KOHTUJURISTI ETTEPANEK

M. POIARES MADURO

esitatud 1. aprillil 2004 [1]

1. Käesolevas EÜ artikli 226 alusel algatatud kohtuasjas palutakse Euroopa Kohtul tuvastada, et Itaalia Vabariik on rikkunud EÜ artiklist 10 tulenevaid kohustusi, kuna ta ei ole teinud lojaalset koostööd Euroopa Ühenduste Komisjoniga.

I — Õiguslik raamistik, faktid ja kohtueelne menetlus

2. Meenutagem, et EÜ artikli 10 esimene lõik sätestab, et „liikmesriigid võtavad kõik vajalikud üld- või erimeetmed, et tagada nende kohustuste täitmine, mis tulenevad käesolevast lepingust või ühenduse institutsioonide võetud meetmetest. Nad aitavad kaasa ühenduse eesmärkide saavutamisele". Sellele sättele tuginedes väidab komisjon, et Itaalia Vabariik, jättes vastamata komisjoni korduvatele nõudmistele esitada teavet, on rikkunud oma kohustust teha komisjoniga lojaalset koostööd, et aidata komisjoni tema töös ühenduse õigusest kinnipidamise järgimisel.

3. Asjaolud on lühidalt järgmised. Aastal 2000 sai komisjon ühelt ettevõtjalt kaebuse, milles teatati, et ühes Itaalia reoveepuhastis ei kohaldata nõuetekohaselt nõukogu 30. novembri 1989. aasta direktiivi 89/655/EMÜ töötajate poolt tööl kasutatavatele töövahenditele esitatavate ohutuse ja tervishoiu miinimumnõuete kohta [2] ja nõukogu 12. juuni 1989. aasta direktiivi 89/391/EMÜ töötajate töötervishoiu ja tööohutuse parandamist soodustavate meetmete kehtestamise kohta. [3] Sama aasta 3. augustil saatis komisjon Itaalia Vabariigile kirja, milles palus teavet kaebuses käsitletud asjaolude kohta, et olukorda oleks võimalik üksikasjalikumalt uurida. Itaalia võimudelt vastust saamata saatis komisjon 19. märtsil 2001 Itaalia valitsusele teise kirja, milles palus esitada vajalik teave ühe kuu jooksul kirja kättesaamisest. Vastust saamata otsustas komisjon algatada EÜ artiklis 226 ettenähtud menetluse. Oma 24. oktoobri 2001. aasta hoiatuskirjas Itaalia võimudele palus komisjon

1 — Algkeel: portugali.

2 — EÜT L 393, lk 13.

3 — EÜT L 183, lk 1.

liikmesriigil esitada oma seisukoht direktiivi 89/655 artiklist 1, direktiivi 89/391 artiklist 4 ning EÜ artiklitest 10 ja 249 tulenevate kohustuste väidetava rikkumise kohta. Komisjon kordas neid kaebusi 18. juuli 2003. aasta põhjendatud arvamuses ja esitas Itaalia Vabariigile nõude täita kohustused kahe kuu jooksul põhjendatud arvamuse kättesaamisest.

II — Koostöökohustuse rikkumine

4. Enne käesoleva hagi esitamist on Itaalia ametiasutused komisjoni visadele nõudmistele vastanud vaikimisega. Samas vaidlustab Itaalia Vabariik Euroopa Kohtule esitatud seisukohas jõuliselt selle, et ta on lojaalse koostöö kohustust rikkunud. Itaalia sõnul olevat selge, et kõnealused direktiivid on täielikult ja õigesti Itaalia siseriiklikku õigusesse üle võetud.

5. On ilmne, et kostja ei ole hagi eset õigesti mõistnud. Kuigi komisjon heitis kohtueelse menetluse ajal Itaalia Vabariigile ette direktiivide 89/655 ja 89/391 teatud sätete ja ka koostöökohustuse rikkumist, siis on ta oma hagiavalduses vaidluse esemena piirdunud vaid viimase kaebusega. Komisjon ei heida Euroopa Kohtus Itaalia Vabariigile ette seda, et viimane ei ole vastu võtnud vajalikke meetmeid direktiivide rakendamiseks. Komisjon süüdistab Itaalia Vabariiki selles, et jättes esitamata nõutud teabe, ei teinud ta lojaalset koostööd.

6. On selge, et EÜ artiklist 10 tulenev lojaalse koostöö põhimõte tekitab liikmesriikidele kohustuse aidata kaasa komisjoni EÜ artikli 211 esimesest taandest tulenevale kohustusele tagada EÜ asutamislepingu ja institutsioonide poolt selle rakendamiseks võetud meetmete kohaldamine. [4] Sellest tuleneb kohustus esitada komisjonile talle vajalikku teavet. [5] Kas selle kohustuse rikkumine on piisav, et kujutada endast otseselt liikmesriigi kohustuse rikkumist? Minu arvates ei saa selles kahelda. Euroopa Kohus on selgelt väitnud, et keeldumine kaasa aitamast komisjoni kohustuste täitmisele võib kujutada endast EÜ artiklist 10 tulenevate liikmesriigi kohustuste rikkumist. [6] Kui Euroopa Kohus ei ole mõnikord kõnealust

4 — 11. detsembri 1985. aasta otsus kohtuasjas 192/84: komisjon v. Kreeka (EKL 1985, lk 3967, punkt 19).

5 — Vt eelkõige 24. märtsi 1988. aasta otsus kohtuasjas C-240/86: komisjon v. Kreeka (EKL 1988, lk 1835), 24. märtsi 1994. aasta otsus kohtuasjas C-40/92: komisjon v. Ühendkuningriik (EKL 1994, lk I-989) ja 6. märtsi 2003. aasta otsus kohtuasjas C-478/01: komisjon v. Luksemburg (EKL 2003, lk I-2351).

6 — 19. märtsi 1991. aasta otsus kohtuasjas C-374/89: komisjon v. Belgia (EKL 1991, lk I-367).

üldsätet rakendanud, siis mitte sellepärast, et ta eitaks selle üldkohustuslikkust, vaid lihtsalt sellepärast, et on õigem kohaldada täpsemat esmase või teisese õiguse normist tulenevat erikohustust. [7] Sellisel juhul kohaldab kohus lihtsalt põhimõtet, mille kohaselt erinorm välistab oma rakendusalas üldnormi kohaldamise (*specialia generalibus derogant*).

7. Tuleb uurida, kas käesoleval juhul võib koostööst keeldumine olla õigustatud. Itaalia valitsus põhjendab oma vaikimist komisjoni nõuete formuleeringu ebatäpsusega. Ei hoiatuskirjas ega ka põhjendatud arvamuses ei ole täpsustatud väidetava rikkumise kohta. Täpse teabe puudumine kaebuse aluseks oleva reoveeveepuhasti kohta ei võimaldanud pädevatel asutustel nõudmistele vastata ega asuda komisjoniga koostööd tegema.

8. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt põhineb kõiki ühenduse ja tema liikmesriikide vahelisi suhteid hõlmav kohustus teha lojaalset koostööd vastastikkuse põhimõttel, mille kohaselt kohustused on nii liikmesriikidel kui ka ühenduse institutsioonidel. [8] Et liikmesriigil oleks võimalik anda komisjonile konkreetset nõutut teavet, peab komisjoni esitatud nõue vastama teatud selguse ja täpsuse nõuetele. [9] See ei tähenda siiski, et liikmesriigil, kellel on võimatu teavet esitada, on õigus jätta komisjonile üldse vastamata. Kas ei tuleks sellisel juhul järeldada, et lojaalse koostöö kohustus eeldab, et liikmesriik pöördub komisjoni poole palvega esitatud nõuet täpsustada? Selline oleks minu arvates ühenduse institutsioonilisel ülesehitusel põhineva lojaalse koostöö olemusest tulenev loogiline järeldus.

9. Käesoleva juhtumi puhul ei ole selline arutelu siiski põhjendatud. Tuleb tõdeda, et Itaalia ametiasutustel olid kõik võimalused vajalike uurimiste läbiviimiseks ja komisjonile nõutud selgituste andmiseks. Kaebuse objektiks oleva rajatise asukoht ilmneb selgelt kirjadest, mille komisjon enne kohtueelse menetluse algatamist on saatnud. Nii 3. augusti 2000. aasta kui ka 19. märtsi 2001. aasta kirjast nähtub selgelt, et komisjonile esitatud kaebuses osutatud rikkumised leidsid aset „Lombardia maakonna Mandello del Lario kommuuni reoveepuhastis". 3. augusti 2000. aasta kiri osutas nimetatud rajatise puudustele direktiivi 89/655 tähenduses. Seega olid sellest päevast alates Itaalia ametiasutustele teada kõik asjaolud selleks, et vastata komisjoni teabenõudele. Neil asjaoludel on komisjon õigustatud viitama

7 — Vt eelkõige 11. märtsi 1992. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-78/90 ja C-83/90: Compagnie commerciale de l'Ouest jt (EKL 1992, lk I-1847, punkt 19).

8 — Viimati 4. märtsi 2004. aasta otsuses kohtuasjas C-344/01: Saksamaa *v.* komisjon (EKL 2004, lk I-2081, punkt 79).

9 — Vt kohtujurist Darmoni ettepanek eespool 4. märkuses viidatud kohtuasjas komisjon *v.* Kreeka, punkt 7.

liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse käigus menetluse-eelsetele kirjadele, mis sisaldasid kogu nõuetekohaseks koostööks vajaliku teabe. Neil asjaoludel ei vaidlusta miski järeldust, et komisjoni teabenõudele vastamata jättes rikkus Itaalia Vabariik EÜ artiklist 10 tulenevaid kohustusi.

10. Selline järeldus ei ole vastuolus asjaoluga, et tegemist on „äärmiselt vähetähtsa" asjaga, mis on „väga konkreetne ja väga piiratud olemusega", nagu rõhutab kostjaks olev liikmesriik. Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et see, kas liikmesriik on oma kohustusi rikkunud, ei sõltu võimalike tagajärgede olulisusest. [10]

III — Hagi nõuete väidetava ebatäpsuse kohta

11. Itaalia valitsus väidab samuti, et hagiavaldus ei sisalda tema kaitseõiguse kasutamiseks hädavajalikke elemente. Tuleb meenutada, et kaebuse sisu täpne määratlemine liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse raames mängib olulist rolli asjaomase liikmesriigi kaitseõiguse teostamisel. Siiski, nagu märgib Euroopa Kohus oma 9. novembri 1999. aasta otsuses kohtuasjas komisjon *v.* Itaalia, „on asjaomase liikmesriigi võimalus esitada oma arvamus isegi juhul, kui see võimalus otsustatakse kasutamata jätta, tähtis EÜ asutamislepingus ettenähtud tagatis, millest kinnipidamine on liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse oluline vorminõue". [11]

12. Käesoleval juhul ei ole sellel argumentatsioonil siiski tähtsust. Kaebus on hagiavalduses täpselt määratletud. Tuleb meenutada, et tegelikult on vaidluse ese määratletud nii hoiatuskirjas esitatud ettepeidetes kui ka põhjendatud arvamuse resolutiivosas ja hagiavalduse nõuetes. Neis dokumentides heidab komisjon Itaalia Vabariigile ette üksnes seda, et see ei ole esitanud mingisugust teavet nende kaebuses osutatud asjaolude kohta, mida mainiti esimestes teabenõuetes. Niisiis oli Itaalia valitsusel täiesti võimalik esitada enda kaitseks põhjendused selle kohta, miks tal ei olnud väidetavalt võimalik nõutud teavet esitada. Järelikult ei ole tõendatud, et liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluses on tehtud viga.

10 — 27. novembri 1990. aasta otsus kohtuasjas C-209/88: komisjon *v.* Itaalia (EKL 1990, lk I-4313, punkt 13).

11 — 9. novembri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-365/97 (EKL 1999, lk I-7773, punkt 23).

IV — Järeldus

13. Eelnevast tulenevalt teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

1) tõdeda, et jättes esitamata teabe Euroopa Ühenduste Komisjonile nõude raames, mis puudutas nõukogu 30. novembri 1989. aasta direktiivi 89/655/EMÜ töötajate poolt tööl kasutatavatele töövahenditele esitatavate ohutuse ja tervishoiu miinimumnõuete kohta ja nõukogu 12. juuni 1989. aasta direktiivi 89/391/EMÜ töötajate töötervishoiu ja tööohutuse parandamist soodustavate meetmete kehtestamise kohta teatud sätete rakendamiseks meetmete võtmist selleks, et edendada teatavas selgelt määratletud reoveepuhastis töötavate töötajate tööohutuse ja töötervishoiu parandamist, on Itaalia Vabariik rikkunud EÜ artiklist 10 tulenevaid kohustusi;

2) mõista kohtukulud välja Itaalia Vabariigilt.