KOHTUJURISTI ETTEPANEK

ELEANOR SHARPSTON

esitatud 6. aprillil 2006 [1]

1. Arutusel olev apellatsioonkaebus tõstatab mõnevõrra uues valguses küsimuse, milline on õigusakt, mis kuulub kontrollimisele EÜ artikli 230 alusel.

2. Apellatsioonkaebus puudutab komisjoni otsuseid esitada Ameerika Ühendriikides kahju hüvitamise hagi teatavate tubakatootjate vastu.

3. Esimese Astme Kohus jättis kõnealuste otsuste peale esitatud hagi vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata peamiselt põhjendusel, et otsused ei tekitanud ettevõtjatele siduvaid õiguslikke tagajärgi. Apellandid väidavad, et kõnealuste õiguslike tagajärgede hindamisel on tehtud viga, rikutud on nende õigust tõhusale kohtulikule kaitsele, ilmselgelt ebaseaduslikke õigusakte käsitlevat kohtupraktikat on vääralt kohaldatud ning eiratud on EÜ artiklit 292.

1 — Algkeel: inglise.

4. Nõukogu rõhutab menetlusse astujana veel ühte aspekti: kuigi arutusel olevaid otsuseid ei saa vaidlustada isikud, keda need puudutavad, võivad neid EÜ artikli 230 alusel vaidlustada privilegeeritud hagejad juhul, kui otsustel on nende jaoks siduvad õiguslikud tagajärjed.

EÜ artikkel 230

5. EÜ artikli 230 neli esimest lõiku sätestavad:

„Euroopa Kohus kontrollib Euroopa Parlamendi ja nõukogu ühiselt vastuvõetud õigusaktide, nõukogu, komisjoni ja EKP õigusaktide seaduslikkust, välja arvatud soovitused ja arvamused, ning nende Euroopa Parlamendi õigusaktide seaduslikkust, mille eesmärgiks on tekitada õiguslikke tagajärgi kolmandatele isikutele.

Selleks on Euroopa Kohtu pädevuses lahendada liikmesriigi, Euroopa Parlamendi, nõukogu või komisjoni hagisid, mille aluseks on pädevuse puudumine, olulise menetlusnormi rikkumine, käesoleva lepingu või selle rakendusnormi rikkumine või võimu kuritarvitamine.

Samadel tingimustel on Euroopa Kohtu pädevuses kontrollikoja ja EKP poolt oma õiguste kaitseks esitatud hagid.

Iga füüsiline või juriidiline isik võib samadel tingimustel algatada menetluse temale adresseeritud otsuse vastu ja sellise otsuse vastu, mis teda otseselt ja isiklikult puudutab, kuigi vormiliselt on see teisele isikule adresseeritud määrus või otsus."

Vaidluse aluseks olevad asjaolud

6. Ühendusse suunatud sigarettide salakaubaveo vastu võitlemise raames kiitis komisjon 19. juulil 2000. aastal heaks põhimõtte esitada tsiviilhagi teatavate Ameerika tubakatootjate vastu. Komisjon otsustas teatada sellest liikmesriikidele ning volitas komisjoni presidenti ja ühte komisjoni liiget andma õigustalitusele juhiseid vajalike meetmete võtmiseks.

7. 3. novembril 2000 esitas komisjon Euroopa Ühenduse ja liikmesriikide nimel, keda ta on pädev esindama, Ameerika Ühendriikide föderaalkohtusse United States District Court, Eastern District of New York (edaspidi „District Court") hagi Reynolds'i kontserni kuuluva mitme äriühingu vastu ning Japan Tobacco Inc.'i (edaspidi koos „tubakatootjad") vastu.[2] Komisjon väitis, et tubakatootjad osalevad ühendusse suunatud sigarettide salakaubaveos ja levitavad seal sigarette ning nõudis, et mõistetaks välja hüvitis saamata jäänud tolli- ja käibemaksu eest. District Court jättis hagi läbi vaatamata.

8. Komisjon kiitis 25. juulil 2001. aastal heaks põhimõtte esitada Ameerika Ühendriikides kõnealuste sigaretitootjate vastu uus tsiviilhagi ühenduse ja vähemalt ühe liikmesriigi poolt ning volitas uuesti komisjoni presidenti ja ühte komisjoni liiget andma õigustalitusele juhiseid vajalike meetmete võtmiseks. Sellest tulenevalt esitasid komis-

2 — Veel üks äriühing, Philip Morris International Inc., oli samuti kõnealuses menetluses kostja, hageja Esimese Astme Kohtus ning apellant käesolevas menetluses. Philip Morris International Inc. on oma apellatsioonkaebuse tagasi võtnud.

jon ühenduse ja liikmesriikide nimel, keda ta on pädev esindama, ning kümme liikmesriiki District Courti veel kaks hagi, ühe 2001. aasta augustis ja teise 2002. aasta jaanuaris. Ka need hagid jäeti läbi vaatamata. [3]

Vaidlustatud kohtuotsus

9. 2000. aasta lõpus ja 2001. aastal esitasid tubakatootjad Esimese Astme Kohtule hagiavaldused, [4] milles nad palusid tühistada komisjoni otsused, millega kiideti heaks nende vastu Ühendriikides hagi esitamine (edaspidi „vaidlusalused otsused"). [5]

10. Komisjon, keda toetasid parlament ja üheksa liikmesriiki, väitis, et hagi esitamise otsus ei kuulu EÜ artikli 230 neljanda lõigu alusel kohtuliku kontrolli alla.

11. Esimese Astme Kohus nõustus selle väitega. Kohus jättis hagi 15. jaanuari 2003. aasta otsusega vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata. [6]

12. Esimese Astme Kohus märkis, et tühistamishagi saab esitada vaid selliste meetmete peale, mis tekitavad siduvaid õiguslikke tagajärgi hageja huve puudutaval viisil, tuues kaasa selge muutuse tema õiguslikus seisundis. [7] Kohus käsitles järgmisena küsimust, kas vaidlusalused otsused on kooskõlas kõnealuse määratlusega.

13. Esimese Astme Kohus leidis, et üldiselt [8] on asja andmisel kohtusse õiguslikud tagajärjed. Kuid kõnealused õiguslikud tagajärjed puudutavad peamiselt menetlust asja lahendavas kohtus. Asja andmine kohtusse on siduva kohtuotsuse saamiseks vältimatu toiming, kuid ei määra kindlaks vaidluspoolte kohustusi: see saab toimuda ainult kohtuotsusega. Mõned tagajärjed, nagu aegumistähtaegade katkemine või kohustus maksta nõutud summalt intressi, võivad tuleneda asja andmisest kohtusse, kuid neid ei saa pidada siduvateks õiguslikeks tagajärgedeks

3 — Lisaks esitasid komisjon ja kümme liikmesriiki pärast Esimese Astme Kohtu istungit käesolevas kohtuasjas 30. oktoobril 2002. aastal neljanda hagi.

4 — Esimese Astme Kohtu teise koja (laiendatud koosseisus) esimehe 31. jaanuari 2002. aasta määrusega liideti need viis kohtuasja.

5 — Reynolds esitas 9. jaanuaril 2003. aastal veel ühe hagi, mille esemeks oli komisjoni otsus, „mille tulemusena esitati 30. oktoobril 2002. aastal kolmas nõue, millest komisjon teatas oma 31. oktoobri 2002. aasta pressiteates IP/02/1592" (kohtuasi T-6/03), mis on veel Esimese Astme Kohtu menetluses ega ole käesolevas apellatsioonmenetluses arutusel.

6 — 15. jaanuari 2003. aasta otsus liidetud kohtuasjades T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 ja T-272/01: Philip Morris International jt *vs.* komisjon (EKL 2003, lk II-1).

7 — Vt vaidlustatud kohtuotsuse punkt 77, mis viitab muu hulgas 11. novembri 1981. aasta otsusele kohtuasjas 60/81: IBM *vs.* komisjon (EKL 1981, lk 2639, punkt 9) ja 4. oktoobri 1991. aasta määrusele kohtuasjas C-117/91: Bosman *vs.* komisjon (EKL 1991, lk I-4837, punkt 13).

8 — Vt vaidlustatud kohtuotsuse punktid 79–82.

EÜ artikli 230 mõttes. Kui asi on kohtusse antud, võib asja lahendav kohus võtta vastu otsuseid, mis mõjutavad kostja õiguslikku olukorda, kuid seda tagajärge ei saa omistada asja kohtusse andnud poolele. Lõpuks ei ole kohtu poole pöördumise otsuse eesmärk põhimõtteliselt tekitada muid õiguslikke tagajärgi ehk teisisõnu ei ole selle eesmärk omada iseenesest kohtuotsuse jõudu.

14. Kuid [9] kuna vaidlusalused otsused puudutasid menetlust välisriigi kohtus (Ühendriikide kohtus), mitte ühenduse territooriumil asuvas kohtus, oli vaja vaadelda, kas kõnealused otsused võisid tekitada muid lõplikke õiguslikke tagajärgi, tuues kaasa selge muutuse tubakatootjate õiguslikus seisundis kas ühenduse õiguskorras või Ühendriikide seaduste alusel.

15. Esiteks [10] väitsid tubakatootjad, et vaidlusalused otsused kahjustavad institutsioonilist tasakaalu, tuues kaasa õiguslikke tagajärgi asutamislepingus ette nähtud pädevuse jaotuse suhtes.

16. Esimese Astme Kohus nõustus, et vaidlusaluseid otsuseid vastu võttes võttis komisjon seisukoha oma pädevuse suhtes. Siiski ei olnud sellel vastuvõetud otsuste suhtes mingit iseseisvat tähendust ning seega ka mitte siduvaid õiguslikke tagajärgi. Erinevalt pädevuse andmisele suunatud aktist ei muuda kõnealune seisukohavõtt pädevuse jaotust. Soovituste ja arvamustega kaasneb samuti seisukohavõtt pädevuse suhtes, kuid need ei too samuti iseenesest kaasa õiguslikke tagajärgi ning ei ole seega vaidlustatavad.

17. Samuti ei oleks vaidlusalustel otsustel siduvaid õiguslikke tagajärgi juhul, kui komisjonil pädevus lihtsalt puuduks. Väidetava rikkumise tõsidus või selle väidetav mõju põhiõigustele ei õigusta erandi tegemist asutamislepingus sätestatud vastuvõetavuse tingimustest. [11] Sama kehtib ka institutsioonilise tasakaalu väidetava rikkumise kohta.

18. Erandina võib meetmete puhul, mis ei ole isegi näiliselt seaduslikud, ette näha ettevalmistavate aktide kohtuliku kontrolli. Seda seisukohta toetav kohtupraktika [12] oli olemas enne Euroopa Kohtu selgesõnalist

9 — Vt kohtuotsuse punkt 83.

10 — Vt kohtuotsuse punktid 85–91.

11 — 10. mai 2001. aasta määrus kohtuasjas C-345/00 P: FNAB *vs.* nõukogu (EKL 2001, lk I-3811, punktid 39–42).

12 — Eespool 7. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas IBM *vs.* komisjon, punkt 23; 18. detsembri 1992. aasta otsus liidetud kohtuasjades T-10/92, T-11/92, T-12/92 ja T-15/92: Cimenteries CBR jt *vs.* komisjon (EKL 1992, lk II-2667, punkt 49).

otsus kohtuasjas FNAB, kuid õiguslike tagajärgedeta õigusaktide allutamiseks kohtulikule kontrollile ei olnud alust.[13] Otsust, millega volitati komisjoni asepresidenti kirjutama alla rahvusvahelisele lepingule, loeti kohtulikule kontrollile alluvaks,[14] kuid kõnealuses asjas arutusel olnud lepingu eesmärk oli luua kahepoolsete kohustuste sätestamisega õiguslikke tagajärgi, samas kui käesolevas asjas puudutas antud pädevus ainult hagi esitamist District Courtile.

19. Teiseks[15] väitsid tubakatootjad, et vaidlusalused otsused tõid endaga kaasa siduvaid õiguslikke tagajärgi, eirates tolli- ja muude maksude sissenõudmisele ning pettustevastasele võitlusele kohaldatavaid ühenduse ja liikmesriikide menetlusi, jättes nad ilma kõnealustes menetlustes ette nähtud tagatistest ning allutades nad kolmanda riigi õiguskorrale.

20. Esimese Astme Kohus märkis, et iga kohus peab kohaldama omaenda õiguskorra menetlusnorme ning selliseid materiaalõiguse norme, mis määratakse kindlaks selle õiguskorra konfliktnormidega, kuid leidis, et sellega kaasnevaid õiguslikke tagajärgi ei saa omistada asja kohtusse andnud poolele. Asja esitamine kohtusse, mis kohaldab teistsuguseid menetlusnorme, ei too iseenesest kaasa selget muutust poolte õiguslikus seisundis.

21. Mõned menetlusotsused võivad muuta materiaalõigusega sätestatud õigusi ja kohustusi. Ühenduse õigusest võib tuua näiteid puutumatuse võtmise kohta trahvide puhul konkurentsi valdkonnas ja riigiabi uurimismenetluse algatamise otsuste kohta, mis võivad kohustada liikmesriike oma käitumist muutma. Siiski ei saa ühenduse menetluse puudumist tolli- ja muude maksude sissenõudmise alal samastada sõnaselgelt antud puutumatusega ning kuigi vaidlusalused otsused võivad sisaldada komisjoni esialgset hinnangut tubakatootjate käitumisele, ei muutnud see nende kohustusi ega kohustanud neid oma käitumist muutma.

22. Teised menetluslikud otsused on vaidlustatavad seetõttu, et need kahjustavad asjaosaliste menetlusõigusi, näiteks otsus peatada haldusmenetlus määruse nr 17 alusel ja algatada kohustuste rikkumise menetlus. Käesolevas asjas ei oleks tubakatootjatel olnud menetlusõigusi kohustuste rikkumise menetluses. Seetõttu ei saanud neid kõnealustest õigustest ka ilma jätta. Kuna ühendusel puudub pädevus nõuda sisse kõne-

13 — Tubakatootjad tsiteerisid 12. mai 1998. aasta otsust kohtuasjas C-170/96: komisjon *vs.* nõukogu (EKL 1998, lk I-2763) ja 13. novembri 1991. aasta otsust kohtuasjas C-303/90: Prantsusmaa *vs.* komisjon (EKL 1991, lk I-5315).

14 — 9. augusti 1994. aasta otsus kohtuasjas C-327/91: Prantsusmaa *vs.* komisjon (EKL 1994, lk I-3641).

15 — Vt kohtuotsuse punktid 92–106.

aluseid tolli- ja muid makse, ei tekkinud ka ühenduse tagatisi, millest tubakatootjad oleks ilma jäänud.

23. Kuigi liikmesriikide tolli- ja muude maksude sissenõudmisele või pettustevastasele võitlusele kohaldatavad menetlused võivad piirata vastutust või anda menetluslikke tagatisi, ei ole tubakatootjad siiski väitnud, et asja menetlemisel District Courtis oleks eiratud või välditud teatavaid menetlusi või et kõnealuseid menetlusi oleks nende vastu algatatud.

24. On tõsi, et District Court ei saanud taotleda eelotsuse tegemist EÜ artikli 234 alusel. See oli District Courti enda menetlusnormi tagajärg ning mitte õiguslik tagajärg EÜ artikli 230 mõttes. Igal juhul puudutab EÜ artikkel 234 liikmesriikide kohtute õigust ja kohustust taotleda eelotsust. See ei anna vaidluspooltele õigust Euroopa Kohtusse pöördumiseks.

25. Seega ei toonud vaidlusalused õigusaktid ühenduse õiguskorras kaasa siduvaid õiguslikke tagajärgi, allutades tubakatootjad kolmanda riigi õiguskorrale või muutes nende õiguslikku olukorda sisulisel või menetluslikul tasandil.

26. Esimese Astme Kohus kaalus seejärel asja kohtusse andmise tagajärgi Ühendriikide õiguskorras. [16]

27. Esimese Astme Kohus nõustus, et hagide esitamisel District Courti olid nii menetlusõiguslikud kui materiaalõiguslikud tagajärjed, nagu olid väitnud tubakatootjad. Esimese Astme Kohus käsitles kõnealuseid tagajärgi järgmiselt.

28. Esimese Astme Kohus leidis, et menetlusõiguslikud tagajärjed ei erinenud mis tahes kohtusse pöördumisega kaasnevatest tagajärgedest ning osa tagajärgedest on pelgalt faktilised: näiteks pidid tubakatootjad enda kaitsmiseks kandma kulusid.

16 — Vt kohtuotsuse punktid 109–118.

29. Faktide või dokumentide avaldamise korraldusel oleks siduvad õiguslikud tagajärjed, kuid need tagajärjed tuleneksid District Courtile antud volituste iseseisvast kasutamisest, mitte vaidlusalustest otsustest. Ühendus ei olnud hagides toodud tingimustega õiguslikult seotud lihtsalt seetõttu, et District Court võis kohaldada karistusi, kui tingimused on ebaõiglased, põhjendamatud või pahatahtlikud, kuna kohtu poolt karistatav käitumine ei ole võrreldav siduvaid õiguslikke tagajärgi kaasa toova otsuse vastuvõtmisega.

30. Tubakatootjaid oleks puudutanud nende kahjuks tehtud kohtuotsus, kuid otsused menetluse alustamiseks ei määranud iseenesest kindlaks kohustuste olemasolu. Kuigi otsustega tehti tubakatootjatele teatavaks, et nende kahjuks võidakse teha kohtuotsus, on see faktiline tagajärg, mitte aga õiguslik tagajärg nagu süüdistus kuritegelikus käitumises või mis tahes tagajärjed, mis võivad mõjutada aktsiahindu.

31. Asjaolu, et vaidluspoolte puutumatus ei luba esitada nende vastu difamatsioonihagi menetluse käigus tehtud avalduste eest, oli Ühendriikide õigusest tulenev tagajärg, mida ei saa pidada komisjoni põhjustatuks. Asjaolu, et District Court avaldas oma volituste iseseisva kasutamise käigus komisjoni esitatud hagi Internetis, ei saa samuti võrrelda komisjoni otsusega tühistada keeld kasutada dokumenti siseriikliku kohtu menetluses.

32. Viimaks [17] käsitles Esimese Astme Kohus tubakatootjate väidet tõhusa kohtuliku kaitse vajalikkuse kohta.

33. Tubakatootjad väitsid, et nende hagide vastuvõetamatuks tunnistamise korral puuduks neil igasugune seaduslik võimalus vaidlusaluste otsuste vaidlustamiseks. Kuna asi on antud kolmanda riigi kohtusse ning puuduks hilisem ühenduse institutsiooni õigusakt, ei saaks komisjoni käitumise seaduslikkust hinnata ei ühenduse ega liikmesriikide kohtud.

34. Esimese Astme Kohus märkis, et võimalus pöörduda kohtusse on üks õigusel rajaneva ühenduse aluseid, mis on tagatud tervikliku õiguskaitsevahendite ja ühenduse õigusaktide seaduslikkuse kontrolli menetluste süsteemiga [18] ning mis põhineb liikmesriikide ühesugustel põhiseaduslikel tava-

17 — Vt kohtuotsuse punktid 120–124.

18 — 23. aprilli 1986. aasta otsus kohtuasjas 294/83: Les Verts *vs.* parlament (EKL 1986, lk 1339, punkt 23).

del ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonil [19] ning et õigust tõhusale kaitsele taaskinnitab Euroopa Liidu põhiõiguste harta. [20]

35. Kuigi toimingu peale, millel puuduvad otsuse tunnusjooned, ei saa esitada tühistamishagi, jääb õigussubjektidele siiski võimalus pöörduda kohtusse, kuna neil on võimalus esitada lepinguvälise vastutuse hagi. [21]

36. Kuigi õiguskaitsevahend, mida õigussubjektid saaksid kasutada nende huve kahjustavate institutsioonide toimingute vastu, mis ei ole otsused, võib tunduda soovitav, ei näe asutamisleping seda ette. Euroopa Kohtu ülesanne ei ole seada ennast ühenduse asutava võimu asemele, asudes muutma asutamislepinguga kehtestatud õiguskaitsevahendeid ja menetlusi. [22]

Apellatsioonkaebuse hinnang

37. Tubakatootjad esitasid apellatsioonkaebuse põhjenduseks viis väidet: EÜ artikli 230 väär tõlgendamine, mille kohaselt i) vaidlusalustel otsustel ja ii) tsiviilhagi esitamisel Ühendriikides ei olnud õiguslikke tagajärgi; iii) tõhusa kohtuliku kaitse põhiõiguse rikkumine; iv) ilmselgelt ebaseaduslike meetmete vaidlustamise võimalikkust käsitleva Euroopa Kohtu praktika väär kohaldamine ja tõlgendamine; ja v) EÜ artikli 292 rikkumine.

38. Komisjon, keda toetasid kaheksa liikmesriiki, [23] parlament ja nõukogu, väidab, et apellatsioonkaebuse toetuseks esitatud väited on vastuvõetamatud ja/või põhjendamatud.

Apellatsioonkaebuse vastuvõetavus

39. Komisjon ja Soome esitasid apellatsioonkaebuse toetuseks esitatud esimese, teise ja neljanda väite vastuvõetavuse kohta vastuväited, mida ma käsitlen allpool.

19 — 15. mai 1986. aasta otsus kohtuasjas 222/84: Johnston (EKL 1986, lk 1651, punkt 18); Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni artiklid 6 ja 13.

20 — EÜT C 364, lk 1, artikkel 47.

21 — EÜ artikli 235 ja EÜ artikli 288 teise lõigu alusel.

22 — 27. juuni 2000. aasta otsus liidetud kohtuasjades T-172/98 ja T-175/98–T-177/98: Salamander *vs.* parlament ja nõukogu (EKL 2000, lk II-2487, punkt 75).

23 — Soome, Prantsusmaa, Saksamaa, Kreeka, Itaalia, Madalmaad, Portugal ja Hispaania.

40. Samas tõusis istungil oluliselt põhimõttelisem küsimus, kui komisjoni esindaja teatas vastuseks Euroopa Kohtu küsimusele menetluse hetkeseisu kohta Ühendriikides: „See on lõpetatud. Nad võitsid."

41. Ilmneb, et vaidlusaluste otsuste suhtes algatatud menetlus on läbitud.[24] Komisjoni hagid on tagasi lükatud ja pärast United States Supreme Courti 9. jaanuari 2006. aasta otsust on kõik edasikaebamise võimalused ammendatud.

42. Seega võib küsida, mida on võimalik arutusel oleva apellatsioonkaebusega saavutada? Kui tubakatootjad võidaksid, saadetaks kohtuasi tagasi Esimese Astme Kohtusse. Kuid esimeses kohtuastmes saab taotleda vaid hagi esitamise otsuse tühistamist. Kõnealused otsused on oma õigusmõju täielikult kaotanud, sõltumata sellest, kas õigusmõju oli õiguslikult siduv EÜ artikli 230 mõttes või mitte. Isegi kui Ühendriikide kohus ei rahuldanud täielikult tubakatootjate kahjunõuet, siis esimeses kohtuastmes esitatud hagidega ei taotleta kahju hüvitamist ja vaidlusaluste otsuste tühistamine ei oleks olnud oluline eeltingimus kõnealuse kahju hüvitise saamiseks.[25]

43. Euroopa Kohus võib omal algatusel otsustada, et osapoolel puudub apellatsioonkaebuse esitamise või selle menetluse jätkamise huvi, välja arvatud juhul, kui apellatsioonkaebus võib selle esitajale tuua lõpptulemuse kaudu mingit kasu.[26] Käesoleval juhul tundub kasu esmapilgul olematu.

44. Euroopa Kohus on siiski leidnud, et taotlust otsuse vaidlustamiseks ei tohi tagasi lükata põhjendusel, et otsust on hagi esitamise hetkeks juba rakendatud; otsuse tühistamisel iseenesest võivad olla õiguslikud tagajärjed, eriti kuna see hoiab ära vaidlustatud praktika kordumise.[27]

45. Seetõttu arvan ma, et isegi juhul, kui vaidlusalused otsused on tubakatootjate suhtes oma õigusmõju täielikult kaotanud, ei tuleks apellatsioonkaebust sel põhjusel vastuvõetamatuse tõttu tagasi lükata. Oluline võib siiski olla edasiste menetluste vältimine ning Esimese Astme Kohtu menetluses on

24 — Istungil räägitust ilmneb, et menetlus 30. oktoobril 2002. aastal algatatud hagide suhtes on veel pooleli, kuigi ei ole selge, kas hagid põhinesid kummalgi vaidlusalustest otsustest (vt 3. ja 5. joonealune märkus).

25 — Vt allpool punkt 73 jj.

26 — Vt nt 19. oktoobri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-19/93 P: Rendo *vs.* komisjon (EKL 1995, lk I-3319, punkt 13); 13. juuli 2000. aasta otsus kohtuasjas C-174/99 P: parlament *vs.* Richard (EKL 2000, lk I-6189, punkt 33); 19. jaanuari 2006. aasta määrus kohtuasjas C-82/04 P: Audi *vs.* Siseturu Ühtlustamise Amet (kohtulahendite kogumikus ei avaldata, punkt 19 jj).

27 — Vt 24. juuni 1986. aasta otsus kohtuasjas 53/85: AKZO *vs.* komisjon (EKL 1986, lk 1965, punkt 21).

Reynoldsi esitatud hagi, mis vaidlustab otsuse esitada hagi Ühendriikide kohtusse. [28]

46. Seetõttu käsitlen ma apellatsioonkaebuse toetuseks esitatud väiteid ükshaaval. Üldise märkusena tuleb selgitada, et tubakatootjad ei ole vaidlustanud väljakujunenud põhimõtet, et tühistamishagi saab esitada vaid selliste meetmete peale, mis tekitavad siduvaid õiguslikke tagajärgi hageja huve puudutaval viisil, tuues kaasa selge muutuse tema õiguslikus seisundis. Pigem soovivad nad tõendada, et kõnealused õiguslikud tagajärjed olid olemas ja/või asjas esinevast uuest olukorrast tulenevalt tuleb nende poolt esitatud hagi lugeda vastuvõetavaks muudel, erakorralistel põhjustel.

Esimene väide: EÜ artikli 230 väär tõlgendamine, mille kohaselt vaidlusalustel otsustel ei olnud õiguslikke tagajärgi

47. Kõnealune väide on esitatud viie alapealkirja all, mis komisjoni ja (neljas punktis) Soome arvates on vastuvõetamatud, kuna need vaid kordavad Esimese Astme Kohtus esitatud argumente.

28 — Vt eespool 5. joonealune märkus.

48. Kuigi tubakatootjate argumendid võivad suurel määral kattuda nende poolt Esimese Astme Kohtus esitatud argumentidega, ei muuda see asjaolu nende argumente vastuvõetamatuks. Oluline on see, kas tubakatootjad väidavad, et vaidlustatud kohtuotsuse selgelt eristatavates osades on rikutud konkreetseid õigusnorme. [29] Käesolevas asjas tundub mulle, et esitatud argumendid vastavad kõnealusele kriteeriumile ja ma teen ettepaneku analüüsida nende sisu.

Kohtu poole pöördumise otsuste seaduslikkuse kontroll

49. Tubakatootjad väidavad, et Esimese Astme Kohus eksis, kui ta oma otsuse punktis 79 leidis, et kohtu poole pöördumise otsused ei ole põhimõtteliselt vaidlustatavad. Nende arvates kehtib see ainult juhul, kui asjaomased meetmed on osa menetlusest, mis viib hilisema otsuseni, mille suhtes saab teostada ühenduse raamistikus kohtulikku kontrolli, kui asi puudutab väiteid, mis käsitlevad varasemat ebaseaduslikkust või pädevuse puudumist. [30]

29 — Vt nt 4. juuli 2000. aasta otsus kohtuasjas C-352/98 P: Bergaderm ja Goupil *vs.* komisjon (EKL 2000, lk I-5291, punktid 34 ja 35); 23. septembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-76/01 P: Eurocoton *vs.* komisjon (EKL 2003, lk I-10091, punktid 46 ja 47).

30 — Vt eespool 12. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas IBM *vs.* komisjon, punkt 20; 29. septembri 1998. aasta otsus kohtuasjas C-191/95: komisjon *vs.* Saksamaa (EKL 1998, lk I-5449, punkt 44).

50. Minu arvates ei põhjendanud Esimese Astme Kohus selliselt oma eespool viidatud lõigus tehtud järeldust. Kohus jõudis kõnealuse järelduseni selle põhjal, et „seda vähem muudab vaidlusalust õiguslikku olukorda [...] otsus kui selline". Ma nõustun Hispaania ja Saksamaaga, et ettevalmistavaid akte ei saa vaidlustada ülaltoodud põhjusel, kuid mitte seetõttu, et nad on käimasoleva menetluse osa; see põhimõte kehtib ka kinnitavate aktide, teatiste, arvamuste, raportite ja sisekorralduslike aktide kohta.

51. Lisaks on selge, et Esimese Astme Kohus ei analüüsinud põhjalikumalt, kas vaidlusalused otsused tõid kaasa olulisi õiguslikke tagajärgi.

Kohtupraktika ebaõige kohaldamine konkreetsele juhtumile

52. Seetõttu on kõnealune argument alusetu.

53. Tubakatootjad väidavad, et Esimese Astme Kohus ei arvestanud kohtupraktika kohaldamisel kohtuasja erakorralisi asjaolusid, kus vaidlusalustele otsustele järgnevad aktid või tagajärjed ei allu ühenduse kohtute kontrollile ning seetõttu tekib oht, et ühenduse institutsioonid võivad mis tahes küsimustes ja mis tahes asjaoludel algatada kohtuasja väljaspool ühenduse õiguskorda.

54. Siiski näib kõnealune argument olevat sissejuhatuseks kolmele järgnevale käesoleva väite alapealkirjale ning ei nõua eraldi käsitlemist.

Eelotsusetaotluse süsteemi puudumine

55. Tubakatootjate arvates tõlgendas Esimese Astme Kohus oma otsuse punktis 105 vääralt ka kohtupraktikat, leides, et eelotsuse saamise võimaluse puudumisel komisjoni pädevuse kohta võtta vastu vaidlusaluseid otsuseid ei ole õiguslikke tagajärgi, vastupidi olukorrale, kui komisjon pöörduks liikmesriigi kohtusse.

56. Ma nõustun Esimese Astme Kohtuga, et asjaolu, et District Court peab lähtuma oma menetlusnormidest ja pädevusest, ei saa lugeda District Courti poole pöördumise otsuse õiguslikuks tagajärjeks. Mulle tundub,

et kõnealuse argumendi aluseks olev nõue on olulisem kolmanda väite puhul, mis puudutab õigust tõhusale kohtulikule kaitsele.

59. Kõnealune argument põhineb seega valel eeldusel.

Lõplik pädevuse kindlakstegemine

Menetluse valik

57. Tubakatootjad leiavad, et Esimese Astme Kohus on vääralt kohaldanud kohtupraktikat, eriti kohtuasja Hispaania *vs.* komisjon [31] selles osas, et kui on selgelt valitud üks menetlus (käesolevas asjas menetlus Ühendriikides) ja välistatud teine menetlus (käesolevas asjas menetlus ühenduses), on sellise valiku tegemise otsusel õiguslikud tagajärjed.

60. Tubakatootjad väidavad, et Esimese Astme Kohus ei nõustunud sellega, et komisjoni seisukohavõtul oma pädevuse suhtes olid õiguslikud tagajärjed. Komisjon saab tegutseda ainult siis, kui on vastu võetud teisese õiguse akt, mis võimaldab tal algatada arutusel olevat kohtumenetlust. Vaidlusalustel otsustel olid seega samasugused õiguslikud tagajärjed nagu teisese õiguse aktil. Samuti anti nimetatud otsustega luba kohtumenetlusega seotud kulutusteks. [34] Kuna otsused asendasid asutamislepingus ette nähtud pädevuse jaotust muutvaid esmaseid ja teiseseid õigusakte, oli nende eesmärk kõnealuse pädevuse jaotuse muutmine, mis on võrreldav olukorraga kohtuasjas Prantsusmaa *vs.* komisjon. [35]

58. Ma nõustun Hispaania valitsusega, et kohtuasjas Hispaania *vs.* komisjon ei olnud oluline mitte kindla menetluse valik, vaid asjaolu, et menetluse algatamisega kaasnes komisjoni hinnang, millel olid hageja jaoks õiguslikud tagajärjed. [32] Sama kehtib ka apellatsioonkaebuses tsiteeritud kohtuasja Cimenteries kohta. [33]

61. Minu arvates on argument, et otsusel midagi teha on õiguslikud tagajärjed, kuna see kaudselt annab otsuse vastuvõtjale volituse otsus vastu võtta, üpris leidlik. Kuid see leidlikkus on tautoloogiline, kuna komisjonil

31 — 30. juuli 1992. aasta otsus kohtuasjas C-312/90: Hispaania *vs.* komisjon (EKL 1992, lk I-4117).

32 — Vt eelkõige kõnealuse kohtuotsuse punktid 12–17.

33 — 15. märtsi 1967. aasta otsus liidetud kohtuasjades 8/66–11/66: Cimenteries *vs.* komisjon (EKL 1967, lk 93).

34 — Vt Euroopa Kohtu presidendi 24. septembri 1996. aasta määrus liidetud kohtuasjades C-239/96 R ja C-240/96 R: Ühendkuningriik *vs.* komisjon (EKL 1996, lk I-4475).

35 — 9. oktoobri 1990. aasta otsus kohtuasjas C-366/88: Prantsusmaa *vs.* komisjon (EKL 1990, lk I-3571).

ei ole vaja volitust õiguslike tagajärgedeta otsuse vastuvõtmiseks. Käesoleva kohtuasja kontekstis tähendab see täpsemalt seda, et kui institutsioon võtab endale volituse võtta vastu otsus, millel ei ole õiguslikke tagajärgi ühe osapoole suhtes, siis ei saa ka sellisel volituse võtmisel olla osapoole suhtes õiguslikke tagajärgi. Lähtealuseks (käesolevas asjas komistuskiviks) on otsus ise, mitte otsus kõnealune otsus vastu võtta.

64. Seega ma leian, et ükski tubakatootjate poolt esimese väite raames esitatud argumentidest ei tõenda, et vaidlustatud kohtuotsusega on rikutud õigusnormi.

Teine väide: EÜ artikli 230 väär tõlgendamine, mille kohaselt Ühendriikides tsiviilhagide esitamisel ei olnud siduvaid õiguslikke tagajärgi

62. Eelarvevahendite kasutamise osas nõustun ma Saksamaaga, et finantsküsimus puudutab vaidlusaluseid otsuseid vaid kaudselt. Nõustun parlamendiga, et komisjonil on EÜ artikli 211 alusel piisav volitus kõnealuseid kulutusi teha, et tagada ühenduse õiguse kohaldamine ja EÜ artikli 274 alusel omal vastutusel eelarvet täita.

65. Tubakatootjad väidavad, et Esimese Astme Kohtul ei olnud õigus, kui ta vaidlustatud kohtuotsuse punktis 105 leidis, et District Court saaks eelotsusetaotluse süsteemi puudumist korvata ise ühenduse õigust kohaldades; arvestades doktriini „Act of State", mille alusel Ühendriikide kohtud ei kontrolli välisriigi õigusakte, oli tegelikult vähetõenäoline, et District Court oleks otsustanud komisjoni pädevuse üle esitada hagi Ühendriikides.

63. Kohtuasjas Prantsusmaa *vs.* komisjon käsitleti väidetavat pädevuse puudumist kohtuotsuse põhiosas, mitte sellele eelnenud vastuvõetavuse analüüsis. [36]

66. Komisjon ja Soome valitsus on seisukohal, et kuna tegemist on uue väitega, siis on ta vastuvõetamatu. Tubakatootjad väidavad siiski, et nad viitasid Esimese Astme Kohtus doktriinile „Act of State", vähemalt põhiküsimuses. See väide tuleneb minu arvates

36 — Vt otsus kohtuasjas Prantsusmaa *vs.* komisjon, eelkõige punktid 7–13. Pädevuse puudumise väitega seotud teise küsimuse kohta vt allpool punkt 94 jj.

vaidlustatud kohtuotsuse punktist 72,[37] isegi kui seal kõnealust doktriini otseselt ei mainitud.

67. Lisaks muudab viis, kuidas tubakatootjad kasutavad sõnu „tõenäoliselt" ja „ebatõenäoliselt" väite argumenteerimisel, selle põhjendamatuks. Sellega kaasnev tõenäosuse võimalus tähendab, et isegi kui tagajärjed selle teostumisel on siduvad, ei ole need siiski algse otsuse tagajärjed, vaid üksnes sekkuva sündmuse tagajärg. Selles väites kinnitatakse aga selgelt, et tsiviilhagi esitamisel on siduvad õiguslikud tagajärjed.

Kolmas väide: tõhusa kohtuliku kaitse põhiõiguse rikkumine

68. See väide osutab vaidlustatud kohtuotsuse punktile 123: „kuigi toimingu peale, millel puuduvad otsuse tunnusjooned, ei saa esitada tühistamishagi, ei ole õigussubjekte siiski jäetud ilma võimalusest pöörduda kohtusse, kuna neile jääb võimalus esitada [...] lepinguvälise vastutuse hagi, juhul kui tegemist on käitumisega, mis võib kaasa tuua ühenduse vastutuse".

69. Tubakatootjad väidavad, et Esimese Astme Kohus rikkus õigusnormi, kui ta leidis, et asjakohane kriteerium on võimalus pöörduda kohtusse, mitte tõhusa õiguskaitsevahendi olemasolu.[38] Lisaks ei viita Euroopa Kohus õiguskaitsevahendite terviklikku süsteemi käsitledes EÜ artikli 288 kohasele kahju hüvitamise hagile.[39] Samuti ei taga kahju hüvitamise hagi alati tõhusat kohtulikku kaitset. Tubakatootjad taotlevad nende vastu hagi esitamise eest kaitset põhjendusel, et komisjonil puudub selleks pädevus. Siiski ei anna kõnealune pädevuse puudumine alust kahju hüvitamise kohustuse tekkimiseks. Hagi esitamise võimaluse puudumine tähendab tavaliselt eelotsusemenetluse olemasolu. Käesolevas asjas see nii ei ole. Isegi kui District Court otsustaks komisjoni pädevuse üle, ei saaks ta tagada tõhusat kohtulikku kaitset, kuna tal ei ole vajalikku asjatundlikkust ja kogemust teha otsuseid ühenduse konstitutsiooniõiguse küsimustes.

37 — „Hagejad väidavad, et Ameerika kohtul ei ole pädevust otsustada käesolevas asjas tõstatatud komisjoni pädevuse üle".

38 — 25. juuli 2002. aasta otsus kohtuasjas C-50/00 P: Unión de Pequeños Agricultores *vs.* nõukogu (EKL 2002, lk I-6677, punkt 39).

39 — 2. aprilli 1998. aasta otsus kohtuasjas C-321/95 P: Greenpeace *vs.* komisjon (EKL 1998, lk I-1651); eespool viidatud otsus kohtuasjas Unión de Pequeños Agricultores *vs.* nõukogu, punkt 40.

70. Komisjon väidab, et tõhusa kohtuliku kaitse põhimõte ei laiene sellistele õigusaktidele nagu vaidlusalused otsused, mis ei saa rikkuda ühenduse õigusega tagatud õigusi ja vabadusi ega tekitada asjaosaliste jaoks õiguslikke tagajärgi. Tubakatootjatele tagatakse District Courtis kõik Ühendriikide õiguses ette nähtud õigused ja vabadused. Euroopa Kohus leidis eespool viidatud otsuses kohtuasjas Unión de Pequeños Agricultores, [40] et otsese puudutatuse tingimuse õiguslikuks tagajärjeks tõhusa kohtuliku kaitse põhimõttest lähtudes ei saa olla kõnealuse tingimuse eiramine. Seoses EÜ artikliga 288 leiab komisjon, et tubakatootjad võivad kindlasti esitada kahju hüvitamise hagi. Nende tegelik probleem ei ole mitte vastuvõetavuse tõendamine, vaid võime tõendada, et komisjon toimis tsiviilhagi esitades ebaseaduslikult ning nad kandsid otseselt selle tagajärjel kahju.

71. Hispaania lisab, et õigus tõhusale kohtulikule kaitsele ei ole nii absoluutne õigus, et kõiki õigusakte peaks saama vaidlustada või et igaüks võiks esitada hagi. Hispaania meenutab, et eelotsusetaotluse süsteem on üks koostöövorme Euroopa Kohtu ja liikmesriikide kohtute vahel, et tagada ühenduse õiguse ühetaoline tõlgendamine ja kohaldamine. Selle kasutamine ei ole seotud tühistamishagi esitamise võimalusega.

72. Kõnealune kolmas väide on minu arvates apellatsioonkaebuses tõstatatud küsimustest kõige olulisem. Kohtulik kaitse ja tõhusa õiguskaitse olemasolu koos põhiõiguste austamisega on õigusel rajaneva ühenduse nurgakivideks. Oluliseks aspektiks EÜ artiklist 220 tulenevas Euroopa Kohtu kohustuses tagada, et „asutamislepingu tõlgendamisel ja kohaldamisel peetakse kinni seadusest", on tõepoolest tagada, et kõnealuseid põhimõtteid järgitakse. [41] Ülaltoodut arvestades olen ma käesolevas asjas samal arvamusel komisjoni ja Hispaaniaga.

73. Seoses tubakatootjate argumendiga, et Euroopa Kohus ei maini õiguskaitsevahendite tervikliku süsteemi olemasolu rõhutavas kohtupraktikas EÜ artiklit 288, on minu arvates oluline märkida, et kõnealustes otsustes on Euroopa Kohus viidanud ülekaalukalt, kui mitte eranditult, siduvaid õiguslikke tagajärgi tekitavate ühenduse õigusaktide kohtuliku kontrolli tervikliku süstee-

40 — Viidatud eespool 44. joonealuses märkuses.

41 — Vt nt 6. detsembri 1990. aasta määrus kohtuasjas C-2/88: Imm Zwartveld (EKL 1990, lk I-3365) kõnealuse pädevuse laiaulatusliku kasutamise kohta. Euroopa Kohtu kontrollipädevuse ulatuse ja olemuse kohta vt nt 5. oktoobri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-376/98: Saksamaa *vs.* parlament ja nõukogu (tubakareklaami käsitlev kohtuotsus, EKL 2000, lk I-8419, punkt 84). Vt ka 10 aprilli 1992. aasta arvamus 1/92 (EKL 1992, lk I-2821) EMP lepingu projekti kohta.

mile. See selgub otsusest kohtuasjas Les Verts [42] ja viimati otsusest kohtuasjas Gaston Schul. [43]

74. Kahju hüvitamise hagi ei allu kõnealusele kohtuliku kontrolli süsteemile. Pigem on see „iseseisev hagi, millel on muude õiguskaitsevahendite hulgas konkreetne eesmärk ja mille kasutamine sõltub tema eripärast tulenevatest tingimustest. Kui tühistamishagi [...] on mõeldud selleks, et sanktsioneerida õiguslikult siduva akti ebaseaduslikkust [...], siis vastutuse tuvastamise hagi esemeks on nõue hüvitada kahju, mis tuleneb sellisest meetmest või ebaseaduslikust käitumisest, mida saab omistada ühenduse institutsioonile või organile". [44]

75. Seega on olukorras, kus siduvaid õiguslikke tagajärgi omavad meetmed mõjutavad osapoole õiguslikku olukorda, olemas terviklik õiguskaitsevahendite süsteem või kohtulik kaitse. Olukorras, kus osapool on õigusvastase käitumise tõttu kahju kannatanud, on olemas veel teine, täiendav õiguskaitsevahend. Mõlemad õiguskaitsevahendid on teatud asjaoludel kättesaadavad, kuid see ei pruugi nii olla igas asjas.

76. Kohtuotsuse vaidlustatud lõigus viitas Esimese Astme Kohus selgelt laiemale „terviklikule süsteemile", mis hõlmab õigusaktide kehtivuse kontrolli ja kahju hüvitamise kohustuse kindlakstegemist. Kohus oli juba eelnevalt leidnud, et antud küsimusele ei laienenud õigusaktide kehtivuse kontroll, kuna aktidel ei olnud siduvaid õiguslikke tagajärgi. Kohus märkis siiski, et tubakatootjatele võimaldataks ühenduse õiguse alusel õiguskaitset, kui nad tõendaksid, et nad on komisjoni õigusvastase tegevuse tagajärjel kahju kannatanud. Kõnealust mõttekäiku ei saa minu arvates kritiseerida, välja arvatud juhul, kui lükatakse ümber selle eeldus — siduva õigusliku tagajärje puudumine. Minu arvates ei ole tubakatootjad seda eeldust oma kahes esimeses väites ümber lükanud.

77. Kahju hüvitamise hagi tegelikku tulemust ei ole muidugi võimalik teada. Kõnealust hagi ei ole praegu Euroopa Kohtu menetluses ning seega ei ole võimalik arvata, kas see oleks esitamisel vastuvõetav ja põhjendatud. On selge, et kui tubakatootjad ei suudaks tõendada ühenduse institutsioonide õigusvastast tegevust, [45] väidetavat

42 — Viidatud eespool 18. joonealuses märkuses, punkt 23.

43 — 6. detsembri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-461/03: Gaston Schul Douane-expediteur (EKL 2005, lk I-10513, punkt 22).

44 — Vt 23. märtsi 2004. aasta otsus kohtuasjas C-234/02 P: Euroopa ombudsman *vs.* Lamberts (EKL 2004, lk I-2803), punkt 59 ja selles viidatud kohtupraktika. See ja järgnevad punktid kinnitavad ka väljakujunenud kohtupraktikat, mille kohaselt kahju hüvitamise hagi vastuvõetavus ei ole seotud sellesama väidetavalt õigusvastase akti tühistamishagiga. Kahju hüvitamise hagi sõltub meetmest või õigusvastasest käitumisest, millel on hageja jaoks negatiivsed materiaalsed tagajärjed, kuid tühistamishagi sõltub sellest, kas meetmel või õigusvastasel käitumisel on õiguslikud tagajärjed.

45 — Kohtuasja Schöppenstedt sõnastuses „üksikisikut kaitsva ülimusliku õigusnormi piisavalt selge rikkumine". 2. detsembri 1971. aasta otsus kohtuasjas 5/71: Schöppenstedt (EKL 1971, lk 975, punkt 11).

kahju ja põhjuslikku seost õigusvastase käitumise ja nõutava kahju vahel, ei tehtaks otsust nende kasuks. Asjaolu, et kõnealuses olukorras ei oleks neil õigust hüvitisele, ei tähenda, et neile ei võimaldatud tõhusat kohtulikku kaitset.

78. Võib kujutleda sarnaseid asjaolusid, mille korral kahju hüvitamise hagi võiks olla edukas. Oletame näiteks, et komisjon otsustab ilma igasuguse aluseta jõuliselt algatada menetluse ühe või mitme AKV riikide väikepõllumajandustootja vastu, asetades nende majandustegevuse ohtu enne, kui kohtuasi lahendatakse. Sellisel juhul oleks lisaks põhjendatud kahjuhüvitusnõudele tõenäoliselt võimalik tuvastada ka tingimused ajutise meetme kohaldamiseks,[46] milleks võiks olla isegi hagi esitamise otsuse peatamine.[47]

79. Ma ei nõustu ka tubakatootjate poolt kohtuistungil esitatud väitega, et viieaastane kahjuhüvitusnõude aegumistähtaeg[48] on liiga lühike. Kõnealune aegumistähtaeg kehtib kõikidel juhtudel ja see ei hakka kulgema enne, kui hagi esitamise kolm nõuet on täidetud.[49]

80. Seetõttu olen seisukohal, et tubakatootjad ei ole tõendanud, et nende õigust tõhusale kohtulikule kaitsele on rikutud.

Neljas väide: ilmselgelt ebaseaduslike meetmete vaidlustamise võimalikkust käsitleva kohtupraktika väär kohaldamine ja tõlgendamine

81. Käesolev väide viitab peamiselt vaidlustatud kohtuotsuse punktidele 87 ja 88, mis on eespool punktides 17 ja 18 lühidalt kokku võetud. Tubakatootjad väidavad, et ükski ühenduse õigusakt ei anna komisjonile pädevust algatada kohtumenetlust väljaspool ühenduse õiguskorda ega volita komisjoni võtma rakendusmeetmeid tolli- ja käibemaksu sissenõudmise valdkonnas. Vaidlusalused otsused on seega ilmselgelt ebaseaduslikud ja tühistamishagid oleks tulnud tunnistada vastuvõetavaks, lähtudes otsusest

46 — EÜ artikli 243 ja Esimese Astme Kohtu kodukorra artikli 104 lõike 1 teise lõigu alusel.

47 — Võimalust menetluse peatamiseks seoses kahju hüvitamise hagiga ei ole sõnaselgelt kunagi kinnitatud, kuid see võimalus on olemas, vt Euroopa Kohtu presidendi 23. mai 1990. aasta määrus kohtuasjades C-51/90 R ja C-59/90 R: Comos-Tank jt *vs.* komisjon (EKL 1990, lk I-2167, punkt 33) ning 12 detsembri 1995. aasta määrus kohtuasjas T-203/95 R: Connolly *vs.* komisjon (EKL 1995, lk II-2919, punkt 23).

48 — Euroopa Kohtu põhikirja artikkel 46.

49 — Vt nt 27. jaanuari 1982. aasta otsus liidetud kohtuasjades 256/80, 257/80, 265/80, 267/80 ja 5/81: Birra Wührer *vs.* nõukogu ja komisjon (EKL 1982, lk 85, punktid 9 ja 10).

kohtuasjas IBM *vs.* komisjon,[50] mis käsitles erandlikel asjaoludel tehtavat kohtulikku kontrolli ettevalmistavate meetmete üle, „mis ei ole isegi näiliselt seaduslikud". Viidates kohtuasjas FNAB[51] „asutamislepingus sõnaselgelt sätestatud vastuvõetavuskriteeriumidele", pidas Euroopa Kohus silmas otsese ja isikliku puudutatuse kriteeriumi, mitte kohtuasjas IBM käsitletud erandlikke asjaolusid.

82. Komisjoni ja Soome arvates on see väide vastuvõetamatu, kuna see vaid kordab Esimese Astme Kohtus esitatud argumente. Ma olen siiski taas seisukohal, et apellatsioonkaebus vastab kohtuotsustes Bergaderm ja Eurocoton[52] toodud kriteeriumidele ning on seega vastuvõetav.

83. Komisjon rõhutab, et privilegeeritud hagejad, kelle õigusi võib komisjoni volituste kasutamine kahjustada, on toetanud komisjoni õigust vaidlusalused otsused vastu võtta. Põhimõtteliselt (nagu on sätestatud EÜ artiklis 282) on komisjonil ainuõigus ühendust kohtutes esindada. Kuna komisjonil on seetõttu vähemalt *prima facie* pädevus, järeldub sellest loogiliselt, et vaidlusalused otsused ei ole meetmed, „mis ei ole isegi näiliselt seaduslikud". Hispaania märgib lisaks, et otsusel kohtuasjas IBM *vs.* komisjon ei ole tähendust, mille on sellele omistanud tubakatootjad. Küsimus, kas arutusel olevad meetmed võivad erandlikel asjaoludel alluda kohtulikule kontrollile, jäi kõnealuses otsuses pigem lahtiseks.

84. Esiteks olen ma nõus Hispaania tõlgendusega kohtuasjas IBM tehtud otsuse osas. Otsuse punkt 23 sätestab: „Käesolevas asjas ei ole oluline otsustada, kas erakordsetel asjaoludel, kui on tegemist meetmetega, mis ei ole isegi näiliselt seaduslikud, loetakse hagi esitamist varases etapis, nagu on soovinud IBM, kokkusobivaks asutamislepinguga sätestatud õiguskaitsevahendite süsteemiga, kuna käesolevas asjas hageja poolt välja toodud asjaolud ei ole mingil juhul sellised, mis annaks aluse lugeda hagi vastuvõetavaks." Kohtuasjas Cimenteries CBR, mis on ainus kohtuasi, millele tubakatootjad oma seisukoha toetuseks veel viitasid, leidis kohus samuti lihtsalt, et „igal juhul [...] ei esine käesolevas asjas erakordseid asjaolusid." Mõlemas kohtuotsuses on küsimus selgelt lahtiseks jäetud.[53] Esimese Astme Kohus ei saanud rikkuda õigusnormi, kui ta ei tuginenud väljakujunemata kohtupraktikale.

50 — Viidatud eespool 7. joonealuses märkuses, punkt 23; vt ka eespool 12. joonealuses märkuses viidatud kohtuasi Cimenteries CBR.

51 — Viidatud eespool 11. joonealuses märkuses, punkt 40.

52 — Vt eespool punkt 48 ja joonealune märkus 29.

53 — Kuigi tubakatootjad viitasid ka kohtuasjadele komisjon *vs.* nõukogu ja Prantsusmaa *vs.* komisjon (vt 13. joonealune märkus), puudutasid kõnealused kohtuasjad meetmeid, millel selgelt ei olnud õiguslikke tagajärgi.

85. Igal juhul kaasnevad kriteeriumiga, kas tegemist on meetmetega, „mis ei ole isegi näiliselt seaduslikud", kõrged nõudmised. See kriteerium ei ole täidetud olukorras, kus ebaseaduslikkus seisneb väidetavalt selles, et komisjonil puudus pädevus arutusel olevat meedet vastu võtta, ning kus teised institutsioonid ja/või liikmesriigid, kellel on väidetavalt komisjoni asemel kõnealune pädevus, mitte ainult ei hoidu komisjoni pädevust vaidlustamast, vaid toetavad seda.

86. Tubakatootjate teised argumendid käesoleva väite raames on samuti põhjendamatud. Esiteks on nad seisukohal, et ulatuses, milles see väide puudutab hagi sisu, oleks Esimese Astme Kohus pidanud liitma vastuvõetavuse küsimuse põhikohtuasjaga. Kuid kohtupraktika, millele nad viitavad,[54] ei käsitle olukordi, mis puudutaks pädevust või ilmselget õigusvastasust. Teiseks väidavad nad, et kuna Esimese Astme Kohus ei liitnud vastuvõetavuse küsimust ja põhikohtuasja, oleks ta pidanud kaaluma vastuvõetavust, täpsemalt seda, kas vaidlusalustel otsustel olid õiguslikud tagajärjed, esitatud faktide alusel[55] — ehk eeldusel, et komisjonil puudus pädevus. Esimese Astme Kohus tegigi seda oma otsuse punktis 87. Kohus leidis, et ainult pädevuse puudumine ei too kaasa õiguslikke tagajärgi.

87. Seetõttu olen seisukohal, et käesolev väide on samuti alusetu.

Viies väide: EÜ artikli 292 rikkumine

88. Tubakatootjad väidavad, et Esimese Astme Kohtu järeldus, et District Court saab lahendada kõik vaidlused, mis puudutavad komisjoni pädevust, on vastuolus EÜ artikliga 292 ja asutamislepingute süsteemiga. Ühenduse õiguskorra autonoomsust kahjustaks igasugune ühendusevälise süsteem, mille tagajärg oleks see, et ühendus ja selle institutsioonid oleksid oma sisepädevuse teostamisel seotud ühenduse õigusnormide teatava tõlgendusega.[56] Sellega oleks tegemist juhul, kui District Court annaks hinnangu komisjoni pädevusele algatada Ühendriikides menetlusi tolli- ja käibemaksu sissenõudmiseks.

54 — 22. septembri 1988. aasta otsus liidetud kohtuasjades 358/85 ja 51/86: Prantsusmaa *vs.* parlament (EKL 1988, lk 4821); eespool 35. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas C-366/88: Prantsusmaa *vs.* komisjon; eespool 13. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas C-303/90: Prantsusmaa *vs.* komisjon ja 16. juuni 1993. aasta otsus kohtuasjas C-325/91: Prantsusmaa *vs.* komisjon (EKL 1993, lk I-3283).

55 — 28. jaanuari 1986. aasta otsus kohtuasjas 169/84: Cofaz (EKL 1986, lk 391, punkt 20).

56 — 14. detsembri 1991. aasta arvamus 1/91 (EKL 1991, lk I-6079, punktid 41–46); 18. aprilli 2002. aasta arvamus 1/00 (EKL 2002, lk I-3493, punkt 45).

89. Esiteks nõustun komisjoniga selles, et EÜ artikli 292 sõnastus „Liikmesriigid kohustuvad käesoleva lepingu tõlgendamist või kohaldamist käsitlevaid vaidlusi lahendama ainult käesolevas lepingus ettenähtud meetoditega" viitab selgelt sellele, et kõnealune säte kehtestab liikmesriikide kohustuse, mitte institutsioonidele tegevuspiirangu.

90. Teiseks, pädevuse hindamise otsus, mille on teinud kohus, kellele ühenduse institutsioon on esitanud hagi,[57] ei ole võrreldav rahvusvahelise lepingu sõlmimisega ühenduse poolt, millega kehtestatakse institutsioonidele nende sisepädevuse teostamisel siduvaid kohustusi või inkorporeeritakse ühenduse õiguskorda suur hulk eeskirju, nagu lepingud, mida on käsitletud kahes viidatud arvamuses. District Courti otsus pädevuse kohta oleks siduv vaid konkreetse menetluse raames. Kõnealust otsust võiks vaidlustada isegi samas kohtus teises menetluses, mis on algatatud komisjoni teise otsuse alusel, ning *a fortiori* teistes kohtutes ja kohtualluvustes.

91. Ma nõustun ka komisjoni seisukohaga, et kuna District Court on kohus, kelle tööpiirkonnas on enamiku asjaomaste tubakatootjate asukoht ning seal on toimunud arutusel olev tegevus, saab just see kohus kõige paremini tagada taotletud kohtulahendi täitmise; ning Saksamaa seisukohaga, et tubakatootjate käsitlus EÜ artikli 292 kohta sisaldab ohtu, et õiguspäraselt kolmanda riigi kohtusse esitatud hagi jäetakse rahuldamata, kuna keegi kostjatest esitab sama vastuväite.

92. Sarnaselt Saksamaaga ei mõista ma, kuidas EÜ artikli 292 rikkumise tuvastamine võib iseenesest kaasa tuua siduvad õiguslikud tagajärjed, mille tulemusena vaidlusaluseid otsuseid saab vaidlustada.

Ettepanek apellatsioonkaebuse toetuseks esitatud väidete kohta

93. Olles analüüsinud tubakatootjate viit väidet, leian, et tubakatootjad ei ole tõendanud, et Esimese Astme Kohtu otsusega on rikutud õigusnormi, ja järelikult tuleks apellatsioonkaebus rahuldamata jätta.

57 — Saksamaa rõhutab, et selle eelduseks on asjaolu, et doktriin „Act of State" *ei* ole kohaldatav, kuid apellatsioonkaebuse toetuseks esitatud teise väite eelduseks on doktriini „Act of State" *kohaldamine.*

Nõukogu menetlusse astumine

Küsimus

94. Nõukogu tõstatas veel ühe küsimuse. See puudutab privilegeeritud ja mitteprivilegeeritud hagejate seisundit seoses siduva õiguslikku tagajärje kriteeriumiga EÜ artikli 230 mõttes. Põhimõtteliselt väidab nõukogu, et Esimese Astme Kohtul oli õigus, kui ta leidis, et hagi on vastuvõetamatu, kuna vaidlusalused otsused ei toonud tubakatootjate jaoks kaasa siduvaid õiguslikke tagajärgi. Samas leiab nõukogu, et EÜ artikli 230 teises lõigus sätestatud privilegeeritud hagejate seisundit peaks eristama mitteprivilegeeritud hagejate, nagu tubakatootjate seisundist. Nõukogu leiab, et privilegeeritud hagejaid ei tohiks vastuvõetamatuse alusel takistada samalaadseid otsuseid vaidlustamast (kuigi nõukogu lisab, et käesolevas asjas ei olnud tal selliseks vaidlustamiseks põhjust).

95. Komisjon ja parlament nõustuvad nõukogu seisukohaga. Ka tubakatootjad nõustuvad sellega osaliselt. Samas esitavad nad nõukogu seisukoha põhjal uue argumendi, et kui privilegeeritud hagejad saavad vaidlusaluseid otsuseid vaidlustada, peavad need endaga kaasa tooma siduvaid õiguslikke tagajärgi EÜ artikli 230 mõttes. Kuna ei ole kahtlust, et kõnealused otsused puudutavad tubakatootjaid otseselt ja isiklikult, oleks hagid tulnud lugeda vastuvõetavaks.

Hinnang

96. Nõukogu argument toetab esmapilgul komisjoni taotlust, et apellatsioonkaebus tuleks rahuldamata jätta osaliselt vastuvõetamatuse ja osaliselt põhjendamatuse tõttu. Samas ei lükka nõukogu ümber ühtegi apellatsioonkaebuses esitatud argumenti. Seetõttu tundub see argument esitatud hagi seisukohalt ebaoluline.

97. Kuivõrd nõukogu vaidlustab oma argumendiga Esimese Astme Kohtu põhjendused EÜ artikli 230 mõttes siduvate õiguslike tagajärgede kohta, oleks olnud kohasem esitada see eraldi apellatsioonkaebusena Euroopa Kohtu põhikirja artikli 56 kolmanda lõigu alusel. Samas ei ole ma veendunud, et kõnealused põhjendused erineksid nõukogu seisukohast.

98. Tõepoolest viitavad vaidlustatud kohtuotsuse punktid 85–91 ainult siduvatele õiguslikele tagajärgedele üldiselt. Sellest võiks järeldada, et Esimese Astme Kohus

kohaldas üldist kriteeriumi, mille täitmata jätmine välistaks otsuste vaidlustamise mis tahes osapoole poolt. Siiski tundub selge, et küsimust vaadeldi konkreetse hageja jaoks siduvate õiguslike tagajärgede kriteeriumi alusel, mis üldise põhimõttena esitati punktis 77, ning Esimese Astme Kohus järeldas, et kõnealuseid siduvaid tagajärgi tubakatootjate jaoks ei olnud. Sellest seisukohast ei ole nõukogu argument, nagu peaks privilegeeritud hagejate hagi esitamise õiguse hindamine andma teistsuguse tulemuse, Esimese Astme Kohtu arvamusega kokkusobimatu.

99. Seega tundub, et kõnealune argument väljub apellatsioonkaebuse raamidest ning Euroopa Kohtul ei ole vaja seda analüüsida. Siiski käsitlen ma seda küsimust lähemalt, kuna see võib aidata selgitada mõningaid teisi apellatsioonkaebusega seotud küsimusi.

100. EÜ artikli 230 kolme esimese lõigu [58] eelkäijaks oli EMÜ asutamislepingu artikli 173 esimene lõik, mis kuni selle muutmiseni Maastrichti lepinguga 1992. aastal oli sõnastatud järgmiselt:

„Euroopa Kohus kontrollib nõukogu ja komisjoni vastuvõetud õigusaktide seaduslikkust, välja arvatud soovitused ja arvamused. Selleks on Euroopa Kohtu pädevuses lahendada liikmesriigi, nõukogu või komisjoni hagisid, mille aluseks on pädevuse puudumine, olulise menetlusnormi rikkumine, käesoleva lepingu või selle rakendusnormi rikkumine või võimu kuritarvitamine."

Järgmises lõigus, mis käsitleb füüsiliste ja juriidiliste isikute õigust esitada hagi otsuste vastu, mis neid otseselt ja isiklikult puudutavad, on sõnastus jäänud samaks.

101. Just selles kontekstis on Euroopa Kohus kujundanud oma praktikat siduvate õiguslike tagajärgede kriteeriumi osas (samuti ka otsese ja isikliku huvi osas).

102. Esimestes kohtuasjades, kus kõnealune küsimus tekkis, viitas Euroopa Kohus üldiselt meetmetele, millel on siduv jõud või mille eesmärk on omada või tekitada õiguslikke tagajärgi. [59] Kohtuasjas IBM [60] sedastas

58 — Vt eespool punkt 5.

59 — 1. märtsi 1966. aasta otsus 48/65: Lütticke *vs.* komisjon (EKL 1966, lk 27); 31. märtsi 1971. aasta otsus kohtuasjas 22/70: komisjon *vs.* nõukogu (EKL 1971, lk 263, punkt 42); 27. märtsi 1980. aasta otsus kohtuasjas 133/79: Sucrimex *vs.* komisjon (EKL 1980, lk 1299, punkt 17).

60 — Viidatud eespool 7. joonealuses märkuses, punkt 9.

Euroopa Kohus (kitsamalt, kuid igati kooskõlas eelmiste sõnastustega), et „vastavalt Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale saab tühistamishagi esitada selliste toimingute või otsuste peale, mis tekitavad siduvaid õiguslikke tagajärgi hageja huve puudutaval viisil, tuues kaasa selge muutuse tema õiguslikus seisundis". Euroopa Kohus on kõnealusele hagejat puudutavate tagajärgede kriteeriumile järjepidevalt viidanud, viimati kohtuasjas komisjon *vs.* Greencore, [61] kus see on esitatud koos üldisema sõnastusega. Kõnealusele kriteeriumile on samuti järjepidevalt viidanud Esimese Astme Kohus alates kohtuasjast Marcopoulos *vs.* Euroopa Kohus [62] kuni kohtuasjani Infront *vs.* komisjon. [63]

103. Seega näib, et esimeseks vastuvõetavuse kriteeriumiks EÜ artikli 230 alusel on siduvad õiguslikud tagajärjed *nii* üldiselt *kui ka* asjaomas(t)e hageja(te) jaoks. Kõnealuste õiguslike tagajärgede puudumise korral ei ole vaja analüüsida konkreetseid õiguslikke tagajärgi.

104. Kõnealune kriteerium on asjakohane sõltumata sellest, kas hageja on EÜ artikli 230 mõttes „privilegeeritud" või mitte, nagu nähtub kahest hiljutisest kohtuasjast, kus liikmesriik, Madalmaad, taotles komisjoni meetme tühistamist, kuid taotlus lükati vastuvõetamatuse tõttu tagasi põhjusel, et meetmel puudusid *hageja jaoks* siduvad õiguslikud tagajärjed. [64]

105. Eelnevast lähtudes on EÜ artikli 230 neljandas lõigus sätestatud otsese ja isikliku huvi kriteerium eraldiseisev ja loogiliselt tuletatav kriteerium üksnes mitteprivilegeeritud hagejate jaoks. Seega võib määrus, millel on üldine õigusmõju, tuua kaasa õiguslikke tagajärgi kõnealuste hagejate jaoks, kuid vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale ei puuduta neid üldjuhul otseselt ja isiklikult. Antud olukorda võib võrrelda samuti eraldiseisva „oma õiguste kaitse" kriteeriumiga, mis on EÜ artikli 230 kolmanda lõigu alusel kohaldatav „osaliselt privilegeeritud" hagejate suhtes. Kumbki neist eraldiseisvatest ning tuletatud kriteeriumidest ei kehti teises lõigus määratletud „absoluutselt privilegeeritud" hagejate suhtes.

61 — 9. detsembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-123/03 P: komisjon *vs.* Greencore (EKL 2004, lk I-11647, punkt 44).

62 — 22. juuni 1990. aasta otsus liidetud kohtuasjades T-32/89 ja T-39/89: Marcopoulos *vs.* Euroopa Kohus (EKL 1990, lk II-281, punkt 21).

63 — 15. detsembri 2005. aasta otsus kohtuasjas T-33/01: Infront *vs.* komisjon (EKL 2005, lk II-5897, punkt 89).

64 — 5. oktoobri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-308/95: Madalmaad *vs.* komisjon (EKL 1999, lk I-6513, eriti punktid 26 ja 29); 28. jaanuari 2004. aasta määrus kohtuasjas C-164/02: Madalmaad *vs.* komisjon (EKL 2004, lk I-1177, eriti punktid 18 ja 22).

106. Järelikult, kui nõukogu või mõni teine viimati mainitud lõigus nimetatud hageja sooviks vaidlustada käesolevas asjas arutusel olevate otsustega sarnast komisjoni otsust, peaks ta tõendama, et kõnealune otsus tekitab siduvaid õiguslikke tagajärgi hageja huve puudutaval viisil, tuues kaasa selge muutuse tema õiguslikus seisundis.

107. Teisest küljest on kohtujurist Jacobs hiljuti analüüsinud, kas Euroopa Kohtu lähenemine kahes Madalmaade kohtuasjas oli õige, avaldades arvamust, et hagejale siduvate õiguslike tagajärgede nõue kehtib vaid eraõiguslikest isikutest hagejate suhtes, kellel puuduvad eelisõigused.[65] Kohtujurist Jacobs leidis, et liikmesriigil ei ole vaja tõendada, et tal on õiguslik huvi EÜ artikli 230 alusel esitatud hagi lõpptulemuse suhtes.

108. Kuna see küsimus ei olnud kõnealuses kohtuasjas määrava tähendusega (Euroopa Kohus viitas otsuses vaid õiguslikele tagajärgedele, ilma et oleks täpsustanud, kas kõnealused õiguslikud tagajärjed pidid puudutama liikmesriigi huve) ja kuna see küsimus ei ole ka arutusel oleva apellatsioonkaebuse tulemuse suhtes oluline, eelistaksin selle jätta lahendamiseks mõnes tulevases kohtuasjas, kus ta oleks täielikult asjassepuutuv.

65 — Kohtujurist Jacobsi 15. septembri 2005. aasta ettepanek kohtuasjas C-301/03: Itaalia *vs.* komisjon (EKL 2005, lk I-10217, punktid 52 ja 53 ja 15. joonealune märkus).

Kohtukulud

109. Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kodukorra artikli 69 lõike 4 alusel kannavad menetlusse astuvad liikmesriigid ja institutsioonid ise oma kohtukulud.

110. Käesolevas asjas leian, et apellatsioonkaebus tuleks jätta rahuldamata. Komisjon on kohtukulude hüvitamist nõudnud. Parlament, nõukogu ja kaheksa liikmesriiki on astunud menetlusse.

111. Järelikult peavad tubakatootjad kandma enda ja komisjoni kohtukulud. Menetlusse astujad peavad kandma oma kohtukulud.

Ettepanek

112. Eespool esitatud põhjendustel olen arvamusel, et Euroopa Kohus peaks:

— jätma apellatsioonkaebuse rahuldamata;

— mõistma hagejate ja komisjoni kohtukulud välja hagejatelt;

— jätma menetlusse astujate kohtukulud nende enda kanda.