lahutatud kohustusest, mille nad peaksid tekitama. Nimelt, kui kohtuotsuses CILFIT märgiti, et selles kohtuotsuses soovitakse järgida kohtuotsuses Hoffmann-Laroche ette nähtud eesmärke,[69] on selles siiski tõlgendatud neid erandeid vägagi teistsuguse loogika alusel.

94. Teiseks ja kõrvalmärkusena näib kolmanda erandi (*acte clair*) päritolu kinnitavat kahtlusi, mis on seotud selle eraldiseisva õigusliku „transplantaadi" süsteemse asjakohasusega. Sisuliselt võttis Euroopa Kohus kohtuotsuses CILFIT vastustaja – ja näib, et ka eelotsusetaotluse esitanud kohtu – argumendi ning tegi selle enda omaks: vaidlusaluse määruse tõlgendus oli „nii ilmne, et välista[s] igasuguse tõlgendamiskahtluse võimaluse ning seega kõrvalda[s] vajaduse taotleda asjas eelotsust Euroopa Kohtult".[70] Oma otsuses nõustus Euroopa Kohus suuresti selle lähenemisviisiga, olgugi et kvalifitseeris seda pisut, lisades tõlgendamiskahtluste liiki täpsustades sõna „põhjendatud".

95. Selles, et see erand tekkis konkreetse vaidluse asjaoludel, ei ole iseenesest probleemi. Küsitavam element on väga teistsuguses kontekstis ja väga teistsugusel eesmärgil kujundatud selgelt Prantsuse päritolu doktriini „siirdatavus" *sui generis* Euroopa Liidu menetlusse.[71] Seda, mida tunti nimetuse „*acte clair*'i teooria" all, kohaldati Prantsuse õiguses eri kontekstides, eelkõige juhtudel, mil tuli tõlgendada aluslepinguid. Ehkki nende tõlgendamine oli põhimõtteliselt ainult välisministri ülesanne (riigisisestele kohtutele oli usaldatud pelgalt selle tõlgenduse kohaldamine konkreetsele juhtumile), tuginesid Prantsuse kohtud sellele teooriale eesmärgiga tugevdada kohtute tõlgenduspädevust täitevvõimu oma kahjuks.[72] Alates 1964. aastast hakkas Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) kohaldama seda teooriat seoses eelotsuse taotlemise kohustusega, et seda enda huvides kvalifitseerida.[73] Kuna Euroopa Kohus soovis eeldatavasti seada *acte clair*'i praktika riigisisese kasutamise kontrolli alla, võttis ta selle omaks ja „siirdas" liidu õiguskorda õigusinstituudi, millel oli selle algupärases süsteemis väga teistsugune funktsioon.

69 Vt käesoleva ettepaneku punktid 59 ja 60.

70 Vt 6. oktoobri 1982. aasta kohtuotsus CILFIT jt (283/81, EU:C:1982:335, punkt 3).

71 Vt sellega seoses kohtujurist Capotorti ettepanek kohtuasjas CILFIT jt (283/81, EU:C:1982:267), milles kohtujurist, olles kriitiliselt selgitanud Prantsuse *acte clair*'i teooria päritolu, samuti keeldus inspireerumast Itaalia konstitutsiooniõigusest („ilmselge asjakohatuse" kriteerium), et määrata kindlaks eelotsuse taotlemise kohustuse ulatus liidu õiguses.

72 Prantsuse kohtute *acte clair*'iga seotud praktika kohta üldiselt vt nt Lagrange, M., „Cour de justice européenne et tribunaux nationaux – La théorie de „l'acte clair": pomme de discorde ou trait d'union?", *Gazette du Palai*s, 19. märts 1971, nr 76–78, lk 1; konkreetselt liidu õiguse kontekstis vt nt Lesguillons, H., „Les juges français et l'article 177", *Cahiers de droit européen*, 1968, 4, lk 253.

73 Prantsuse Conseil d'État' (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) 19. juuni 1964. aasta kohtuotsus nr 47 007: Société des pétroles Shell-Berre, mida teatakse kui esimest kohtuotsust, milles Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) kohaldas liidu õiguse suhtes *acte clair*'i teooriat.

96. Kolmandaks, isegi kui uskuda, et sellised „transfunktsionaalsed“ õiguslikud „transplantaadid“ on tõepoolest võimalikud ilma patsiendi (transplantaadi saaja) elu ohtu seadmata, on siiski selge, et sellel, mis oli siirdatud (tollase ühenduse) õiguskorda, oli lihtsalt teistsugune funktsioon. Kohtuotsusega CILFIT ette nähtud erandid, eelkõige *acte clair*'i erand, keskendusid *konkreetse juhtumi lahendi suhtes* põhjendatud kahtluse puudumisele. Sõnastusse jäid liidu õiguse korrektne tõlgendamine ja kohaldamine konkreetsel juhul.

97. Igal konkreetsel juhul õiguse korrektse kohaldamise kontrolli nõue on aga väga karm korraldus. Seda ideaali on väga keeruline saavutada isegi riigisisestes süsteemides, mis on olemuselt *hierarhilised* ja tuginevad laialdasele konkreetsete otsuste korrektsuse järelevalvele ning mille raames kõrgema astme kohtud vaatavad igal aastal läbi tuhandeid või lausa kümneid tuhandeid otsuseid. Selline ideaal ja süsteemi loogika on aga võõrad n-ö *rinnastatumates* kohtute haldamise süsteemides, mis tuginevad laialdaselt pretsedentide jõule ja milles võib olla kaal ka ühelainsal pretsedendil.[74] Minu arvates on vaieldav, kui lähedal on praegune liidu kohtusüsteem viimati nimetatud rinnastatud ideaalile. Ent kindlasti on see väga kaugel varasemast, hierarhilisest süsteemist.

98. Lõpuks kalduvad kohtuotsusega CILFIT ette nähtud erandid eelotsuse taotlemise kohustusest hägustama piirjoont liidu õiguse tõlgendamise ja kohaldamise vahel, toonitades korrektset ülesannete jaotust ELTL artikli 267 alusel. Kui eelotsuse taotlemise kohustuse äralangemise erandi kohaldamiseks peab olema tuvastatud põhjendatud kahtluse puudumine seoses liidu õiguse korrektse kohaldamisega konkreetsele juhtumile, siis kust läheb vähemalt ligikaudu piir Euroopa Kohtu ja liikmesriikide kohtute ülesannete vahel?

2. Täidetavus

99. Ei ole vaja taas läita arutelu selle üle, kas kohtuotsusega CILFIT ette nähtud kriteeriumid, eelkõige need, mis on seotud põhjendatud kahtluse puudumisega seoses liidu õiguse korrektse tõlgendamise ja kohaldamisega konkreetsel juhul (*acte clair*'i erand), kujutavad endast kontroll-loetelu või on lihtsalt tööriistakast. Õigupoolest ei toimi need kummalgi moel. Kui need oleksid kontroll-loetelu, ei oleks võimalik seda loetelu ammendavalt järgida. Kui need oleksid tööriistakast, tekiks olemuslikult valikuprobleem, millist tööriista konkreetsel juhul kasutada. Seejärel muutuks viimati kirjeldatud probleem ilmselt tõsiseks eelotsuse taotlemise kohustuse võimaliku tagamise etapis: kui ei ole selgeid kriteeriume, siis kuidas saaks seda kohustust üldse kunagi rakendada, ilma et see rakendamine oleks meelevaldne?

100. Mitu kohtujuristi on varem nende kriteeriumide halba täidetavust kommenteerinud. Intrigeeriv on seegi, et liikmesriikide kohtutes ega Euroopa Inimõiguste Kohtus (edaspidi „EIK“), sealhulgas kohtutes, mis tegelikult tagavad eelotsuse taotlemise kohustuse täitmist, ei ole neid kriteeriume kohaldatud.

101. Esiteks on mitu minu haritud eelkäijat – alates kohtujurist Jacobsi kuulsatest kõhklustest seoses teatavate naisterõivastega ja nende tollis pidžaamadeks klassifitseerimisega – kritiseerinud *acte clair*'i puudutava erandiga seotud praktilisi raskusi. Kohtuasjas Wiener ei nõustunud kohtujurist Jacobs seisukohaga, et „kohtuotsus CILFIT ei saa siseriiklikelt kohtutelt täpselt nõuda ühenduse igasuguse meetme uurimist kõikides liidu ametlikes keeltes […] Sellega kaasneks paljudel juhtudel siseriiklike kohtute jaoks ebaproportsionaalne jõupingutus“, märkides, et oleks

[74] Vt Damaška, M. R., *The Faces of Justice and State Authority: A Comparative Approach to the Legal Process*, Yale University Press, 1986, lk 16.

üsna veider nõuda, et liikmesriikide kohtud kasutaksid meetodit, „mida Euroopa Kohus […] ise harva kasutab“.[75] Samuti osutas ta, et „kui kohaldada kohtuotsust [CILFIT] rangelt, peaksid kõik viimase astme kohtud taotlema eelotsust igas ühenduse õigust puudutavas küsimuses“.[76]

102. Kohtujurist Stix-Hackl märkis oma ettepanekus kohtuasjas Intermodal Transports, et kui kohustada liikmesriikide kohtuid kontrollima tollase ühenduse õigusnormi kõikides ühenduse ametlikes keeltes, „paneks [see] liikmesriikide kohtutele praktiliselt talumatu koormuse“.[77] Tema arvates ei saa kohtuotsuses CILFIT ette nähtud kriteeriume kasutada kui „skemaatiliselt kohaldatavat omalaadset otsustusjuhist“.[78] Kohtuasjas Gaston Schul esitatud ettepanekus rõhutas kohtujurist Ruiz-Jarabo Colomer vajadust kohtuotsus CILFIT tervikuna uuesti ette võtta, märkides, et „selle kohtuotsuse sõnastamise ajal [ei olnud] testi võimalik läbi viia, kuid 2005. aasta tegelikkuses osutub see mõttetuks“.[79] Kohtujurist Wahl püüdis kohtuasjas X ja van Dijk esitatud ettepanekus toonitada, milline tähtsus peab olema viimase astme kohtute olemuslikul kaalutlusõigusel hinnangu andmisel selle kohta, kas eelotsuse taotlemise kohustus on tekkinud, pakkudes välja, et kohtuotsuses CILFIT ette nähtud kriteeriume tuleks näha kui „tööriistakasti“, ja järeldades, et „kui liikmesriigi viimase astme kohus on oma tõlgenduses piisavalt kindel ja valmis võtma vastutust (ja vajaduse korral ka süüd) liidu õiguse küsimuse lahendamise eest ilma Euroopa Kohtu abita, peaks tal selleks olema ka õigus“.[80]

103. Minu arvates ei ole vaja korrata argumente, mida eespool osundatud kohtujuristid on juba nii sõnaosavalt väljendanud, ega tõendada, miks ja kuidas on kohtuotsuses CILFIT ette nähtud kriteeriumid, kui võtta need ette ükshaaval ja sõna-sõnalt, täiesti täidetamatud. Nagu kohtujurist Wahl on asjakohaselt ja tabavalt märkinud: „„tõelise“ *acte clair*'i olukorra kohtamine [oleks] parimal juhul sama tõenäoline kui ükssarviku kohtamine“.[81]

104. Lihtsalt väljendudes kummitab kohtuotsusega CILFIT ette nähtud kriteeriume *acte clair*'i puudutava erandi tuvastamisel möödapääsmatult kontseptuaalne probleem, mida on rõhutatud juba eespool.[82] Ühest küljest esineb suuresti tuvastamatut ja seega kontrollimatut *subjektiivsust*: liikmesriigi kohus peab „veenduma“, et küsimus ei ole ainult „niisama ilmselge teiste liikmesriikide kohtute ja Euroopa Kohtu jaoks“, vaid ka „vajalik kohtuasja lahendamiseks“, ning et tal on subjektiivne „põhjendatud kahtlus“. Teisest küljest on need asjaolud, mis on väljendatud *objektiivselt*, lihtsalt saavutamatud, seda vähemalt liikmesriikide surelike kohtunike jaoks, kellel ei ole Dworkini heraklesliku kohtuniku omadusi, aega ega ressursse (võrrelda (kõiki) keeleversioone, võtta iga liidu õiguse sätte tõlgendamisel arvesse liidu õigust tervikuna, olles eeskujulikult teadlik liidu õiguse arengu seisust selle sätte tõlgendamise kuupäeval).

105. Teiseks ja eelmist argumenti silmas pidades on ka mõnevõrra mõistetav, et vaevalt kohaldavad liikmesriikide viimase astme kohtud kohtuotsusega CILFIT ette nähtud *acte clair*'i puudutavaid kriteeriume järjepidevalt ja süstemaatiliselt, kui nad analüüsivad kolmandat erandit

75 Kohtujurist Jacobsi ettepanek kohtuasjas Wiener SI (C-338/95, EU:C:1997:352, punkt 65). Ent vt kohtujurist Tizzano ettepanek kohtuasjas Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:108, punkt 75).

76 Kohtujurist Jacobsi ettepanek kohtuasjas Wiener SI (C-338/95, EU:C:1997:352, punkt 58).

77 C-495/03, EU:C:2005:215, punkt 99.

78 *Ibid*., punkt 100.

79 Kohtujurist Ruiz-Jarabo Colomeri ettepanek kohtuasjas Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:415, punkt 52).

80 Liidetud kohtuasjad C-72/14 ja C-197/14, EU:C:2015:319, punkt 69.

81 *Ibid*., punkt 62.

82 Vt käesoleva ettepaneku punkt 81.

kohustusest taotleda eelotsust.[83] Kindlasti on olukordi, kus liikmesriikide viimase astme kohtud viitavad kohtuotsusele CILFIT. See aga ei tähenda, et selles kohtuotsuses ette nähtud kriteeriume, eelkõige konkreetseid nõudeid seoses *acte clair*'i esinemisega tegelikult sellistena kohaldataks.[84] On olukordi, kus liikmesriikide kohtud asendavad CILFITi kriteeriumid omaenda kriteeriumide ja standarditega. Näiteks asuvad Prantsuse kõrgeima astme kohtud sageli seisukohale, et eelotsuse taotlemise kohustus kohaldub siis, kui tekib „tõsine raskus" liidu õiguse tõlgendamisel, muutes eelotsuse taotlemise kohustuse seega palju lõdvemaks sellest, mis tuleneb kohtuotsusest CILFIT sõna-sõnalt.[85] Samamoodi on teisedki kõrgeimad kohtud eelotsuse taotlemise kohustuse kindlaksmääramisel keskendunud tekkinud küsimuse olemusele, olenemata tõlgenduskahtluste olemasolust.[86]

106. Kolmandaks on liikmesriike, kus eelotsuse taotlemise kohustuse täitmist kontrollivad konstitutsioonikohtud individuaalse konstitutsioonilise kaebuse põhjal, milles on võetud aluseks õigus kohtulikule arutelule või õigus õiglasele kohtulikule arutamisele.[87] Ent nendes süsteemides on üldine kasutusele võetud mõõdupuu õigupoolest kaugelt kergem kui kohtuotsuses CILFIT, keereldes ümber mõistete „ilmselgelt ebaveenev liidu õiguse tõlgendamine" või „meelevaldne liidu õiguse tõlgendamine", millele sageli lisandub kohustus korrektselt põhjendada, miks ei olnud vaja taotleda eelotsust Euroopa Kohtult.[88]

107. Võiks öelda, et liikmesriikide konstitutsioonikohtud kontrollivad kohustust taotleda ELTL artikli 267 kolmanda lõigu alusel Euroopa Kohtult eelotsust kooskõlas oma *riigisiseste* standardite ja arusaamadega konstitutsioonilisusest ja põhiõiguste kaitsest. Kindlasti kehtib see küsimuses, kas

83 Võrdlevaid näiteid vt nt eri riikide aruannetes Euroopa Liidu riiginõukogude ja kõrgeimate halduskohtute assotsiatsiooni 18. kollokviumil 20. ja 21. mail 2002 Helsingis teemal „The Preliminary Reference to the Court of Justice of the European Communities" (http://www.aca-europe.eu/index.php/en/colloques-top-en/240-18th-colloquium-in-helsinki-from-20-to-21-may-2002); Euroopa Kohtu bibliograafia, uurimise ja dokumenteerimise peadirektoraadi koostatud 2019. aasta maikuu uurimus nr 19/004 „Application of the Cilfit case-law by national courts or tribunals against whose decisions there is no judicial remedy under national law" (https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-01/ndr-cilfit_synthese_en.pdf) või Fenger, N., ja Broberg, M., „Finding Light in the Darkness: On The Actual Application of the *Acte Clair* Doctrine", *Yearbook of European Law*, vol. 30, nr. 1, 2011, lk 180.

84 Mis viib lõpuks mõiste „põhjendatud kahtluse puudumine" kasutamiseni, ent muudetud sisuga. Vt nt Küprosel, Anotato Dikastirio (Küprose kõrgeim kohus) 15. juuni 2013. aasta kohtuotsus apellatsiooniasjas nr 78/2009: Cypra Limited *vs*. Kipriakis Dimokratias (eelotsuse taotlemise kohustus kehtib vaid juhul, kui vaidlusalune liidu õigusnorm ei ole „kahtlustest vaba"); Inglismaa õiguses kohaldati pisut vähem ranget kriteeriumi kui „põhjendatud kahtluse puudumine": vt kohtuotsused O'Byrne *vs*. Aventis Pasteur SA, [2008] UKHL 34 (House of Lords), punkt 23 (eelotsust ei ole vaja taotleda, kui vaidlusaluse sätte tõlgendamine on „selgelt väljaspool mõistlikku vaieldavust"), ja R. (on the application of Buckinghamshire CC) *vs*. Secretary of State for Transport, [2014] UKSC 3 (Supreme Court), punkt 127 (eelotsust ei ole vaja taotleda, kui vaidlusaluse sätte tõlgendamine on „väljaspool mõistlikku vaidlust").

85 Vt nt Conseil d'État' (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) (1e/6e SSR) 26. veebruari 2014. aasta kohtuotsus nr 354603 (ECLI:FR:XX:2014:354603.20140226), Cour de cassationi (kassatsioonikohus, Prantsusmaa) (1e civ.) 11. juuli 2018. aasta kohtuotsus nr 17-18177 (ECLI:FR:CCASS:2018:C100737). Esimesena nimetatud kohus tugineb üldiselt „tõsise raskuse" kriteeriumile, teisena nimetatud kohus aga ka muudele kriteeriumidele.

86 Kui juhtumiga seoses tekib „üldist huvi pakkuvaid tõlgendusküsimusi" (Anotato Diskastirio (Küprose kõrgeim kohus) 5. aprilli 2017. aasta kohtuotsus apellatsiooniasjas 5/2016: Proedros Tis Demokratias *vs*. Vouli Ton Antiprosopon) või kui vaidluse all on liidu õiguse tõlgendamise, mitte kohaldamise küsimus (Qorti tal-Appelli (apellatsioonikohus, Malta) 26. juuni 2007. aasta otsus kohtuasjas GIE Pari Mutuel Urbain (PMU) *vs*. Bell Med Ltd & Computer Aided Technologies Ltd (224/2006/1)).

87 Võrdlevat ülevaadet vt juba Solar, N., *Vorlagepflichtverletzung mitgliedstaatlicher Gerichte und ihre Sanierung*, Wien, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, 2004, või Warnke, M., *Die Vorlagepflicht nach Art. 234 Abs. 3 EGV in der Rechtsprechungpraxis des BVerfG im Vergleich zu den Verfassungsgerichtsbarkeit der EG-Mitgliedstaaten*, Frankfurt, Peter Lang, 2004. Hiljutisematest allikatest vt nt riike käsitlevad aruanded Coutron, L. (dir.), *L'obligation de renvoi préjudiciel à la Cour de justice: une obligation sanctionnée*?, Bruylant, Bruxelles, 2014, või eraldi kaastööd ajakirja *German Law Journal* 2015. aasta eriväljaandes, vol. 16/6, eelkõige Lacchi, C., „Review by Constitutional Courts of the Obligation of National Courts of Last Instance to Refer a Preliminary Question to the Court of Justice of the EU", lk 1663.

88 Vt nt Bundesverfassungsgerichti (Saksamaa konstitutsioonikohus) 9. mai 2018. aasta määrus kohtuasjas 2 BvR 37/18; Tribunal Constitucionali (Hispaania konstitutsioonikohus) 19. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas STC 58/2004 (ECLI:ES:TC:2004:58); Ústavní soudi (Tšehhi konstitutsioonikohus) 8. jaanuari 2009. aasta kohtuotsus nr II. ÚS 1009/08; Ustavni sud Republike Hrvatske (Horvaatia konstitutsioonikohus) 13. detsembri 2016. aasta otsus nr U-III-2521/2015; Ústavný súdi (Slovakkia konstitutsioonikohus) 18. aprilli 2012. aasta kohtuotsus nr ÚS 140/2010; Ustavno sodišče (Sloveenia konstitutsioonikohus) 21. novembri 2013. aasta otsus nr Up-1056/11 (ECLI:SI:USRS:2013:Up.1056.11).

asjakohane riigisisene subjektiivne õigus kui selline (õigus kohtulikule arutelule või õiglasele kohtulikule arutamisele või seaduslikkusele vms) on riigi õigussüsteemis tagatud. Teine lugu on sisemise mõõdupuuga, s.o konkreetsete tingimustega, mille alusel tuleks eelotsusetaotlus esitada. Viimati nimetatud küsimuses on mõistlik eeldada, et riigisisesed konstitutsioonilised normid selle kohta midagi ei sisalda. Ent kui küsimus on kohustuse täitmise tõhusas tagamises, näib, et ükski riigisisene konstitutsioonikohus ei ole kohtuotsust CILFIT tegelikult omaks võtnud.

108. Neljandaks tugineb CILFITi kriteeriumidele EIK, kui ta kontrollib riigisiseste viimase astme kohtute poolt eelotsusetaotluse esitamata jätmist Euroopa Kohtule, võttes aluseks Euroopa inimõiguste konventsiooni (edaspidi „EIÕK“) artikli 6 lõikes 1 ette nähtud õiguse õiglasele kohtumenetlusele. Näiteks tuvastas EIK kohtuasjas Dhahbi *vs*. Itaalia EIÕK artikli 6 lõike 1 rikkumise selle tõttu, et riigisisene kohus ei olnud piisavalt põhjendanud, miks ta keeldus Euroopa Kohtult eelotsust taotlemast. EIK märkis, et Itaalia kassatsioonikohus ei viidanud kaebaja palvele taotleda eelotsust ega selgitanud, miks ta on seisukohal, et tõstatatud küsimuses ei ole vaja Euroopa Kohtult eelotsust taotleda, ega viidanud ka tema praktikale.[89] Mujal aga on EIK asunud seisukohale, et kokkuvõtlikust põhjendusest eelotsusetaotluse esitamata jätmise kohta piisab, kui riigisisene kohus on mõnes teises oma kohtuotsuse osas juba järeldanud, et selline taotlus on tarbetu.[90] Samuti on EIK märkinud, et kui riigi viimase astme kohus keeldub eelotsust taotlemast või jätab eelotsuse küsimuse esitamata, on see kohus kohustatud oma keeldumist põhjendama, võttes arvesse Euroopa Kohtu praktikas ette nähtud erandeid. Eriti peab ta põhjendama, miks ta leiab, et küsimus ei puutu asjasse, kas Euroopa Kohus on kõnealust liidu õiguse küsimust juba tõlgendanud või kas nõuetekohane liidu õiguse kohaldamine on nii ilmne, et põhjendatud kahtlust ei teki.[91]

109. Üldiselt, kuigi EIK on oma kontrollis viidanud kohtuotsusele CILFIT, keskendub see kontroll eelotsuse taotlemata jätmise kohta tehtud riigisisese otsuse põhjendustele. Seega, käsitlemata oluliselt sisu – kindlasti mitte „põhjendatud kahtluse puudumise“ teguri üksikasjaliku kontrolli tasandil, mida kohtuotsus CILFIT tegelikult nõuab –, kontrollib EIK, kas riikide viimase astme kohtud on nõuetekohaselt selgitanud, miks nad on seisukohal, et CILFITi kriteeriumid on täidetud, analüüsimata ise sisulisi asjaolusid veendumaks, kas see tõesti nii on.

110. Kokkuvõttes ei kajastu täidetavate mõistlike suuniste puudumine seoses CILFITi kriteeriumide loogika või kohaldamisega mitte ainult (üllatavalt pidevas) kriitikas, mida varasemad kohtujuristid on aastate jooksul väljendanud. Sama tuleb esile ka lihtsalt sellest, et nende seas, kelle ülesanne on seda kohustust kohaldada, eriti aga nende seas, kes tegelikult tagavad selle kohustuse täitmist, ei näi keegi järgivat Euroopa Kohtu suuniseid. Minu arvates ei ole põhjus selles, et nad ühel või teisel viisil Euroopa Kohtust lugu ei pea. Tegu on pigem loomuliku enesealalhoiu mehhanismiga. *Impossibilium nulla est obligatio*.

89 EIK 8. aprilli 2014. aasta otsus, CE:ECHR:2014:0408JUD001712009, punkt 33. Hiljuti tuvastatud rikkumiste kohta vt nt EIK 16. aprilli 2019. aasta otsus Baltic Master *vs*. Leedu, CE:ECHR:2019:0416JUD005509216, punktid 36–38, ja EIK 13. veebruari 2020. aasta otsus Sanofi Pasteur *vs*. Prantsusmaa, CE:ECHR:2020:0213JUD002513716, punkt 81.

90 EIK 24. aprilli 2018. aasta otsus Baydar *vs*. Madalmaad, CE:ECHR:2018:0424JUD005538514, punkt 43.

91 EIK 20. septembri 2011. aasta otsus Ullens de Schooten ja Rezabek *vs*. Belgia, CE:ECHR:2011:0929JUD000398907 ja 3835307, punkt 62, ning 10. aprilli 2012. aasta otsus Vergauwen jt *vs*. Belgia, CE:ECHR:2012:0410JUD00483204, punktid 89 ja 90.

3. Liidu õigusest tulenevate õiguskaitsevahendite süsteemne kooskõla

111. On veel üks argument, miks on vaja kohtuotsus CILFIT uuesti ette võtta: liidu õigusest tulenevate õiguskaitsevahendite süsteemne, horisontaalne kooskõla. Kokkuvõtlikult väljendudes on CILFITi kriteeriumid kummalisel kombel lahutatud koguni liidu õiguse enda vahenditest, millega tagatakse ELTL artikli 267 kolmanda lõigu alusel eelotsuse taotlemise kohustuse täitmine.

112. Kindlasti ei ole praegu ühtegi konkreetset liidu õigusest tulenevat õiguskaitsevahendit, mida kohtuasja pooled saaksid kasutada, kui nad usuvad, et on rikutud nende õigust asja esitamisele Euroopa Kohtusse ELTL artikli 267 kolmanda lõigu alusel.[92] See tuleneb loogiliselt Euroopa Kohtu väljendatud seisukohast, et põhikohtuasja pooltel ei ole automaatset õigust nõuda eelotsusetaotluse esitamist, kuivõrd ELTL artikkel 267 ei kujuta endast õiguskaitsevahendit, mida saaksid kasutada liikmesriigi kohtus pooleli oleva menetluse pooled.[93] Võttes arvesse (nüüdseks) kindlaks kujunenud riigisisest konstitutsioonilist kohtupraktikat,[94] samuti EIK praktikat,[95] kus on asutud seisukohale, et kui eelotsuse taotlemise kohustuse (objektiivsed) kriteeriumid on täidetud, on kohtumenetluse pooltel (subjektiivne) õigus sellele, et nende asjas taotletakse eelotsust Euroopa Kohtult, mis olemuslikult tuleneb nende õigusest õiglasele kohtumenetlusele, võib siiski asuda seisukohale, et vahest ei ole see ainus võimalik lähenemisviis.[96]

113. Kuna „otsest" õiguskaitsevahendit ei ole, võib ELTL artikli 267 kolmanda lõigu alusel eelotsuse taotlemise kohustuse täitmise võimalik tagamine olla kas riigi vastutuse või kohustuste rikkumise hagi ese. Ent just seal muutuvad probleemid keeruliseks.

114. Ühest küljest on alates kohtuotsusest Köbler olemas võimalus saada riigisisestes kohtutes hüvitist kahju eest, mis on põhjustatud sellega, et viimase astmena asja lahendava kohtu lahend rikub nende õigusi.[97] Selleks et niisugune kohtuasi saaks olla edukas, peab rikutud õigusnorm andma isikutele õigusi, rikkumine peab olema piisavalt selge ning liikmesriigile pandud kohustuse rikkumise ja kahjustatud isikutele tekkinud kahju vahel peab olema otsene põhjuslik seos. Samu tingimusi kohaldatakse riigivastutusele kahju eest, mis on põhjustatud viimase astmena asja lahendava siseriikliku kohtu lahendiga.[98]

115. Siiski on sellega kaks probleemi. Esiteks, kuna ELTL artikli 267 kolmas lõik ei ole „isikule õigusi andev" õigusnorm, ei saa eelotsuse taotlemise kohustuse täitmata jätmine *ise* tingida riigi vastutuse tekkimist. Teiseks aga on CILFITi kriteeriumidel olenemata sellest asjaolust olematu

92 Euroopa Kohus tegi 1975. aastal ühes aruandes ettepaneku luua asjakohane õiguskaitsevahend tollase EMÜ asutamislepingu artikli 177 rikkumise puhuks kas sel teel, et põhikohtuasja pooled saavad pöörduda otse Euroopa Kohtusse, või kohustusliku tagaseljahagi teel või lõpuks kahju kannatanud isiku poolt asjaomase riigi vastu esitatava kahju hüvitamise hagi teel („Reports on European Union", *Bulletin of the European Communities* (lisa 9/75, lk 18)).

93 Vt selle kohta 18. juuli 2013. aasta kohtuotsus Consiglio Nazionale dei Geologi (C-136/12, EU:C:2013:489, punkt 28 ja seal viidatud kohtupraktika).

94 Viidatud käesoleva ettepaneku punktis 106.

95 Vt käesoleva ettepaneku punktid 108 ja 109.

96 Vt selle suhtes nt Baquero Cruz, J., „The Preliminary Rulings Procedure: Cornerstone or Broken Atlas?" – Baquero Cruz, J., *What's Left of the Law of Integration? Decay and Resistance in European Union Law*, Oxford University Press, 2018, lk 64 ja 65.

97 30. septembri 2003. aasta kohtuotsus (C-224/01, EU:C:2003:513, punkt 36).

98 Vt nt 30. septembri 2003. aasta kohtuotsus Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punktid 51 ja 52), 28. juuli 2016. aasta kohtuotsus Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, punktid 22 ja 23) ning 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, punktid 35 ja 36).

funktsioon selle hindamisel, kas teisi liidu õiguse norme on või ei ole rikutud,[99] vähemalt objektiivselt vaadatuna. Niisuguses olukorras seisneb standard kohaldatavate õigusnormide *ilmselges rikkumises*, mis võib viia *piisavalt olulise rikkumiseni*.[100]

116. Teisest küljest on olemas rikkumismenetlus ELTL artikli 258 alusel. Seda, mis aastaid oli võimalik vaid teoorias,[101] rakendati täies ulatuses 2018. aastal. Euroopa Kohus leidis oma otsuse komisjon *vs.* Prantsusmaa[102] resolutsioonis, et liikmesriik on rikkunud liidu õigust *nimelt* sellega, et viimase astme kohus ei saatnud (*ühtainsat*) asja Euroopa Kohtusse, et täita ELTL artikli 267 kolmandast lõigust tulenev eelotsuse taotlemise kohustus olukorras, kus vaidlusaluste liidu materiaalõiguse sätete tõlgendus ei olnud niivõrd ilmselge, et põhjendatud kahtlus ei oleks olnud võimalik.

117. Sellele järeldusele jõudes tugines Euroopa Kohus kohtuotsusele CILFIT[103] või vähemalt selles ette nähtud üldisele nõudele, et ei tohi olla põhjendatud kahtlust. Kõigepealt märkis Euroopa Kohus, et Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) otsustas kõrvale kalduda ühest varasemast Euroopa Kohtu otsusest, mis käsitles Ühendkuningriigi õigusakte, põhjendusel, et selles otsuses kõne all olnud Briti süsteem erineb Prantsuse süsteemist „ning ta ei saanud olla kindel, et Euroopa Kohtu meelest on sama ilmselge, et valida tuleb just see arutluskäik, mille tema valis".[104] Nii otsustas Euroopa Kohus, et seetõttu, et Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) ei taotlenud seoses kahe enda kohtuotsusega eelotsust Euroopa Kohtult, „lähtus ta nendes otsustes sellisest ELTL artiklite 49 ja 63 tõlgendusest, mis on käesolevas otsuses esitatud tõlgendusega vastuolus, millest järeldub, et Conseil d'État' (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) otsuste tegemise ajal ei saanud tõlgendamise osas välistada põhjendatud kahtlust".[105]

118. Märkimist väärivad kolm viimati nimetatud kohtuotsusega seotud asjaolu. Esiteks oli selles liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluses kahtlemata Euroopa Kohtu enda ülesanne kohaldada kohtuotsust CILFIT. Euroopa Kohus piirdus aga selles kohtuotsuses CILFITi üldise kriteeriumi nimetamisega, käsitlemata ja kohaldamata konkreetseid kriteeriume. Silma torkab arutelu puudumine mitte ainult teiste liikmesriikide viimase astme kohtute või ka teiste Prantsuse kohtute võimalike sellekohaste vastuoluliste kohtuotsuste üle, vaid ka arutelu puudumine Euroopa Kohtu enda varasema sellekohase praktika üle, kui üks pretsedent välja arvata.

99 Samas kui need näivad olevat kohaldatavad, vt selle kohta 30. septembri 2003. aasta kohtuotsus Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punkt 118).

100 Mille raames võib eelotsusetaotluse esitamise kohustuse täitmata jätmine olla vaid üks tegureid, mida tuleb arvesse võtta. Vt nt 30. septembri 2003. aasta kohtuotsus Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punkt 55), 28. juuli 2016. aasta kohtuotsus Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, punkt 25) ja 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, punkt 42).

101 Varasemad näited olid 9. detsembri 2003. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Itaalia (C-129/00, EU:C:2003:656) ja 12. novembri 2009. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Hispaania (C-154/08, ei avaldata, EU:C:2009:695). Mõlemal juhul puudutas menetlus üldiselt riigisisese õiguse või halduspraktika vastuolu liidu materiaalõiguse sätetega. Ent eelkõige viimati nimetatud kohtuasjas oli üsna selge, et süüdi oli Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus), mis oli jätnud eelotsusetaotluse esitamata (vt eelkõige selle kohtuotsuse punktid 124–126).

102 4. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa (dividendimaks) (C-416/17, EU:C:2018:811).

103 *Ibid.*, punkt 110.

104 *Ibid.*, punkt 111.

105 *Ibid.*, punkt 112.

119. Teiseks ei sobi niisugune „rangema CILFITi“ kinnitamine vähemalt oma mõtte poolest kuigi hästi Euroopa Kohtu uuema sellekohase praktikaga, mida muu hulgas sisaldavad eespool käsitletud kohtuotsused X ja van Dijk ning Ferreira Da Silva e Brito.[106] Kui iseäranis kohtuotsuses X ja van Dijk näis uus reegel seisnevat pehmemas käsitluses, muutus see pehme käsitlus järsku taas rangeks haardeks.

120. Kolmandaks jätab kõik see mõnelegi tõenäoliselt kibedavõitu järelmaitse raskesti põhjendatava valikulisuse kujul seoses sellega, mida tegelikult kohaldatakse ja täidetakse ning miks ja kuidas see kohaldamine ja täitmine toimub. Sellega ei sea ma mingil moel kahtluse alla asjaolu, et komisjonil ei ole – nagu kohtupraktikas on tõepoolest välja kujunenud – täielikku kaalutlusõigust otsustamisel, kas esitada hagi ELTL artikli 258 alusel.[107] Samuti ei ole selle eesmärk seada kahtluse alla lahendit kohtuasjas komisjon *vs.* Prantsusmaa: kui kohtuotsust CILFIT tõsiselt võtta, oli kohtuasjas komisjon *vs.* Prantsusmaa kindlasti olemas põhjendatud kahtlus küsimuses, kuidas on õige kohaldada liidu õigust.[108]

121. Asja sisu on milleski muus, nimelt üldises (horisontaalse) järjepidevuse puudumises liidu õiguse sanktsiooni osas ELTL artikli 267 kolmanda lõigu alusel eelotsusetaotluse esitamise kohustuse täitmata jätmise eest. Euroopa Kohtu enda praktika, mis käsitleb selle kohustuse ulatust, eriti aga uuem praktika, ei tundu olevat kooskõlas hiljuti (taas)avastatud võimalusega tagada selle kohustuse täitmine ELTL artikli 258 alusel ja riigi vastutuse küsimusest täielikult distantseerunud. Ent kas need ei peaks olema ühe ja sama kohustuse – esitada ELTL artikli 267 kolmanda lõigu alusel eelotsusetaotlus – eri tahud?

4. Liidu õiguse ja kohtusüsteemi areng

122. Minu arvates ei ole vaja väga üksikasjalikult peatuda ilmselgel, st sellel, kui palju on Euroopa Liit viimase 40 aastaga muutunud. Kui üks hiljutine erand välja arvata, on liikmesriikkond pidevalt kasvanud. Kasvanud on ka ametlike keelte arv ja nende kohtute arv, kes saavad pöörduda Euroopa Kohtu poole. Praeguse seisuga ei ole liidu õiguse enda ulatus ja laialdasus lihtsalt millegagi võrreldavad. Pärast siseturu lõplikku väljakujundamist ja lausa viit järjestikust aluslepingute muutmist on raske leida valdkonda, kus ei oleks vastu võetud liidu õigusakte või kus ei oleks vaja Euroopa Kohtu abi tõlgendamisel. Nende tegurite tulemusel on esitatud üllatavalt palju uusi eelotsusetaotlusi, samas kui Euroopa Kohtu ressursid ei ole piiramatud.

123. Selle palju muutunud õigusmaastiku keskel seisab aga liikumatult titaan ammu möödunud ajast: kohtuotsus CILFIT, mille kohaselt peavad viimase astme kohtud taotlema eelotsust igal juhul, kui esineb mingilgi kujul põhjendatud kahtlus. Arvan, et ei ole vaja ükshaaval käsitleda kõiki süsteemseid muutusi, tõendamaks, et nende tõttu on muutunud ka kohtuotsusega CILFIT ette nähtud eelotsusetaotluste laekumise loogika.[109] Kokkuvõttes eelistan selle asemel osutada ühele teisele, sügavamale küsimusele.

106 Vt käesoleva ettepaneku punktid 73–86.

107 Vt 14. veebruari 1989. aasta kohtuotsus Star Fruit *vs.* komisjon (247/87, EU:C:1989:58, punkt 11).

108 Otsustades juba selle järgi, et sama õigusküsimus ei olnud ilmne Conseil d'État' (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) *enda kohtujuristile samas menetluses.* Vt kohtujurist Wathelet' ettepanek kohtuasjas komisjon *vs.* Prantsusmaa (C-416/17, EU:C:2018:626, punktid 56, 81 ja 99).

109 Selles suhtes ei jää mul üle muud kui nõustuda oma õpetatud eelkäijatega seisukohas, et isegi kui eeldada, et kohtuotsus CILFIT oleks olnud sel ajal, kui see tehti, täidetav – *quod non* –, ei ole see kindlasti ajahambale hästi vastu pidanud: kohtujurist Ruiz-Jarabo Colomeri ettepanek kohtuasjas Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:415, punkt 52) ja samuti kohtujurist Jacobsi ettepanek kohtuasjas Wiener SI (C-338/95, EU:C:1997:352, punktid 59 ja 60).

124. Keskkonna muutudes ja süsteemi kujunedes on arenenud ka eelotsusemenetluse olemus. Menetlusest, mida algul käsitati kui võrdsete poolte vahelist partnerlust ja kohtulikku koostööd, on järk-järgult ja üsnagi paratamatult kujunenud menetlus, milles on suurem rõhk pretsedentide kujundamisele süsteemse ühtsuse eesmärgil. Kindlasti jäävad sõnastuse osas alles nii „abi“ kui ka „partnerlus“, kuid selle süsteemi kauaaegsemad ja tähelepanelikumad vaatlejad on täheldanud mitme vertikaalse elemendi järkjärgulist sisseseadmist.

125. Selle tulemusel asetub suurem rõhk Euroopa Kohtu menetluste „makroeesmärgile“ (ehk avalikule eesmärgile), mis seisneb õiguse ühetaolise tõlgendamise ja arengu tagamises. Kindlasti on ja jääb alati konkreetne kohtuasi ja vaidluse „mikromõõde“ (ehk eramõõde). Ent üha enam – ja seda enam niisuguses menetluses, nagu seda on eelotsusemenetlus, kus faktilised asjaolud ja konkreetse kohtuasja lahendab eelotsusetaotluse esitanud kohus – nihkub asja kese konkreetsest kohtutoimikust kaugemale.

126. Kui tuua veel üks süsteemne paralleel, siis Euroopa Liidu Kohtu põhikirja hiljuti kehtestatud artikliga 58a seati sisse filtreerimismehhanism teatavates valdkondades Üldkohtu otsuste peale apellatsioonkaebuste esitamiseks Euroopa Kohtule. Niisugune apellatsioonkaebus ei lähe sisulisele läbivaatamisele, kui Euroopa Kohus ei otsusta selleks luba anda, sest „tõstatatud küsimus on liidu õiguse ühtsuse, järjepidevuse või edasiarendamise seisukohast oluline“.[110] Kui sellised kaalutlused kehtivad hagide puhul, mille üle otsustab üksnes Euroopa Liidu Kohus ja seega on menetlus mõlemas liidu kohtus eelkõige konkreetse juhtumi lahendamise küsimus, siis kas ei peaks sama loogika seda enam kehtima eelotsusetaotluste suhtes?

127. Lõpuks tähendab kohtusüsteemi väljakujunemine ka selle osade väljakujunemist. Tänapäeval on liikmesriikide kohtud palju paremini kursis liidu õigusega üldiselt ja iseäranis eelotsusemenetlusega. Alati on ja jäävad konkreetsed erandid. Ent ühel (võimalik, et vastuolulisel) puul ei tohiks lasta varjutada tervet (nõuetele vastavat) metsa. Liikmesriikide viimase astme kohtud, eriti need, kelle struktuuriline ülesanne on tagada enda alluvuses õiguse ühtsus ja ühetaolisus, on olnud Euroopa Kohtu privilegeeritud partnerid liidu õiguskorra jaoks struktuuriliselt tähtsate juhtumite kindlakstegemisel. Kas (sageli pigem väidetud kui tegelikult olemasolev) vastastikune austus ei peaks olema samamoodi oluline ka vertikaalselt?

128. See, et liikmesriikide viimase astme kohtud saavad eelotsusemenetlusega hakkama, on minu arvates leidnud praegu tõendust üsna ebatavalisel moel: nimelt ei järgi nad kohtuotsust CILFIT. Nii ketserlik kui see ka ei tundu, näitavad liikmesriikide viimase astme kohtud vastuolus Euroopa Kohtu otsuses CILFIT ette nähtud kriteeriumidega ise ennast piirates ja kaalutlusõigust teostades üles väga head arusaamist süsteemi tegelikust olemusest. Võib vaid ette kujutada vastupidist stsenaariumi, mille puhul (mõned) liikmesriikide viimase astme kohtud võtaksid kasutusele vahva sõduri Švejki[111] lähenemisviisi ja kohaldaksid kohtuotsust CILFIT täht-tähelt kõikides nende menetluses olevates kohtuasjades. Euroopa Kohtu aastast töökoormust näitava arvu lõppu lisanduks korraga mitu nulli ja süsteem kukuks peagi kokku.

[110] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. aprilli 2019. aasta määrus (EL, Euratom) 2019/629, millega muudetakse protokolli nr 3 Euroopa Liidu Kohtu põhikirja kohta (ELT 2019, L 111, lk 1).

[111] Vahva sõdur Švejk on intrigeeriv tšehhi raamatutegelane, kelle on teinud muu hulgas tuntuks temaga seotud arvukad näited selle kohta, milline hävitav jõud võib olla arutul kuuletumisel. Sisuliselt õõnestas Švejk I maailmasõjas Austria-Ungari armee toimimist sellega, et täitis kõik ülemuste saadud käsud täht-tähelt, esitamata küsimusi nende sisu kohta ja kohandamata neid olukorrale. Vt nt Hašek, J., *Vahva sõduri Švejki juhtumised maailmasõja päevil*, Tallinn, Eesti Raamat, 2003 = Hašek, J., *The Good Soldier Svejk and His Fortunes in the World War*, Penguin Classics, 2005.

5. Vahekokkuvõte

129. Kohtuotsus CILFIT on olnud probleemne mitte ainult täidetavuse poolest, vaid eelkõige (või ennekõike) selle poolest, et see on ekslikult kontseptualiseeritud. CILFITi erandite olemus ei sobi kohtuotsusest Hoffmann-Laroche tuleneva eelotsuse taotlemise kohustusega, mida pidi kohtuotsusega CILFIT rakendatama. Kohustust, mis kehtestati selleks, et tagada kohtupraktika ühetaoline tõlgendamine kogu liidu piires, ei saa seada sõltuvusse võimalike subjektiivsete kahtluste puudumisest seoses liidu õiguse õige kohaldamisega konkreetsele juhtumile.

130. Kõik ülejäänud käesolevas jaos tutvustatud küsimused on osalt selle kontseptuaalse ebakõla tagajärg, kuid nende tõttu lisandub omakorda probleeme. Niisiis ei kohalda CILFITi kriteeriume Euroopa Kohus ise ega ka liikmesriikide kohtud, sealhulgas need riiklikud või rahvusvahelised kohtud, mis tegelikult nende kriteeriumide täitmist tagavad. Samuti jäävad CILFITi kriteeriumid lahutatuks muudest liidu õiguses ette nähtud moodustest tagada eelotsuse taotlemise kohustuse täitmine, mis on viimase astme kohtute ülesanne. Mingis mõttes on sellised kaalutlused vaevalt üllatavad: kuna kohtuotsuse CILFIT (selle senisel kujul) täitmist ei ole võimalik mõistlikult tagada, tuleb kasutusele võtta muud mõõdupuud.

D. Ettepanek

131. Minu arvates peaks Euroopa Kohus esimeses etapis taaskinnitama ELTL artikli 267 kolmandas lõigus ette nähtud eelotsuse taotlemise kohustuse eesmärki ja ulatust, nagu on juba märgitud kohtuotsuses Hoffmann-Laroche. Teises etapis aga tuleb kohtuotsus CILFIT uuesti üle vaadata, et võimalikud erandid oleksid selle kohustusega kooskõlas.

132. Kohtuotsuses Hoffmann-Laroche märgiti, et eelotsuse taotlemise eesmärk on „tagada, et liikmesriigis ei tekiks liidu õigusnormidega vastuolus olevat siseriiklikku kohtupraktikat“.[112] Seda loogikat järgides on võimalik eristada kolme aspekti. Esiteks saavutatakse ühetaoline tõlgendamine, mitte korrektne kohaldamine. Teiseks asetub rõhk „kohtupraktika kogumile“, mitte iga konkreetse kohtuasja lahendi korrektsusele. Kolmandaks on tegu kohtupraktika lahknevustega liikmesriikide piires ja seda enam kogu Euroopa Liidu piires. Loogiliselt tuleb vältida mõlemat lahknevust: liidu õiguse süsteemse kooskõla seisukohast ei oleks tõlgendamine liidu piires ühetaoline, kui üks liikmesriik või selle osad või koguni teatav kohtusüsteem selle liikmesriigi piires tegutseb teiste reeglite kohaselt kui need, mida kohaldatakse mujal Euroopa Liidus.

133. Teisisõnu peab eelotsusetaotluse esitamise kohustuse kese nihkuma liidu õiguse õige *kohaldamise* suhtes *konkreetsel* juhul tekkinud *subjektiivse* põhjendatud kahtluse puudumiselt *objektiivsemale* lahknevusele, mis tuvastatakse kohtupraktikas riigisisesel tasandil ja mis niisiis ohustab liidu õiguse ühetaolist *tõlgendamist* kogu Euroopa Liidu piires. Nii liigub rõhuasetus liikmesriigi kohtu menetluses olevale juhtumile korrektse lahenduse leidmiselt õigete küsimuste kindlakstegemisele.

134. Selle loogika põhjal pakuksin välja, et ELTL artikli 267 kolmanda lõigu kohaselt peab liikmesriigi kohus, mille otsuste peale ei saa riigisisese õiguse järgi edasi kaevata, saatma asja Euroopa Kohtusse tingimusel, et 1) ta tõstatab sellega sellise üldise küsimuse liidu õiguse

[112] Vt käesoleva ettepaneku punkt 51.

tõlgendamise (mitte kohaldamise) kohta, 2) mille puhul on objektiivselt võimalik rohkem kui üks tõlgendus, 3) mille vastust ei saa järeldada Euroopa Kohtu senisest praktikast (või mille puhul soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sellest kohtupraktikast kõrvale kalduda).

135. Selliselt sõnastatuna sisaldab eelotsuse taotlemise kohustus ise omaenda erandeid. Võimalik(ud) erand(id) eelotsuse taotlemise kohustusest kohalduvad üksnes juhul, kui üks kolmest kumuleeruvast tingimusest seoses liidu õiguse tõlgendamist puudutava küsimuse olemasoluga, mille suhtes kehtib eelotsuse taotlemise kohustus, ei ole täidetud. Ent kui liikmesriigi viimase astme kohus on seisukohal, et kuigi ta seisab põhikohtuasjas silmitsi liidu õiguse tõlgendamist puudutava küsimusega, ei ole üks nendest kolmest tingimusest täidetud, on see kohus kohustatud selgelt kindlaks tegema, milline kolmest tingimusest on täitmata, ja põhjendama, miks ta nii arvab.

136. Enne, kui käsitlen neid kolme tingimust üksikasjalikumalt, soovin juhtida tähelepanu kolmele olulisele aspektile.

137. Esiteks ei välista see, et ELTL artikli 267 kolmanda lõigu alusel ei ole *kohustust* esitada konkreetses asjas eelotsusetaotlus, kindlasti viimase astme kohtu *võimalust* taotleda Euroopa Kohtult abi ELTL artikli 267 teise lõigu alusel, kui ta on seisukohal, et seda on vaja tema menetluses oleva kohtuasja lahendamiseks. Millegi tegemise kohustuse puudumine ei välista selle tegemise võimalikkust. Juhtum, mis ei pruugi kuuluda ELTL artikli 267 kolmandas lõigus sätestatud kohustuse kohaldamisalasse, võib siiski olla hõlmatud teise lõiguga: „liikmesriigi kohus, mille otsuste peale ei saa siseriikliku õiguse järgi edasi kaevata“, on igal juhul „liikmesriigi kohus“ ja jääb selleks. Esimene on teise loogiline alamhulk.

138. Teiseks võib taas korrata, et kõik märgitu ja kõik järgnev puudutab üksnes tõlgendamist puudutavaid eelotsuse küsimusi. Liidu õigusakti kehtivust puudutava eelotsusetaotluse esitamise kohustuse suhtes jääb kehtima range, eranditeta kohustus taotleda eelotsust.[113]

1. Üldine või üldistatav liidu õiguse tõlgendamise küsimus

139. See tingimus on esmapilgul ilmne. Võiks ehk lausa väita, et see ongi alati olnud eelotsusemenetluse peamine ese. Tegelikkus on siiski mõnevõrra mitmekesisem. Kuna Euroopa Kohus on vahel nõudnud, et viimase astme kohtu menetluses olevas kohtuasjas ei tohi olla põhjendatud kahtlust liidu õiguse *õige tõlgenduse* suhtes, on mitu kohut saatnud Euroopa Kohtusse ka faktilisi ja võrdlemisi konkreetseid küsimusi. Seda nähtust võiksid illustreerida kolm näidet.

140. Esiteks on Euroopa Kohus varem tõlgendanud mõistet „erakorralised asjaolud“ määruse (EÜ) nr 261/2004[114] artikli 5 lõike 3 tähenduses juba varem, alates kohtuotsusest Wallentin-Hermann, kus Euroopa Kohus märkis, et „erakorraliste asjaolude“ kontseptsioon viitab sündmusele, mis „ei ole oma olemuselt või päritolult omane asjaomase lennuettevõtja tavapärasele tegevusele ja väljub tema tegeliku kontrolli alt“.[115] Kindlasti on tõenäoline, et esineb veel mitu

[113] Nagu juba märgitud käesoleva ettepaneku punktis 46.

[114] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. veebruari 2004. aasta määrus, millega kehtestatakse ühiseeskirjad reisijatele lennureisist mahajätmise korral ning lendude tühistamise või pikaajalise hilinemise eest antava hüvitise ja abi kohta ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EMÜ) nr 295/91 (ELT 2004, L 46, lk 1; ELT eriväljaanne 07/08, lk 10).

[115] 22. detsembri 2008. aasta kohtuotsus Wallentin-Hermann (C-549/07, EU:C:2008:771, punkt 23). Hilisemaid kinnitusi vt nt 31. jaanuari 2013. aasta kohtuotsuses McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43, punkt 29) ja 11. juuni 2020. aasta kohtuotsuses Transportes Aéreos Portugueses (C-74/19, EU:C:2020:460, punkt 37 ja seal viidatud kohtupraktika).

juhtumit, mis kinnitavad ja täpsustavad selle määratluse ulatust. Ent kas kõik faktilised stsenaariumid, millest igaühes pelgalt küsitakse, kas teatava faktilise asjaolude kogumi (*premissa minor*) võib taas hõlmata liidu õiguses ette nähtud tõlgendava määratlusega (*premissa maior*), ikka on tegelikult liidu õiguse tõlgendamise juhtumid? Hiljem on mitmes kohtuasjas palutud Euroopa Kohtul liigitada „erakorralisteks asjaoludeks" lennuki kokkupõrge linnuga;[116] Euroopa õhuruumi osaline sulgemine Islandi vulkaani purske tõttu;[117] korda rikkuva reisija käitumine, mille tõttu on põhjendatud lennu ümbersuunamine piloodi poolt „tingimusel, et tegutsev lennuettevõtja ei ole aidanud sellele käitumisele kaasa ega ole jätnud niisuguse käitumise ohumärkidest lähtudes võtmata asjakohaseid meetmeid",[118] ja lennuki rehvi kahjustumine lennurajal olnud võõrkeha, näiteks mõne lahtise eseme tõttu.[119]

141. Teiseks on Euroopa Kohus teinud mootorsõidukite kasutamise tsiviilvastutuskindluste valdkonnas mitu kohtuotsust mõiste „sõidukite kasutamine" kohta direktiivi 2009/103/EÜ artikli 3 tähenduses.[120] Euroopa Kohtu sõnul hõlmab see mõiste sõiduki mis tahes kasutamist, mis vastab sõiduki tavapärasele otstarbele,[121] s.o sõiduki kasutamist transpordivahendina.[122] Hiljem aga on palutud Euroopa Kohtult kinnitust, kas ka järgmised faktilised olukorrad kujutavad endast „sõidukite kasutamist": „taluõues traktoriga manööverdamine eesmärgiga ajada küüni haagis, mida see traktor veab";[123] „olukor[d], kus õnnetus juhtus põllumajandustraktoriga, kui seda traktorit ei kasutatud õnnetusse sattumise ajal mitte transpordivahendina, vaid selle põhifunktsioon oli tööseadmena olla energiaallikas umbrohutõrjevahendi pritsi pumba töös hoidmiseks";[124] „olukor[d], kus parklas pargitud sõiduki kaasreisija selle sõiduki ust avades kriibib ja kahjustab kõrvale pargitud sõidukit",[125] ja „olukord […], kus maja eraomandis olevasse garaaži pargitud ja vastavalt tema otstarbele kui transpordivahend kasutatud sõiduki süttimine põhjustas tulekahju, mis sai alguse selle sõiduki elektrisüsteemist ja mille tagajärjel sai see maja kahjustada, […] kuigi see sõiduk oli enne tulekahju tekkimist seisnud rohkem kui 24 tundi".[126]

142. Kolmandaks võiks viimane näide puudutada mõistet „tööaeg" direktiivi 2003/88/EÜ tähenduses.[127] Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on peamine nõue direktiivi 2003/88 tähenduses töötajaks liigitumisel see, et töötaja oleks füüsiliselt tööandja määratud kohas ja tööandjale kättesaadav, et vajaduse korral kohe oma töökohustusi täita. Neid kohustusi, mille tõttu on asjaomastel töötajatel võimatu valida ooteperioodide ajal viibimise kohta, tuleb pidada

116 4. mai 2017. aasta kohtuotsus Pešková ja Peška (C-315/15, EU:C:2017:342, punkt 26).

117 31. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43, punkt 34).

118 11. juuni 2020. aasta kohtuotsus Transportes Aéreos Portugueses (C-74/19, EU:C:2020:460, punkt 48).

119 4. aprilli 2019. aasta kohtuotsus Germanwings (C-501/17, EU:C:2019:288, punkt 34).

120 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. septembri 2009. aasta direktiiv mootorsõidukite kasutamise tsiviilvastutuskindlustuse ja sellise vastutuse kindlustamise kohustuse täitmise kohta (ELT 2009, L 263, lk 11).

121 Vt 4. septembri 2014. aasta kohtuotsus Vnuk (C-162/13, EU:C:2014:2146, punkt 59). Vt samuti 28. novembri 2017. aasta kohtuotsus Rodrigues de Andrade (C-514/16, EU:C:2017:908, punkt 34) ja 15. novembri 2018. aasta kohtuotsus BTA Baltic Insurance Company (C-648/17, EU:C:2018:917, punkt 34).

122 Vt nt 28. novembri 2017. aasta kohtuotsus Rodrigues de Andrade (C-514/16, EU:C:2017:908, punkt 38), 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Núñez Torreiro (C-334/16, EU:C:2017:1007, punkt 29) ja 15. novembri 2018. aasta kohtuotsus BTA Baltic Insurance Company (C-648/17, EU:C:2018:917, punkt 44).

123 4. septembri 2014. aasta kohtuotsus Vnuk (C-162/13, EU:C:2014:2146, punkt 59 ja kohtuotsuse resolutsioon).

124 28. novembri 2017. aasta kohtuotsus Rodrigues de Andrade (C-514/16, EU:C:2017:908, punkt 42 ja kohtuotsuse resolutsioon).

125 15. novembri 2018. aasta kohtuotsus BTA Baltic Insurance Company (C-648/17, EU:C:2018:917, punkt 48 ja kohtuotsuse resolutsioon).

126 20. juuni 2019. aasta kohtuotsus Línea Directa Aseguradora (C-100/18, EU:C:2019:517, punkt 48 ja kohtuotsuse resolutsioon).

127 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. novembri 2003. aasta direktiiv tööaja korralduse teatavate aspektide kohta (ELT 2003, L 299, lk 9; ELT eriväljaanne 05/04, lk 381). Vastavalt selle direktiivi artikli 2 lõikele 1 tähendab „tööaeg" „iga ajavahemik[ku], mille jooksul töötaja teeb tööd, on tööandja käsutuses ning tegutseb või täidab oma kohustusi kooskõlas siseriiklike õigusaktide ja/või tavadega".

nende töökohustuste täitmise alla kuuluvaks.[128] Selle üldise määratluse põhjal aga on Euroopa Kohtul taas palutud sisuliselt hõlmata selle määratluse alla faktiliste asjaolude põhjal üksikasjalikult kirjeldatud olukordi, mis puudutavad mitmesuguseid meditsiini- jt päästetöötajate valves või ootel oleku kohustuste vorme. Nii on Euroopa Kohus otsustanud, et valves oldud aeg kujutab endast tööaega, kui töötaja on kohustatud viibima tervisekeskuses;[129] isegi kui asjaomasel isikul on õigus puhata oma töökohal sellel ajal, kui tema teeneid ei vajata;[130] või et mõiste „tööaeg" peab olema kohaldatav „olukorras, kus [tuletõrjuja] on kohustatud veetma valveaja oma elukohas, olema seal tööandjale kättesaadav ja olema võimeline 8 minuti jooksul töökohta jõudma".[131]

143. Kahtlemata on Euroopa Kohus andnud kõikides nendes kohtuasjades liikmesriigi kohtule tarviliku vastuse. Pean siiski taas nõustuma kohtujurist Jacobsiga, et „üksikasjalikud vastused väga konkreetsetele küsimustele ei aita alati kaasa […] ühetaolisele kohaldamisele. Sellised vastused võivad ka pelgalt tingida uusi küsimusi".[132]

144. Oma hiljutises ettepanekus kohtuasjas Van Ameyde España, mis jällegi puudutas mootorsõidukite tsiviilvastutuskindlustust ja kus eelotsust taotles Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus), püüdsin konkreetsemalt välja pakkuda, kust võiks joosta (mõistagi vägagi raskesti määratletav) piir liidu õiguse tõlgendamise ja kohaldamise vahel. Mul ei jää üle muud kui viidata sellele ettepanekule kui tegelikule juhtumiuuringule.[133] Seoses esimese tingimusega selle kohta, kus eelotsuse taotlemise kohustus peaks õigupoolest paiknema, lisaksin järgmist.

145. Eelotsuse taotlemise kohustus peaks kohalduma alati siis, kui liikmesriigi viimase astme kohtu menetluses on tekkinud liidu õiguse *tõlgendamise* küsimus, mis on sõnastatud mõistlikul ja asjakohasel abstraktsiooni tasandil. Selle abstraktsiooni tasandi määravad loogiliselt kindlaks vaidlusaluse sätte ulatus ja eesmärk. Konkreetselt seoses liidu õiguse (määratlemata) õigusmõistetega on Euroopa Kohtu ülesanne anda selle mõiste tõlgendus. Selle kohaldamine, sealhulgas konkreetsete faktiliste asjaolude hõlmamine selle määratluse alla, on liidu õiguse kohaldamise küsimus.

146. Kindlasti võib pelgalt kohaldamine muutuda kiiresti tõlgendamiseks, näiteks kui eelotsusetaotluse esitanud kohus peaks paluma Euroopa Kohtul juba antud määratlust kitsendada, laiendada, täpsustada või sellest kõrvale kalduda. Ent kui see on tõesti see, mida palutakse, peaks eelotsusetaotluse esitanud kohus selgelt nii ka märkima, selgitades konkreetselt, miks eelotsusetaotluses käsitletav juhtum eeldab rohkemat kui lihtsalt juba märgitud *premissa maior*'i kinnitamist (ja selles mõttes kohaldamist).

147. Samuti peaks taotletaval tõlgendusel olema selles mõttes ja mõõtmes *üldine või üldistatav* mõju. Tõlgendamise küsimus peaks puudutama üldist, korduda võivat küsimust liidu õiguse tõlgendamise kohta. Soovin toonitada, et *see ei ole* kriteerium, mis määrab esitatud küsimuse õigusliku olulisuse või tähtsuse. Tegemist on teise, palju lihtsama küsimusega liikmesriigi

128 Vt nt 9. septembri 2003. aasta kohtuotsus Jaeger (C-151/02, EU:C:2003:437, punkt 63), 4. märtsi 2011. aasta kohtumäärus Grigore (C-258/10, ei avaldata, EU:C:2011:122, punkt 53 ja seal viidatud kohtupraktika) ning 21. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Matzak (C-518/15, EU:C:2018:82, punkt 59).

129 3. oktoobri 2000. aasta kohtuotsus Simap (C-303/98, EU:C:2000:528) ja 3. juuli 2001. aasta kohtuotsus CIG (C-241/99, EU:C:2001:371).

130 9. septembri 2003. aasta kohtuotsus Jaeger (C-151/02, EU:C:2003:437, punkt 71).

131 21. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Matzak (C-518/15, EU:C:2018:82, punkt 65).

132 Ettepanek kohtuasjas Wiener SI (C-338/95, EU:C:1997:352, punkt 50).

133 Minu ettepanek kohtuasjas Van Ameyde España SA (C-923/19, EU:C:2021:125).

kohtule: kas minu ees praegu olev küsimus võib tõenäoliselt uuesti tekkida kas minu menetlustes või minu kolleegide menetlustes teistes liikmesriikides? Kas peaksin paluma Euroopa Kohtult suuniseid liidu õiguse ühetaolise tõlgendamise huvides?

148. Selline mõtteharjutus mitte ainult ei aita sõnastada esitatava küsimuse asjakohasel abstraktsiooni tasandil, sest see sunnib kindlaks tegema üldisi, läbivaid probleeme, vaid see aitab ka välja sõeluda väga kitsad, ainulaadsed või ühekordsed juhtumid, millel lihtsalt ei ole üldist, struktuurilist mõju ka siis, kui nendes võib tekkida liidu õiguse tõlgendamise küsimus. Igal juhul võib julgelt eeldada, et enamus liikmesriikide viimase astme kohtuid on niisuguses mõtlemises väga vilunud, olgugi et vahest eeskätt omaenda süsteemide piires. Samalaadi mõtlust ja arutlust tuleb lihtsalt kohaldada laiemal ja suuremal liidu õiguskorra tasandil.

149. Kokkuvõttes ei paku ma kindlasti välja ühest ükssarvikust vabanemist, et asendada see kohe teisega:[134] ideega, et on olemas selge piir, kus lõpeb tõlgendamine ja algab kohaldamine ning vastupidi. Eelotsuse taotlemise kohustuse eesmärk on siiski tagada liidu õiguse ühetaoline tõlgendamine, mitte selle õiguse korrektne kohaldamine. Seega ei taotleta ega ole kunagi taotletud eesmärgiks seatud ühetaolisust iga konkreetse kohtuasja *konkreetse lahendi* tasandil, vaid kohaldatavate *õigusnormide* tasandil. See tähendab loogiliselt, et kuigi õigusnormides on mõistlikul määral ühetaolisust, võib konkreetseid lahendeid olla mitmesuguseid.

1. Rohkem mõistlikult võimalikke tõlgendusi

150. Kas *objektiivselt* on võimalik tõlgendada konkreetset liidu õiguse küsimust eri viisidel? Alternatiivide uurimine on alati eelotsuse taotlemise kohustusega seotud tingimuste vajalik osa. Samas, erinevalt olemuslikult *sisemisest* ja *subjektiivsest* ebakindlusest, mis esineb võimaliku põhjendatud kahtluse kujul konkreetse juhtumi tulemuse suhtes, on mõeldavate alternatiivide olemasolu see, mis asetab samalaadsed kaalutlused *välisemale* ja *objektiivsemale* alusele. Siit ka soovitus keskendada tähelepanu mõttelt „ma ei tea“ mõttele „need on võimalused, mille hulgast mul tuleb valida“.

151. Rõhutan omadussõnade „võimalik“ ja „mõeldav“ tähtsust. Kindlasti ei taha ma väita, et eelotsusetaotluse esitanud kohus on kohustatud alternatiive täielikult kirjeldama, läbi põhjendama või koguni selgitama, millist neist soosib tema.[135] Siiski peaks eelotsuse taotlemise kohustus olema põhjendatud rohkema kui vaid subjektiivse kahtluse või koguni teadmatusega.

152. Ent kui liikmesriigi viimase astme kohtu menetluses on esitatud kaks või enam võimalikku tõlgendust, muutub eelotsuse taotlemise kohustus rangeks. Lõpuks kehtestati see kohustus ju algul üldse sellel põhjusel, et seda kohaldatakse, kui „laual“ on mitu võimalust, mille vahel valida. Järgmised stsenaariumid on iseäranis asjakohased näited selle kohta, millal niisugune olukord võib tekkida.

153. Esiteks on juhtumeid, kus liikmesriikide kohtute lõplikes otsustes on kasutatud ühe ja sama õigusnormi eri tõlgendusi. Iga muu viimase astme kohus, mille menetluses on sama liidu õiguse elemendiga seotud vaidlus ja mis on *tuvastanud lahknevuse* sama õigusnormi tõlgenduses, peab taotlema eelotsust, et selgitada, millised kohtupraktika harud on tegelikult õiged. Ei ole oluline,

134 Kui tulla tagasi kohtujurist Wahli metafoori juurde, millele on viidatud käesoleva ettepaneku punktis 103.

135 Nagu oli varem välja pakutud nimetuse „rohelise tule menetlus“ all või muudes eelotsusemenetluse reformimise viisides, vt nt Due, O., „The Working Party Report“ – Dashwood, A., ja Johnston, A. C., *The Future of the Judicial System of the European Union*. Oxford, Hart, 2001. Kindlasti ei takista see aga eelotsusetaotluse esitanud kohut seda tegemast, kui ta peaks seda soovima.

kas tuvastatud lahknevus jääb ühe ja sama liikmesriigi piiresse või mitmesse liikmesriiki. Ma ei saa ka aru loogikast, mille kohaselt liikmesriigi kohtupraktika harude lahknevusest ei piisa selleks, et liidu piires oleks ühes ja samas küsimuses objektiivselt lahknev kohtupraktika,[136] kui tegu ei ole omalaadse pöörddiskrimineerimise variandiga. Lõpuks seisneb kohtuotsuse Hoffmann-Laroche loogika selles, et kaldutakse kõrvale ühisest lähenemisviisist „mis tahes liikmesriigis" – ja seda heal põhjusel, et ühetaolist tõlgendamist ei saa olla, kui liikmesriigi teatud osad lähevad oma teed?

154. Asetaksin siiski rõhu *lõplikele* olemasolevatele otsustele liikmesriigi tasandil. Sihikul on väljenduse leidnud tõlgenduslahknevus horisontaalsel tasandil, olgu ühe ja sama liikmesriigi piires (eri kõrgema astme kohtud, kõrgeima astme kohtute eri kojad vm moodustised) või eri liikmesriikides. Sama ei pruugi tingimata kehtida *ühe ja sama vaidluse eri menetluste* suhtes, mis on ikka veel otsustamisel. Niisuguses olukorras, kus näiteks esimese astme kohtu tõlgendus erineb apellatsiooniastme kohtu omast ja milles asi on seejärel arutamisel kõrgeima astme kohtu menetluses, võib esineda ka kaks või enam lähenemisviisi ühele ja samale normile. Ent erinevalt olukorrast, kus esinevad lahknevad tõlgendused eri kohtute konkreetsete lõplike otsuste vahel, ei tähenda see automaatselt rohkem põhjendatud ja mõeldavaid viise ühe ja sama liidu õigusnormi tõlgendamiseks. Ühe ja sama menetluse raames ei saa tõepoolest välistada, et üks kohus tegi lihtsalt vea. Kohtupraktika lahknemine eri menetluste vahel aga ei ole enam viga, vaid liidu õiguse ja samuti riigisisese õiguse struktuuriline probleem.

155. Teiseks tuleb kõiki olukordi, sealhulgas ka seda, kus ühe ja sama asja eri menetlustes on kasutatud erinevaid tõlgendusi, sel juhul hinnata konkreetset juhtumit arvesse võttes. Kas viimase astme menetluses oli samade õigusnormide tõlgendamiseks tõepoolest mõeldavaid alternatiive, olenemata nende päritolust? Need võisid esineda poolte seisukohtades; need võisid tulla ühelt riigisisese menetluse mitmest osalejast või ka tuleneda varasematest samas menetluses tehtud kohtuotsustest, kus lahknevus ei olnud viga, vaid tõepoolest mõeldavate alternatiivide väljendumine.

156. Samuti võivad sellised kahtlused seoses ühe õigusnormi võimalike tõlgenduste vahel valimisega loomulikult alati tulla liikmesriigi kohtult endalt. Ent kõike eespool käesolevas jaos märgitut arvesse võttes soovin toonitada üht olulist aspekti: tegelikkus ja realistlikkus. Vaevalt saab eeldada, et riigisisesed viimase astme kohtud muutuksid järsku võrdleva liidu õiguse uurimiskeskusteks, mille kaudu nad teevad ise n-ö *ex officio* päringuid teiste riigisiseste kohtute praktikasse teistes liikmesriikides või alustavad proaktiivselt tõlgendusprobleemide leidmist.

157. Samas saab liikmesriikide viimase astme kohtutelt kindlasti eeldada äratundmist, et õiguslikus tõlgendamises on objektiivselt olemas lahknevus, kui mõni nende menetluses osaleja, eelkõige vaidluspool ise, on sellele lahknevusele sõnaselgelt tähelepanu juhtinud. Kui võimalikus õiguslikus tõlgenduses esineb tõepoolest lahknevus, mida tõendavad võimalikud alternatiivid, võib (põhjendatud) kahtlust – kui kasutada kohtuotsuse CILFIT sõnastust – vaidluses objektiivselt ja väliselt tõendatuks pidada ning sel juhul ei saa eirata kohustust esitada eelotsusetaotlus, et tagada liidu õiguse ühetaoline tõlgendamine.

2. Euroopa Kohtu praktika puudumine

158. Tõenäoliselt ei tule puudust (elavast) arutelust selle üle, mis täpselt on ühe või teise konkreetse stsenaariumi puhul „väljakujunenud kohtupraktika" ja kas igaüks saab täpselt ühtemoodi aru sellest, mis on „välja kujunenud". Kontseptuaalsel tasandil aga vajab tõepoolest

[136] Vt selle kohta ka kohtujurist Wahli ettepanek liidetud kohtuasjades X ja van Dijk (C-72/14 ja C-197/14, EU:C:2015:319, punkt 68).

kõige vähem ülevaatamist kohtuotsus Da Costa,[137] nagu seda on kinnitatud ja laiendatud kohtuotsusega CILFIT.[138] Liikmesriigi viimase astme kohus on kohustatud taotlema eelotsust, kui tema ees on uus liidu õiguse tõlgendamise küsimus või küsimus, mida ei ole võimalik Euroopa Kohtu senise praktika põhjal lõpuni lahendada, või kui oleks sobiv paluda Euroopa Kohtul selgitada või uuesti üle vaadata mõni tema varasem otsus.

159. Lihtsalt öeldes väljendavad teine tingimus ja käesolev kolmas tingimus sama huvi kahte külge – esimene tingimus puudutab liidu õiguse ühetaolist tõlgendamist –, millel on eri suunad ja osalised. Teine tingimus puudutab horisontaalset kooskõla ja riigisisest kohtupraktikat, kolmas aga keskendub Euroopa Kohtu otsustele ja nende tagajärgedele.

160. Seepärast ei ole liikmesriigi viimase astme kohus kohustatud taotlema liidu õiguse tõlgendamise küsimuses eelotsust, kui Euroopa Kohus on sedasama sätet juba tõlgendanud. Sama kehtib ka olukorras, kus Euroopa Kohtu varasemad otsused mis tahes liiki menetluses on juba andnud piisavalt tõlgendussuuniseid, mis võimaldavad liikmesriigi kohtul küsimuse senise kohtupraktika põhjal kindlustundega lahendada.

161. Lõpetaksin sel teemal veel kolme lisaselgitusega.

162. Esiteks võib väärida veel kord äramärkimist loogiline seos kolmanda ja esimese tingimuse vahel: see, mis tuleb kindlaks teha ja peaks olema kohtupraktikast selgelt tuletatav, on kohaldatav *liidu õigusnorm*, mitte konkreetse kohtuasja lahend. Näiteks liidu õiguse tõlgendus selle kohta, mis on „erakorraline asjaolu“, muutus kindlaks hetkel, mil Euroopa Kohus selle sündmuse määratlust väljendas ja kinnitas. Kui viimase astme kohus ei satu olukorda, kus ta soovib seda määratlust uuesti üle vaadata, täpsustada või sellest kõrvale kalduda, peab ta seda lihtsalt kohaldama, ilma et ta oleks kohustatud taotlema suuniseid selle kohta, kas lisaks kõikidele Euroopa Kohtus juba käsitletud faktilistele stsenaariumidele[139] on erakorraline asjaolu kohaldatav ka näiteks siis, kui lennurajal peaks silkama põder või paljas mees.

163. Teiseks võib olla õiglane tunnistada, et kuigi Euroopa Kohus on oma tekstis kasutanud termineid, nagu „väljakujunenud kohtupraktika“ või „varasemad otsused“, võib see tegelikkuses vahel tähendada vaid ühtainsat pretsedenti. Kindlasti oleneb kõik see varasema otsusega väidetavalt kehtestatud liidu normi sisust, kontekstist ja selgusest.[140] Selgelt väljendatud õiguslik seisukoht aga, isegi kui seda on väljendatud vaid korra ja seega ei kujuta see endast tegelikku „väljakujunenud kohtupraktikat“ tõelises tsiviilõiguse traditsioonis, kus seda pidanuks enne tegelikult siduvaks muutumist palju kordi korratama, võib juba iseenesest vabastada liikmesriigi viimase astme kohtu eelotsuse taotlemisest.

164. Kolmandaks on liikmesriigi kohtul ja eriti veel liikmesriigi viimase astme kohtul alati lubatud paluda, et Euroopa Kohus kohandaks, täpsustaks või selgitaks oma varasemaid otsuseid või koguni kalduks nendest kõrvale. Ent kui liikmesriigi viimase astme kohus soovib kalduda kõrvale liidu

137 27. märtsi 1963. aasta kohtuotsus Da Costa jt (28/62–30/62, EU:C:1963:6).

138 6. oktoobri 1982. aasta kohtuotsus CILFIT jt (283/81, EU:C:1982:335, punktid 13 ja 14).

139 Mida on kirjeldatud käesoleva ettepaneku punktis 134.

140 Käesolevas ettepanekus käsitletud kohtupraktikast võib vaid vastandada ühest küljest 4. oktoobri 2018. aasta kohtuotsust komisjon *vs*. Prantsusmaa (dividendimaks) (C-416/17, EU:C:2018:811) ja teisest küljest 28. juuli 2016. aasta kohtuotsust Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603).

õiguse tõlgendusest, mille Euroopa Kohus on varem andnud, peab see liikmesriigi kohus taotlema eelotsust, selgitades Euroopa Kohtule, miks ta ei nõustu, ja ideaalis kirjeldades, milline peaks olema eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates õige lähenemisviis.[141]

165. Täielikkuse huvides võiks lisada, et niisugune „selgitamise" stsenaarium võib hõlmata mitte ainult olukordi, kus liikmesriigi kohus tõepoolest soovib, et Euroopa Kohus oma praktikat muudaks,[142] vaid ka juhtumeid, kus liikmesriigi kohus, kellel palutakse kohaldada neid suuniseid riigisisesel tasandil, leiab Euroopa Kohtu praktikast lahknevusi. Niisugustes (loodetavasti harva esinevates) olukordades kehtib eelotsuse taotlemise kohustus just selleks, et liidu õigust tõlgendataks Euroopa Liidu piires ühetaoliselt, et hoida ära liikmesriikide kohtute vahelisi lahknevusi, mille puhul mõned neist tuginevad ühele Euroopa Kohtu praktika harule, teised aga sisuliselt teisele.

3. Põhjendamiskohustus (ja eelotsusetaotluse esitamise kohustuse täitmise tagamise lahtine küsimus)

166. Ettepanekus, mille ma käesolevaga teen, sisaldab eelotsusetaotluse esitamise kohustuse ulatus juba erandeid. Need on ühe ja sama mündi kaks külge. Selleks et kehtiks eelotsuse taotlemise kohustus, peavad olema täidetud kõik käesolevas jaos kirjeldatud kolm tingimust. Selleks et seda kohustust ei tekiks (või olenevalt tõlgendusest erandi kohaldamiseks), peab olema täitmata üks kolmest tingimusest: kas ei ole tegemist liidu õiguse tõlgendamise küsimusega, on vaid üks võimalik vaidlusaluse liidu õigusnormi tõlgendus või vastuse leiab olemasolevast Euroopa Kohtu praktikast.

167. Samas on igal juhul olemas läbiv kohustus või isegi neljas tingimus: olenemata sellest, millisele nendest kolmest tingimusest liikmesriigi viimase astme kohus tugineb, peab see kohus *piisavalt põhjendama* oma järeldust, et tema menetluses oleva asja suhtes ei kehti kohustust esitada ELTL artikli 267 kolmanda lõigu alusel eelotsusetaotlus.

168. Loomulikult ei ole ühtegi universaalset mõõdupuud selle kohta, mis on küllaldane ja seega piisav põhjendamine. See kõik oleneb kohtuasja laadist, keerukusest ja ennekõike asja lahendava kohtu menetluses esitatud ja kohtutoimikus sisalduvatest argumentidest. Ent igal juhul, kui liikmesriigi viimase astme kohtu menetluses on tõepoolest tõstatatud asjakohane liidu õiguse küsimus, on sellel kohtul kohustus selgelt ja konkreetselt märkida, milline nendest kolmest tingimusest (erandist) on selles kohtuasjas kohaldatav, ja vähemalt kokkuvõtlikult selgitada, miks see nii on.

169. Usun, et on oluline seda kohustust selgelt toonitada. Üldine, ebamäärane ja suuresti põhjendamata viide *acte clair*'ile või kohtuotsusele CILFIT ilma tegeliku ja juhtumispetsiifilise põhjenduseta, miks täpselt ei ole vaadeldavas asjas kohustust selle sisu põhjal eelotsust taotleda, sellele miinimumnõudele ei vasta.[143] Seevastu, tõepoolest üsna objektiivses ja välises lähenemisviisis eelotsuse taotlemise kohustusele süsteemse ühetaolisuse huvides, mida toetan käesolevas ettepanekus, on põhjendus, mille liikmesriigi viimase astme kohus peab andma, reaktsioon asjaoludele, millele on kohtu tähelepanu juhtinud menetluse pooled või mis tulenevad

141 Näitena vt hiljutine 5. detsembri 2017. aasta kohtuotsus M.A.S. ja M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936).

142 Kus „selgitamine" on tegelikult eufemism, mis tähendab sisuliselt tühistamist.

143 Vt selles mõttes juba 28. juuli 2016. aasta kohtuotsus Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punkt 53).

selgelt sellest menetlusest ja kohtutoimikust endast. Seega korreleerub põhjendamiskohustus loomulikult kohtuniku kohustusega reageerida kõikidele asjakohastele asjaoludele ja argumentidele, mis talle esitatakse.

170. Lihtsalt väljendudes ei ole kohtunik kohustatud otsima tõlgendusprobleeme, mis võivad tekkida seoses konkreetse liidu õiguse sättega. Tema menetluses tõstatatud tõlgendusprobleeme, eriti neid, millele pooled tuginevad, ei saa ilma nõuetekohase põhjenduseta „vaiba alla pühkida“ lihtsalt ühelauselise väitega, et „kõik on selge ja väljaspool põhjendatud kahtlust“.

171. Lõpuks on piisava põhjendamise kohustus minu arvates, ehkki see tõenäoliselt juba tuleneb asjakohastest liikmesriigi õigusnormidest, samuti liidu õiguses harta artikliga 47 kehtestatud kohustus. On üsna loogiline, et kui riigisiseses kohtumenetluses tõstatatakse õiguspäraselt liidu õiguse küsimus, on see kohtuasi tõenäoliselt osas, mis puudutab liidu õiguse teiste normide kohaldatavust, liidu õiguse kohaldamisalas. Samuti on olemas ELTL artikkel 267 ise, mis oleks niisugusel juhul kohaldatav. Seepärast kujutavad niisugune juhtum ja sellega seotud riigisisene otsus endast selgelt liidu õiguse rakendamist harta artikli 51 lõike 1 alusel.

172. Siinkohal lõpetan teadlikult. Eelotsuse taotluse kohustuse täitmise tagamisega seotud küsimused on vahest tulevaste kohtuasjade teema. Enne aga, kui selliste küsimuste üle saab kunagi tulevikus arutleda, on vaja kõigepealt olulisel määral üle vaadata eelotsuse taotlemise kohustuse ulatus ja laad. Alles juhul ja pärast seda, kui see esimene samm on tehtud, võib olla asjakohane arutada hilisemat õiguskaitsevahendite küsimust.

173. Lõpetan kolme üldise märkusega.

174. Esiteks, miks on vaja kohtuasja CILFIT toimik just praegu üle vaadata? Nimelt, olles lugenud kõikide minu õpetatud eelkäijate veenvaid ettepanekuid, mida on käesolevas ettepanekus ka osundatud, on selge, et tõenäoliselt ei ava Euroopa Kohus seda toimikut kergesti. Väikese huumorivarjundiga võib ka välja pakkuda, et kuna kohtuotsus CILFIT ei ole niikuinii 40 aastat toiminud, ei muuda veel mõni aasta või aastakümme enam midagi. Ka inertsis on teatav kaunis lihtsus ja tarkus, eriti kui süsteem tervikuna leiab mingisuguse tasakaalu. Tulles tagasi käesoleva ettepaneku sissejuhatuses kasutatud metafoori juurde, võib olla targem lasta magaval lõvil magada. Kui ta äratada, ei tea keegi, keda ta võib hammustada.

175. Kui ahvatlev niisugune mõttekäik ka ei ole, on sellel siiski selged piirid. Ühegi kohtu institutsioonilise autoriteedi ja õiguspärasuse ebaoluliseks pidamine ei ole n-ö tervislik, samal ajal kui keskusest tulevaid suuniseid eiratakse, ja seda heal põhjusel. Pealegi, kui selline asjakohasuse puudus peaks olema seotud ühe või teise määrava parameetriga kogu kohtusüsteemis, mille nõuetekohaseks toimimiseks ja vähemalt mõningaseks täitmise tagamiseks peab see süsteem tuginema teistele, võib tekkida üsnagi kahjulik skeptilisus reeglite suhtes ja levida lõpuks teistesse valdkondadesse ja teistele küsimustele. Lõpuks on tõenäoline, et tekivad pinged, kui niisugune hoolikas tasakaal kaob nende õigusnormide täitmise valikulise tagamise hoo tõttu, mispeale need, kelle suhtes seda täitmist tagatakse, võivad põhjendatult küsida, aga miks meie? Seepärast, kui lõvi on nüüd ärganud, on tingimata vaja reeglid üle vaadata, et neid saaks kohaldada igaühe suhtes võrdselt.

176. Teiseks võib märkida, et eelotsuse taotlemise kohustuse makrofunktsioonile ehk avalikule funktsioonile keskendudes jäetakse käesolevaga tehtavas ettepanekus tähelepanu alt välja individuaalsed vaidluspooled ja nende subjektiivsed õigused. Pealegi, konkreetse juhtumiga

seotud subjektiivsetest kahtlustest eraldatuna muutuvad eelotsuse taotlemise kohustuse ulatuse määratlemine ja selle kohustuse erandid oma väljendustes ebamäärasteks, tuginedes abstraktsetele mõistetele, nagu lahknevus tõlgendamisel.

177. Minu arvates on kohtuotsusega CILFIT seotud probleemid põhjustatud just selguse puudusest eelotsuse taotlemise kohustuse mikro/makrofunktsiooni (st avaliku/erafunktsiooni) ja objektiivsete/subjektiivsete tingimuste kontseptuaalsel eristamisel. Pealegi oli kohtuotsuses CILFIT tehtud valik ainulaadne veel ühes mõttes: eelotsuse taotlemise kohustus allutati eeskätt viimase astme kohtu menetluses oleva asja individuaalsetele ja subjektiivsetele tingimustele, ilma et eraõiguslikele isikutele oleks antud üldse mingeid õigusi selle kohustuse täitmise tagamisel.

178. Kui kinnitada, nagu käesolevas ettepanekus välja pakun, et eelotsuse taotlemise kohustus on ennekõike süsteemne ja struktuuriline, ja see põhineks sel juhul objektiivsematel kaalutlustel seoses süsteemsete vajadustega, mis tekivad konkreetses kohtuasjas, võiks see kõik anda eraõiguslikele menetluspooltele konkreetsel juhul palju rohkem alust, mille põhjal spetsiifilises asjas oma argumente esitada, kui subjektiivsed kohtulikud kahtlused. Samuti on käesolevas ettepanekus välja pakutavad tingimused, ehkki need on konkreetse juhtumi asjaoludest osaliselt lahutatud, oma laadi ja väljendatuse poolest tegelikult palju täpsemad kui kohtuotsuses CILFIT. Ja erinevalt kestvatest ja lõpututest aruteludest selle üle, kas kohtuotsuses CILFIT ette nähtud erandid kujutavad endast tegelikult kontroll-loetelu või lihtsalt tööriistakasti, on käesolevas ettepanekus välja pakutavad tingimused selgelt kontroll-loetelu, kinnitades ühtlasi sellega seostuvat kohustust esitada konkreetsed ja piisavad põhjendused.

179. Kolmandaks ja viimaseks, kas selline „CILFITI haarde“ lõdvendamine, mille puhul ei keskenduta enam liidu õiguse nõuetekohasele kohaldamisele igas viimase astme kohtu menetluses, ei kujuta endast loobumist ühest peamisest Euroopa Kohtu kohustusest: tagada liidu õiguse ühtsus ja ühetaolisus?

180. Olen kasutanud käesolevat ettepanekut küllaltki suures mahus selleks, et püüda selgitada, miks ma usun, et kohtuotsusest CILFIT tulenev ühetaolisus liidu õiguse nõuetekohasel kohaldamisel igale üksikjuhule on müüt. Kui pidada silmas liidu kohtusüsteemi detsentraliseeritust ja hajusust, on parimal juhul võimalik saavutada mõistlik ühetaolisus liidu õiguse tõlgendamisel ja seegi on juba raske ülesanne. Mis puudutab ühetaolisust kohaldamisel ja lahendites, on vastus üsna lihtne: keegi ei saa kaotada seda, mida tal ei ole kunagi olnud. [144]

V. Ettepanek

181. Teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) esimesele eelotsuse küsimusele järgmiselt:

ELTL artikli 267 kolmanda lõigu kohaselt peab liikmesriigi kohus, mille otsuste peale ei saa siseriikliku õiguse järgi edasi kaevata, saatma asja Euroopa Kohtusse tingimusel, et esiteks on selles asjas tekkinud üldine liidu õiguse tõlgendamise küsimus, mille puhul on teiseks võimalik rohkem kui üks mõistlik tõlgendus, ja kolmandaks ei ole seda, kuidas tuleb vaidlusalust liidu õigusnormi tõlgendada, võimalik järeldada Euroopa Kohtu senisest praktikast. Kui liikmesriigi kohus, mille menetluses on tõstatatud liidu õiguse tõlgendamise küsimus, otsustab, et ta ei taotle selle sätte alusel eelotsust, on ta kohustatud seda põhjendama, selgitades, milline nendest kolmest tingimusest ei ole täidetud ja miks.

144 Walton, I., „The Complete Angler“, London, Gay & Bird, 1901, V peatükk.