KOHTUJURISTI ETTEPANEK

VERICA TRSTENJAK

esitatud 4. septembril 2008 [1]

Sisukord

I. Sissejuhatus . . . . . I - 2126

II. Õiguslik raamistik . . . . . I - 2127

A. Ühenduse õigus . . . . . I - 2127

B. Siseriiklik õigus . . . . . I - 2129

III. Asjaolud ja menetlus põhikohtuasjas ning eelotsuse küsimused . . . . . I - 2130

IV. Menetlus Euroopa Kohtus . . . . . I - 2133

V. Poolte argumendid . . . . . I - 2134

A. Esimene eelotsuse küsimus . . . . . I - 2134

B. Teine eelotsuse küsimus . . . . . I - 2135

C. Kolmas eelotsuse küsimus . . . . . I - 2136

D. Neljas eelotsuse küsimus . . . . . I - 2138

E. Viies eelotsuse küsimus . . . . . I - 2140

VI. Õiguslik hinnang . . . . . I - 2142

A. Sissejuhatavad märkused . . . . . I - 2142

B. Esimene eelotsuse küsimus . . . . . I - 2143

1. Kasutatavad tõlgendusmeetodid . . . . . I - 2143

2. Isikute õigused Euroopa Kohtu praktikas . . . . . I - 2144

1 – Algkeel: saksa.

3. Vaidlusaluste direktiivide tõlgendamine . . . . . I - 2146

4. Järeldus . . . . . I - 2149

C. Teine eelotsuse küsimus . . . . . I - 2150

1. Põhivabadused kui subjektiivsed avalikud õigused . . . . . I - 2150

2. Teisese õiguse sätete kohaldamise ülimuslikkus . . . . . I - 2151

3. Järeldus . . . . . I - 2153

D. Eelküsimus kolmanda ja neljanda eelotsuse küsimuse kohta . . . . . I - 2153

1. Siseriikliku seadusandja pädevus . . . . . I - 2153

2. Võrdväärsuse ja tõhususe nõuded . . . . . I - 2154

3. Järeldus . . . . . I - 2155

E. Kolmas eelotsuse küsimus . . . . . I - 2156

1. Eelotsuse küsimuse asjakohasus . . . . . I - 2156

2. Liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlus kui objektiivse õiguspärasuse kontrollimise vahend . . . . . I - 2157

3. Liikmesriigi vastutusest tulenevale nõudele eesõiguse andmise vajaduse puudumine . . . . . I - 2158

4. Järeldus . . . . . I - 2158

F. Neljas eelotsuse küsimus . . . . . I - 2159

1. Sissejuhatavad märkused . . . . . I - 2159

2. Euroopa Kohtu praktika . . . . . I - 2160

3. Võrdlus Euroopa Kohtu põhikirja artikli 46 kohase aegumist reguleeriva sättega I - 2161

4. Järeldus . . . . . I - 2162

G. Viies eelotsuse küsimus . . . . . I - 2162

1. Asjaomasel isikul lasuv kahju ärahoidmise kohustus . . . . . I - 2162

2. Asjaolu, et asjaomaselt isikult peab saama mõistlikult eeldada esmasest õigusest tulenevate õiguskaitsevahendite kasutamist . . . . . I - 2164

3. Olukord, kui asjaomane kohus ei suuda ühenduse õigust puudutavatele küsimustele eeldatavasti vastata ilma Euroopa Kohtu eelotsuseta või kui juba on algatatud liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlus . . . . . I - 2165

VII. Ettepanek . . . . . I - 2166

I. Sissejuhatus

1. Käeoleva kohtuasja aluseks on EÜ artikli 234 alusel esitatud eelotsusetaotlus, milles Bundesgerichtshof (Saksamaa Liitvabariigi ülemkohus; edaspidi „BGH") esitab Euroopa Kohtule viis küsimust selle kohta, kuidas tõlgendada ühenduse õiguse rikkumisest tuleneva liikmesriikide lepinguvälise vastutuse põhimõtet.

2. Küsimused tulenevad Danske Slagterier – Taani tapamajade ja seakasvatajate ühendus – (edaspidi „hageja") ja Saksamaa Liitvabariigi (edaspidi „kostja") vahelisest vaidlusest, mille esemeks on kahju hüvitamise nõue, mille hageja esitas direktiivide 64/433/EMÜ, mida on muudetud direktiiviga 91/497/EMÜ [2], ja 89/662/EMÜ [3] puuduliku ülevõtmise tõttu.

3. Küsimused puudutavad ühenduse õiguse alusel tekkivast liikmesriigi vastutusest tuleneva nõude esitamise eeldusi, kahju kannatanud isikul lasuvat kohustust kahju ärahoidmiseks edasikaebamise teel ning siseriikliku õigusega reguleeritavate aegumissätete kohaldatavust.

2 – Nõukogu 29. juuli 1991. aasta direktiiv, millega muudetakse ja konsolideeritakse direktiivi 64/433/EMÜ ühendusesisest värske lihaga kauplemist mõjutavate tervishoiuprobleemide kohta, laiendades seda värske liha tootmisele ja turustamisele (EÜT L 268, lk 69; ELT eriväljaanne 03/12, lk 72).

3 – Nõukogu 11. detsembri 1989. aasta direktiiv veterinaarkontrollide kohta ühendusesiseses kaubanduses seoses siseturu väljakujundamisega (EÜT L 395, lk 13; ELT eriväljaanne 3/09, lk 214).

II. Õiguslik raamistik

[…]

A. *Ühenduse õigus*

4. Direktiivi 64/433, mida on muudetud direktiiviga 91/497, artikkel 5 sätestab:

„1. Liikmesriigid tagavad, et riiklik veterinaararst tunnistab inimtoiduks kõlbmatuks:

[…]

o) liha, mis levitab tugevat soospetsiifilist lõhna.”

5. Direktiivi 64/433 artikkel 6 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Liikmesriigid tagavad, et:

b) liha:

[…]

iii) ilma et see piiraks artikli 5 lõike 1 punktis o sätestatud juhtumeid, üle 80-kilogrammise rümbakaaluga kastreerimata sigadelt, millel, välja arvatud juhul, kui ettevõte suudab artiklis 16 sätestatud korra alusel tunnustatud meetodi abil või sellise meetodi puudumisel asjaomase pädeva asutuse tunnustatud meetodi abil tagada, et on võimalik tuvastada tugeva kuldi värvusega rümpasid [ilma et see piiraks artikli 5 lõike 1 punktis o sätestatud juhtumeid, mis pärineb üle 80-kilogrammise rümbakaaluga kastreerimata sigadelt, millel, välja arvatud juhul, kui ettevõte suudab artiklis 16 sätestatud korra alusel tunnustatud meetodi abil või sellise meetodi puudumisel

asjaomase pädeva asutuse tunnustatud meetodi abil tagada, et on võimalik tuvastada tugeva soospetsiifilise lõhnaga rümpasid], kannab komisjoni 3. juuli 1984. aasta otsusega 84/371/EMÜ [millega kehtestatakse direktiivi 64/433 artikli 5 punktis a nimetatud värske liha erimärgistuse tunnused (EÜT L 196, lk 46; ELT eriväljaanne 03/06, lk 89)] ette nähtud spetsiaalset märgistust ja läbib ühe nõukogu 21. detsembri 1976. aasta direktiiviga 77/99/EMÜ [ühendusesisest lihatoodetega kauplemist mõjutavate tervishoiuprobleemide kohta (EÜT 1997, L 26, lk 85; ELT eriväljaanne 3/03, lk 82); viimati muudetud direktiiviga 89/662] ettenähtud töötlemise; [täpsustatud tõlge]

[…]

g) eelnenud punktides ettenähtud käitlemine toimub päritoluettevõttes või muus riikliku veterinaararsti määratud ettevõttes;

[…]”.

6. Direktiivi 89/662 artikkel 5 sätestab:

„1. Sihtliikmesriigid rakendavad järgmisi meetmeid:

a) pädev asutus võib toodete sihtkohtades mittediskrimineerivate pisteliste veterinaarkontrollidega teha kindlaks artikli 3 nõuete täitmise; samal ajal võib pädev asutus võtta proove.

Lisaks kui transiitliikmesriigi või sihtliikmesriigi pädeval asutusel on teavet, mis lubab kahtlustada nõuete rikkumist, võib kontrollimisi läbi viia ka toodete vedamise ajal nende riikide territooriumil, sealhulgas kontrollimised transpordivahendite osas nõuete täitmise kohta.”

7. Direktiivi 89/662 artikkel 7 sätestab:

„1. Kui liikmesriigi pädevad asutused tuvastavad partii sihtkohas või veo käigus läbi viidud kontrollimisel:

[…]

b) et kaubad ei vasta ühenduse direktiivides sätestatud tingimustele või direktiividega sätestatud ühenduse normide kohta otsuste puudumisel siseriiklikele normidele, võivad nad, tingimusel et terviseohutuse ja loomatervishoiuga seotud asjaolud seda võimaldavad, lubada kaubasaatjal või tema esindajal valida järgmiste võimaluste vahel:

– kaupade hävitamine, või

– kaupade kasutamise muudel eesmärkidel, sealhulgas nende tagastamine päritoluettevõtte riigi pädeva asutuse loal.”

8. Direktiivi 89/662 artikli 8 lõige 1 sätestab:

„1. Artiklis 7 ettenähtud juhtudel võtab sihtliikmesriigi pädev asutus viivitamatult ühendust lähteliikmesriigi pädeva asutusega. Lähteliikmesriigi pädev asutus võtab kõik vajalikud meetmed ja teavitab sihtliikmesriigi pädevat asutust läbiviidud kontrollidest, tehtud otsustest ja nende tegemise põhjustest.”

B. *Siseriiklik õigus*

9. Bürgerliches Gesetzbuch’i (Saksa tsiviilseadustik, edaspidi „BGB”) kuni 31. detsembrini 2001 kehtinud redaktsioon (edaspidi „BGB varasem redaktsioon”) sisaldab järgmisi sätteid:

„§ 195

Üldine aegumistähtaeg on 30 aastat.”

„§ 839

1. Iga ametnik, kes tahtlikult või hooletuse tõttu rikub oma ametikohustusi kolmanda isiku ees, on kohustatud hüvitama kolmandale isikule sellega tekitatud kahju. Kui ametnikule saab süüks panna ainult hooletust, siis võib tema vastu nõude esitada üksnes juhul, kui kannatanu ei saa muul viisil hüvitust nõuda.

2. Kui ametnik rikub oma ametikohustust otsuse tegemisel kohtuasjas, siis vastutab ta sellega tekitatud kahju eest ainult juhul, kui kohustuste rikkumine moodustab kuriteo. Käesolevat sätet ei kohaldata ametiülesannete täitmisest kohustustevastasele keeldumisele või ametiülesannete täitmisega viivitamisele.

3. Kui kahju hüvitama kohustatud isik omandab õigusvastase teoga midagi kannatanu arvel, peab ta omandatu alusetu rikastumise väljaandmise suhtes kohaldatavate sätete alusel välja andma ka pärast aegumise lõppu."

3. Hüvitamiskohustust ei teki, kui kannatanu on tahtlikult või hooletuse tõttu loobunud kahju ärahoidmisest edasikaebamise teel."

III. Asjaolud ja menetlus põhikohtuasjas ning eelotsuse küsimused

„§ 852

1. Õigusvastase teoga tekitatud kahju hüvitamise nõue aegub kolme aasta möödumisel hetkest, mil kannatanu sai kahjust ja kahju hüvitama kohustatud isikust teada, teadasaamisest olenemata 30 aasta möödumisel teo toimepanekust.

2. Kui kahju hüvitama kohustatud isiku ja hüvituse saamiseks õigustatud isiku vahel on kahju hüvitamise läbirääkimised pooleli, siis peatub aegumine ajaks, mil üks või teine pool keeldub läbirääkimisi jätkamast.

10. Hageja nõuab tema liikmete poolt loovutatud nõude alusel kostjalt Euroopa Ühenduse õiguse rikkumise tõttu tekitatud kahju hüvitamist. Hageja heidab kostjale ette, et see keelustas kohitsemata kultide liha impordi Taanist faktiliselt 1993. aasta algusest kuni 1999. aastani, mistõttu tekkis tema liikmetele vähemalt 280 000 000 Saksa marga suurune kahju.

11. Taanis on alates 1990-ndate aastate algusest kasvatatud kohitsemata kulte tapaloomadena. Nende liha võib kuumutamisel olla tugeva lõhna või maitsega. Tugevalõhnalise liha kindlakstegemiseks ja väljasorteerimiseks mõõdeti tapmisel skatooli, sooles

tekkiva laguprodukti sisaldust. Kostja arvates tuleneb tugev lõhn siiski hormoonist androstenoon, mistõttu ei anna skatoolisisalduse kontrollimine usaldusväärseid tulemusi.

12. Direktiivi 64/433, mida on muudetud direktiiviga 91/497, artikli 5 lõike 1 punkti o kohaselt tagavad liikmesriigid, et riiklik veterinaararst tunnistab inimtoiduks kõlbmatuks liha, mis levitab tugevat soospetsiifilist lõhna. Artikli 6 lõike 1 punkti b alapunkti iii kohaselt tagavad liikmesriigid – ilma et see piiraks artikli 5 lõike 1 punktis o sätestatud juhtumeid –, et üle 80-kilogrammise rümbakaaluga kastreerimata sigadelt pärinev liha kannab spetsiaalset märgistust ja läbib kuumtöötlemise, välja arvatud juhul, kui ettevõte suudab tunnustatud meetodi abil tagada, et tugeva soospetsiifilise lõhnaga rümpasid on võimalik tuvastada.

13. Kostja teavitas liikmesriikide kõrgemaid veterinaarasutusi 18. jaanuari ja 26. jaanuari 1993. aasta kirjaga sellest, et direktiivi 64/433 artikli 6 lõike 1 punkt b võetakse Saksa õigusesse üle nii, et sõltumata kaalupiirangust määratakse kindlaks androstenooni määr 0,5 µg/g, mille ületamise korral on liha artikli 5 lõike 1 punkti o kohaselt inimtoiduks kõlbmatu ning seda ei tohi värske lihana Saksamaale sisse vedada. Lisaks sellele on kirjades märgitud, et direktiivi 89/622 artikli 7 lõike 1 punkti b kohaselt kontrollitakse sihtkohas kõigi teistest liikmesriikidest pärit sealiha saadetiste puhul piirmäärast kinnipidamist, sõltumata sellest, kas need kannavad tervishoiumärgist. Sellest tulenevalt kontrollisid Saksamaa pädevad ametiasutused paljusid Taanist pärit sealiha saadetisi ning androstenooni lubatust kõrgema määra tuvastamise korral lükkasid need tagasi.

14. Komisjoni esitatud hagi peale sedastas Euroopa Kohus 12. novembri 1998. aasta otsuses kohtuasjas C-102/96: komisjon *vs.* Saksamaa (EKL 1998, lk I-6871), et kostja on rikkunud nimetatud direktiivide sätteid.

15. Hageja tugineb oma kahju hüvitamise nõudes väitele, et tulenevalt ühenduse õigusega vastuolus olevast kostja käitumisest vähendasid Taani seakasvatajad ja tapamajad esmalt kohitsemata kultide tootmist ning lõpetasid selle 1993. aasta oktoobris peaaegu täielikult. Selle asemel kasvatati ja tapeti Saksamaale müümiseks aastatel 1993–1999 *ca* 39 miljonit kohitsetud siga. Sama koguse kohitsemata sigade müümise korral oleks kulusid kokku hoitud vähemalt 280 000 000 Saksa marga ulatuses.

16. Landgericht (antud asjas esimese astme kohus) tunnistas 6. detsembril 1999 hagi maksekäsu saamiseks põhjendatuks osas, milles see puudutab ajavahemikku alates 7. detsembrist 1996, ja lükkas selle tagasi osas, mis puudutab kuni 6. detsembrini 1996 tekitatud kahju hüvitamise nõudeid, viidates nende aegumisele. Apellatsioonikohus tunnistas hagi tervikuna põhjendatuks. Apellatsioonikohtu loal esitatud kassatsioonkaebusega taotleb kostja hagi täielikku rahuldamata jätmist.

17. BGH kui kassatsioonkaebusi läbivaatav instants leiab, et käesolevas vaidluses kerkib küsimus, mil määral võivad asjaomased sealiha tootjad ja turustajad tugineda ühtlustavate direktiivide rikkumise korral õigustele, mis tulenevad neile esmasest õigusest. Lisaks sellele vajab selgitamist, milline mõju on ühenduse õiguse põhimõtetel ühenduse õiguse alusel tekkivast liikmesriigi vastutusest tulenevale nõudele, mille täpsem väljakujundamine peab põhimõtteliselt toimuma siseriikliku õiguse alusel, pidades eelkõige silmas nõude aegumise ja edasikaebamise teel kahjude ärahoidmise kohustuse rikkumise õiguslikke tagajärgi („esmasest õigusest tuleneva õiguskaitse ülimuslikkus").

18. BGH otsustas 12. oktoobril 2006 kostja esitatud kassatsioonkaebuse menetlemise peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas nõukogu 26. juuni 1964. aasta direktiivi 64/433/EMÜ ühendusesisest värske lihaga kauplemist mõjutavate tervishoiuprobleemide kohta, mida on muudetud nõukogu 29. juuli 1991. aasta direktiiviga 91/497/EMÜ (EÜT L 268, lk 69; ELT eriväljaanne 03/12, lk 72), artikli 5 lõike 1 punkti o ja artikli 6 lõike 1 punkti b alapunkti iii sätted koostoimes nõukogu 11. detsembri 1989. aasta direktiivi 89/662/EMÜ veterinaarkontrollide kohta ühendusesiseses kaubanduses seoses siseturu väljakujundamisega (EÜT L 395, lk 13; ELT eriväljaanne 3/09, lk 214) artikli 5 lõikega 1, artiklitega 7 ja 8 annavad sealiha tootjatele ja turustajatele õigusliku seisundi, mis võib direktiivi puudulikul ülevõtmisel või kohaldamisel olla aluseks ühenduse õiguse alusel tekkivast liikmesriigi vastutusest tulenevale nõudele?

2. Kas sealiha tootjad ja turustajad võivad – sõltumata esimesele küsimusele antavast vastusest – ühenduse õiguse alusel tekkivast liikmesriigi vastutusest tuleneva nõude põhjendamiseks tugineda EÜ asutamislepingu artikli 30 (nüüd EÜ artikkel 28) rikkumisele, kuna nimetatud direktiivide ülevõtmisel ja kohaldamisel on rikutud Euroopa Ühenduse õigust?

3. Kas ühenduse õigusest tuleneb, et – pidades silmas EÜ artikli 226 kohast liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlust – ühenduse õiguse alusel tekkivast

liikmesriigi vastutusest tuleneva nõude aegumine katkeb või peatub kuni liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse lõppemiseni igal juhul siis, kui puudub tõhus siseriiklik õiguskaitsevahend, millega kohustataks liikmesriiki direktiivi üle võtma?

4 Kas ühenduse õiguse alusel tekkivast liikmesriigi vastutusest tulenev nõue, mis põhineb direktiivi puudulikul ülevõtmisel ja sellega kaasneval (faktilisel) impordikeelul, hakkab aeguma, sõltumata kohaldatavast siseriiklikust õigusest, alles direktiivi täielikust ülevõtmisest, või võib aegumistähtaeg kooskõlas siseriikliku õigusega alata juba siis, kui esimesed kahjulikud tagajärjed on tekkinud ja edasised kahjulikud tagajärjed on tõenäolised? Kas juhul, kui direktiivi täielik ülevõtmine mõjutab aegumistähtaja algust, kehtib see põhimõte üldiselt või üksnes siis, kui direktiivist tulenevad isikule õigused?

5. Kas siis, kui lähtuda seisukohast, et siseriiklike õigusaktidega kehtestatud kahju hüvitamise tingimused ei tohi ühenduse õiguse alusel tekkivast liikmesriigi vastutusest tuleneva nõude puhul olla ebasoodsamad kui üksnes siseriiklikust õigusest tulenevate nõuete puhul ega teha hüvitise saamist praktiliselt võimatuks või ülemäära raskeks, ei teki üldiselt kahtlusi sellise siseriikliku õigusnormi suhtes, mille kohaselt ei teki kahju hüvitamise kohustust siis, kui kahju kannatanud isik tahtlikult või hooletuse tõttu on loobunud kahju ärahoidmisest edasikaebamise teel? Kas sellise „esmasest õigusest tuleneva õiguskaitse ülimuslikkuse" suhtes ei teki kahtlusi ka siis, kui see on seatud sõltuvusse tingimusest, et asjaomaselt isikult peab saama seda mõistlikult eeldada? Kas seda ei saa Euroopa Ühenduse õiguse tähenduses mõistlikult eeldada juba siis, kui asjaomane kohus ei suuda kõnealustele ühenduse õigust puudutavatele küsimustele eeldatavasti vastata ilma Euroopa Ühenduste Kohtu eelotsuseta või kui juba on algatatud liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlus EÜ artikli 226 alusel?"

IV. Menetlus Euroopa Kohtus

19. Eelotsusetaotlus laekus Euroopa Kohtu kantseleisse 6. novembril 2006.

20. Põhikohtuasja hageja, Saksamaa, Kreeka, Poola, Prantsuse, Tšehhi ja Itaalia valitsus ning komisjon esitasid kirjalikud märkused Euroopa Kohtu põhikirja artiklis 23 sätestatud tähtajaks.

21. Kohtuistungil, mis toimus 21. mail 2008, osalesid suuliste väidete esitamiseks põhikohtuasja hageja ning Saksamaa Liitvabariigi, Kreeka Vabariigi, Poola Vabariigi, Prantsuse Vabariigi, Itaalia Vabariigi ja Ühendkuningriigi ning komisjoni esindajad.

23. Nimetatud poolte põhjenduste kohaselt nähtub direktiivide 64/433 ja 89/662 põhjendustest, et direktiividega soovitakse kaotada siseturu väljakujundamist takistavad veterinaartõkked, ühtlustades inimeste ja loomade tervise kaitsmise põhinõuded ning loobudes veterinaarkontrollidest ühenduse sisepiiridel. Direktiivi 64/433 artikli 5 lõike 1 punkti o ja artikli 6 lõike 1 punkti b sätete eesmärk on tarbijate tervise kaitsmine ja asjaomaste kontrollide ühtlustamine. Direktiivi 89/662 artikli 5 lõige 1, artiklid 7 ja 8 kohustavad liikmesriike terviseohutuse kontrollide raames tunnustama lähteliikmesriigis kontrollitud toodete inimtoiduks kõlblikkust ja nõuete eiramise kahtluse korral kohaldama käesolevas direktiivis ettenähtud meetmeid.

V. Poolte argumendid

A. *Esimene eelotsuse küsimus*

22. *Saksamaa, Kreeka, Poola, Prantsuse ja Itaalia valitsuse* arvates ei tulene direktiivi 64/433 artikli 5 lõike 1 punktist o koostoimes artikli 6 lõike 1 punktiga b ega direktiivi 89/662 artiklitest 5, 7 ja 8 sealiha tootjatele ja turustajatele õigusi, mistõttu on täitmata esimene kolmest tingimusest, mille kohaselt tekib kõnealuste direktiivide puuduliku ülevõtmise korral liikmesriigi vastutus.

24. *Saksamaa valitsus* rõhutab, et – erinevalt kohtuasjas Francovich ja kohtuasjas Dillenkofer käsitletud direktiividest – ei ole käesolevas asjas olulistes direktiivides 89/662 ja 64/433 nimetatud kordagi isikute ringi, kellele tuleneks kõnesolevatest direktiividest eriõigusi. Asjaolu, et teatav isikute rühm on õigusaktiga reguleeritud valdkonnaga lähemalt seotud, ei anna veel alust eeldada, et sellest tulenevad subjektiivsed õigused.

25. Põhikohtuasja *hageja, komisjon* ja *Tšehhi valitsus* leiavad, et sealiha tootjatel ja turustajatel on õigus kaitsele kontrollide eest, mis lähevad kaugemale kõnesolevate direktiivide nõuetest. Hageja rõhutab kõnealuses seoses, et liikmesriikidel on keelatud kehtestada turustamist puudutavad nõuded, mis lähevad kaugemale direktiivi 64/433 artiklis 6 sätestatud nõuetest. Direktiivi 89/662 artikkel 8 keelab liikmesriigi pädeval asutusel kohaldada sama direktiivi selle artiklis 7 sätestatud korda rakendamata. Sellega on isikule tagatud, et sihtliikmesriigi pädev asutus ei kohalda tema suhtes artiklis 7 sätestatud meetmeid. Hageja arvates peab direktiivi 91/497 artikli 5 lõike 1 punkt o tagama, et liha kõlblikkus inimtoiduks määratakse põhimõtteliselt kindlaks päritoluriigis. Selle õigusnormiga kaitstakse isikut siseriiklike meetmete eest, mis lähevad kaugemale direktiivi nõuetest.

26. *Komisjon* viitab oma kirjalikes märkustes Euroopa Kohtu 3. veebruari 1998. aasta otsusele kohtuasjas C-102/96: komisjon *vs.* Saksamaa,[4] milles tuvastati, et kostja on rikkunud direktiivide 64/433 ja 89/662 sätteid. Komisjon leiab, et kõnealuste direktiivide oluliste sätetega soovitakse luua veterinaarkontrollide ühtlustatud süsteem, mis põhineb kõigis liikmesriikides kehtivatel võrdväärsetel inimeste ja loomade tervise kaitse nõuetel, nähes ette veterinaarkontrollide teostamise lähetusriigis. Nimetatud direktiivid kuuluvad meetmete hulka, mille eesmärk on siseturu järkjärguline väljakujundamine. Selle kohta märgib komisjon, et nagu Euroopa Kohus otsustas juba kohtuasjas Dillenkofer, ei välista asjaolu, et direktiivi eesmärk on siseturu väljakujundamine, seda, et direktiivi sätted kaitsevad ka isikute õigusi.

4 – 3. veebruari 1998. aasta otsus kohtuasjas C-102/96: komisjon *vs.* Saksamaa (EKL 1998, lk I-6871).

B. *Teine eelotsuse küsimus*

27. Põhikohtuasja *hageja, komisjon* ja *Kreeka valitsus* leiavad, et sealiha tootjad ja turustajad võivad tugineda EÜ artikli 28 rikkumisele, et põhjendada ühenduse õiguse alusel tekkivast liikmesriigi vastutusest tulenevat nõuet, kuna direktiivide 64/433 ja 89/662 ülevõtmise ja kohaldamisega on rikutud ühenduse õigust – sõltumata küsimusest, kas nimetatud direktiivide sätted annavad neile nõudeõiguse isikuna. Eeskirjade ühtlustamine võtab liikmesriikidelt küll võimaluse õigustada EÜ artikli 30 alusel kehtestatud keeldusid või piiranguid, ei välista aga EÜ artikli 28 kohaldamist. Seda sätet saab teisese õigusega küll täpsustada, kuid mitte välistada. Käesolevaga samasugusel juhul on EÜ artiklis 28 sätestatud kaitse eesmärk kooskõlas direktiivide 64/433 ja 89/662 asjaomaste sätete eesmärgiga. Seega tuleb teisese õiguse normide rikkumist käsitada ühtlasi esmase õiguse normide rikkumisena.

28. *Saksamaa, Tšehhi, Prantsuse, Poola ja Itaalia valitsus* leiavad seevastu, et juhul, kui kõnealustest direktiividest ei tulene õigusi isikutele, ei saa viimased tugineda EÜ artikli 28 rikkumisele, et põhjendada ühenduse õiguse alusel tekkivast liikmesriigi vastutusest tulenevat nõuet. Euroopa Kohtu otsusest, milles

sedastati, et kostja on rikkunud kõnealuste direktiivide sätteid, nähtub, et nende sätetega ühtlustati meetmed kultide soospetsiifilise lõhna kindlakstegemiseks ja hindamiseks. Liikmesriigi meedet ei tule seega hinnata mitte esmase õiguse normide alusel, vaid teisese õiguse asjaomaseid sätteid arvesse võttes.

29. *Saksamaa valitsus* leiab, et kuna liikmesriigi kõnealuseid meetmeid saab hinnata üksnes teisese õiguse sätteid arvesse võttes, kehtib sama ka vastamisel küsimusele, kas nimetatud meede kahjustab isiku õiguslikku seisundit. Saksamaa valitsus märgib selle kohta, et liikmesriigi meetme õiguspärasuse hindamine ja ühenduse õiguse alusel tekkivast liikmesriigi vastutusest tuleneva nõude kindlakstegemine peavad toimuma korraga. Selles tähenduses peaksid rikutud õigusnorm ja subjektiivseid õigusi andev õigusnorm olema identsed.

30. *Saksamaa ja Poola valitsus* toovad esile, et lisaks sellele tuleb teisese õiguse sätete rikkumise kindlakstegemisel lähtuda teistsugustest kriteeriumidest kui esmase õiguse sätete rikkumise puhul. Kui direktiivi puudulik ülevõtmine kujutab endast juba direktiivi rikkumist, tuleks liikmesriigi samasuguse tegevuse puhul – eeldusel, et teiseseid õigusakte ei ole ühtlustatud – hinnata, kas see on kooskõlas EÜ artikliga 28 ja põhineb esmases õiguses sätestatud põhimõttel, mille kohaselt võib kehtestatud keeldusid või piiranguid õigustada. Käesolev juhtum, mille puhul puuduvad ka piiriülesed elemendid, ei kuulu seega EÜ artikli 28 kohaldamisalasse, kuna Taani seakasvatajad ja tapamajad ei ekspordi oma tooteid ise. Võimalikul tekkinud kahjul on üksnes peegeldav mõju.

C. Kolmas eelotsuse küsimus

31. Kirjalikud märkused esitanud *kõigi valitsuste* ning ka *komisjoni* arvates ei nõua ühenduse õigus, et liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi esitamine komisjoni poolt tähendab, et ühenduse õiguse alusel tekkivast liikmesriigi vastutusest tuleneva nõude aegumine katkeb või kuni menetluse lõppemiseni peatub.

32. Need menetlusosalised põhjendavad seda liikmesriikide menetlusautonoomiaga. See lubab igal liikmesriigil määrata kindlaks aegumise tähtajad ning reguleerida aegumise katkemist või peatumist ise tingimusel, et asjaomased sätted ei tohi hüvitise saamiseks õigustatud isikule olla ebasoodsamad üksnes siseriiklikust õigusest tuleneva riigivastutusega võrreldes ega teha ühenduse õiguse alusel hüvitise saamist praktiliselt võimatuks või

ülemäära raskeks. See nähtub muu hulgas ka 10. juuli 1997. aasta otsusest kohtuasjas C-261/95: Palmisani (EKL 1997, lk I-4025, punkt 40), mis käsitleb aegumistähtaegu ühenduse õiguse alusel tekkiva liikmesriigi vastutuse korral. Seisukoht, et liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse algatamine ei põhjusta liikmesriigi vastutusest tuleneva nõude aegumise katkemist ega peatumist, on kooskõlas ka tõhususe põhimõttega. Komisjon leiab, et ühenduse õigus näeb nõude aegumise katkemise või peatumise ette üksnes juhul, kui asjaomane isik kasutab ise õiguskaitsevahendit, et täita kahju ulatuse piiramise kohustust.

33. Lisaks sellele märgivad *Saksamaa* ja *Poola valitsus,* et Euroopa Kohtu praktikas on ühenduse vastutust puudutava EÜ artikli 288 teise lõigu kohta sõnastatud selles osas äärmiselt piiravad tingimused. Euroopa Ühenduste Esimese Astme Kohus on näiteks otsustanud, et kannatanud isik peab aegumise ise katkestama (Esimese Astme Kohtu 16. aprilli 1997. aasta otsus kohtuasjas T-20/94: Hartmann *vs.* nõukogu ja komisjon, EKL 1997, lk II-595, punkt 117 jj). Pealegi kujutab liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlus endast avalikes huvides läbiviidavat õiguslikku kontrolli, mille esmane eesmärk ei ole isikute õigusliku seisundi kaitsmine. Seega on otsustamine küsimuse üle, kas on vaja algatada liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlus, üksnes komisjoni pädevuses, ilma et asjaomasel isikul oleks võimalik esitada vastavat hagi oma õiguste kaitseks. Kreeka valitsus viitab veel sellele, et liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi esitamine ei ole seotud kindla tähtajaga.

34. *Kõigi* käesolevas asjas kirjalikud märkused esitanud *valitsuste* ning *komisjoni* üksmeelse arvamuse kohaselt siseriikliku õiguskaitsevahendi puudumine, millega saab liikmesriiki kohustada direktiivi üle võtma, ei oma tähtsust liikmesriigi vastutusest tuleneva nõude esitamise tingimuste ja nõude aegumise osas.

35. Põhikohtuasja *hageja* esitab enne kolmanda küsimuse kohta arvamuse avaldamist selgitusi küsimuse kohta, kas ühenduse õigusega on vastuolus BGB varasema redaktsiooni § 852 kohaldamine analoogia alusel, mida pooldab eelotsusetaotluse esitanud kohus. BGB varasema redaktsiooni §-s 852 on erinevalt teistest normidest, mis määravad kindlaks pikema aegumistähtaja, sätestatud kolmeaastane aegumistähtaeg. Saksa õiguses on ebaselge, millist siseriiklikku sätet tuleb kohaldada ühenduse õiguse alusel tekkiva liikmesriigi vastutuse aegumise suhtes. Selle kohta puudub nii siseriiklik regulatsioon kui ka kõrgemate kohtuinstantside praktika. Ka õiguskirjanduses on esindatud erinevad seisukohad. Kui BGB varasema redaktsiooni § 852 esmakordne analoogia alusel kohaldamine, mille ese oli konkreetse ametniku isiklik vastutus, kanda üle käesolevale asjale, kujutaks see endast õiguskindluse ja õigusselguse põhimõtete ning tõhususe põhimõtte rikkumist. Et aegumistähtaeg täidaks õiguskindluse tagamise eesmärki, peab see olema eelnevalt kindlaks määratud (11. juuli 2002. aasta otsus kohtuasjas C-62/00: Marks & Spencer, EKL 2002, lk I-6325, punkt 39). Lisaks sellele on rikutud ka võrdväärsuse põhimõtet, kuna isikule, kellel on õigus saada hüvitist siseriikliku riigivastutuse korral, on teada, millist aegumissätet nõude suhtes kohaldatakse,

samas kui isik, kes esitab hagi Saksamaa Liitvabariigi vastu ühenduse õigusele tuginedes, võib üksnes oletada, milline aegumissäte on analoogia alusel kohaldatav.

36. Lisaks sellele toob hageja esile, et BGB varasema redaktsiooni § 852 analoogia alusel kohaldamine on ühenduse õigusega vastuolus ka seetõttu, et talle kui põhikohtuasja hagejale ei olnud vastupidi eelotsusetaotluse esitanud kohtu käsitusele enne 1997. aastat teada, kes on kohustatud kahju hüvitama. Enne 1. juuni 1999. aasta otsuse tegemist kohtuasjas C-302/97: Konle (EKL 1999, lk I-3099) ei olnud talle teada, kas hagi tuleb esitada Saksamaa Liitvabariigi või selle liidumaade vastu, kelle ametiasutused rikkusid seaduse täitmise raames võetud meetmetega samuti ühenduse õigust.

37. *Komisjon* lähtub sellest, et eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib enne kolmandat ja neljandat eelotsuse küsimust vaikimisi ka seda, kas ühenduse õigusega on vastuolus, kui analoogia alusel kohaldatakse siseriiklike ametikohustuste rikkumisest tulenevatele nõuetele kehtivat BGB varasema redaktsiooni §-s 852 ette nähtud aegumissätet. Komisjon leiab, et siseriiklikud kohtud peavad eeskätt tõhususe põhimõtet arvesse võttes tuvastama, kas ühenduse õiguse rikkumise tõttu kahju kannatanud isik tunneb ja kasutab piisaval määral talle ühenduse õiguse alusel tekkivast liikmesriigi vastutusest tulenevaid õigusi. Eelotsusetaotluse esitanud kohtul on üksnes siseriikliku õiguse ja põhikohtuasja faktiliste asjaolude igakülgse hindamise põhjal võimalik kindlaks teha, kas BGB varasema redaktsiooni § 852 analoogia alusel kohaldamine takistab hagejal oma õigustest teadasaamist ja nende kaitseks siseriiklikes kohtutes hagi esitamist.

38. Kolmanda eelotsuse küsimuse kohta märgib põhikohtuasja *hageja*, et EÜ artikli 226 alusel algatatud liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlus kujutab endast õiguskaitsevahendit Saksa õiguse tähenduses, kusjuures tuleb lähtuda mõiste „õiguskaitsevahend" väga laiast tähendusest. Hageja märgib, et siseriiklikus õiguses ette nähtud samalaadsed õiguskaitsevahendid, mida hageja ei saanud kasutada kahju tekitanud tegevuste erisuste tõttu, põhjustavad samuti aegumise katkemise. Tema arvates nõuab võrdväärsuse põhimõte, et liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlusele ning kaebusele, mille hageja esitas komisjonile, omistatakse samasugune tähendus nagu seda omab samalaadses olukorras edasikaebeõigus Saksa õiguse alusel.

D. *Neljas eelotsuse küsimus*

39. Kõigi menetlusosaliste, välja arvatud põhikohtuasja hageja, märkustes esitatud üksmeelse arvamuse kohaselt ei nõua ühenduse õigus, et siseriiklikus õiguses ette nähtud aegumistähtaeg algab alles kõnealuse direktiivi täielikust ülevõtmisest. Seega võib aegu-

mistähtaeg alata isegi enne direktiivi täielikku ülevõtmist, kui esimesed kahjulikud tagajärjed on tekkinud ja edasised kahjulikud tagajärjed on tõenäolised.

40. Seoses sellega rõhutavad menetlusosalised esitatud märkustes, et põhimõtteliselt peab siseriiklik õigus kindlaks määrama, millal algab ühenduse õiguse alusel tekkivast liikmesriigi vastutusest tuleneva nõude aegumistähtaeg, kusjuures tuleb järgida võrdväärsuse ja tõhususe põhimõtet. Mis puudutab tõhususe põhimõtet, siis märgitakse selle kohta eelkõige, et nagu Euroopa Kohus tuvastas seoses alusetult sissenõutud summade tagasimaksmise hagidega, ei ole tõhususe põhimõttega vastuolus, kui liikmesriigid kehtestavad aegumistähtaja, mis lõpeb enne ühenduse õigusega kooskõlas oleva olukorra saavutamist (17. novembri 1998. aasta otsus kohtuasjas C-228/96: Aprile, EKL 1998, lk I-7141, punkt 45). Teistsugust järeldust ei tulene ka 25. juuli 1991. aasta otsusest kohtuasjas C-208/90: Emmott (EKL 1991, lk I-4269, punkt 23), milles Euroopa Kohus sedastas, et viivitanud liikmesriik ei saa kuni direktiivi nõuetekohase ülevõtmiseni tugineda asjaolule, et isiku hagi esitamine on hilinenud. Nagu hiljem selgitati kohtuotsuses Aprile, tehti nimetatud otsus üksnes vaidluse eriomaseid asjaolusid arvesse võttes.

41. *Ühendkuningriik* avaldas kohtuistungil arvamust, et ühenduse õiguse alusel tekkivast liikmesriigi vastutusest tuleneva nõude aegumise üle otsustatakse siseriikliku õiguse alusel, kusjuures Saksa õiguses ette nähtud kolmeaastane aegumistähtaeg ei ole vastuolus võrdväärsuse ja tõhususe põhimõttega. Samuti ei ole tõhususe põhimõttega vastuolus, kui ühenduse õiguse alusel tekkivast liikmesriigi vastutusest tulenevate nõuete suhtes kohaldatakse analoogia alusel siseriiklikke aegumist puudutavaid õigusnorme. Muu hulgas ei nõua ühenduse õigus, et siseriiklikus õiguses ette nähtud aegumistähtaeg algaks alles kõnealuse direktiivi täielikust ülevõtmisest.

42. Põhikohtuasja *hageja* lähtub esmalt sellest, et Saksamaa ametiasutuste kahju tekitavat tegevust tuleb vastupidi eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvamusele käsitada vältava tegevusena, mistõttu saab hagi aegumise tähtaeg alata alles siis, kui tegevus on lõppenud ja/või edasisi kahjulikke tagajärgi ei ole oodata. See nähtub nimelt 13. juuli 2006. aasta otsusest liidetud kohtuasjades C-295/04–C-298/04: Manfredi (EKL 2006, lk I-6619, punkt 77 jj). Euroopa Kohus otsustas, et siseriiklik õigusnorm, mille kohaselt hakkab kahju hüvitamise nõude aegumistähtaeg kulgema päevast, mil kokkulepet või tegevust esimest korda rakendati, võib muuta sellest kokkuleppest või tegevusest tekkinud kahju hüvitamise nõude esitamise praktiliselt võimatuks. Sellistel asjaoludel on võimalik, et nõude aegumistähtaeg lõpeb juba enne rikkumise lõppemist, mistõttu on kahju kannatanud isikul võimatu hagi esitada.

43. Lisaks sellele on hageja seisukohal, et kohtuotsuses Emmott väljakujundatud põhimõtted tuleb erandkorras üle kanda käesolevale juhtumile, kuna siin esinevad samuti erandlikud asjaolud. Need seisnevad õigusliku olukorra ebakindluses, mis tuleneb kohaldatavate direktiivide sätete koosmõju kompleksusest. Veel üks erisus tuleneb asjaolust, et Saksamaa ametiasutused jätsid rakendamata direktiivi 89/662 artiklis 8 sätestatud vaidluste lahendamise korra, põhjustades sellega samuti õiguslikku ebakindlust. Seetõttu oli asjaomastel isikutel, kes tahtsid esitada hagi Saksamaa ametiasutuste vastu, niisama hästi kui võimatu vahetult tugineda direktiividest tulenevatele õigustele.

44. Lõpuks väidab põhikohtuasja hageja alternatiivsena juhuks, kui kõnealust kahju tekitavat tegevust ei saa käsitada vältava tegevusena, et kooskõlas ühenduse õigusega tuleb BGB varasema redaktsiooni § 852 tõlgendada nii, et kahju hüvitamine on välistatud üksnes ajavahemiku osas, mis on lõppenud vähemalt kolm aastat enne liikmesriigi vastutusest tuleneva hagi esitamist.

E. *Viies eelotsuse küsimus*

45. *Itaalia valitsus* ei pea kolmanda ja neljanda eelotsuse küsimuse kohta esitatud märkusi arvestades vajalikuks viiendale küsimusele vastata.

46. Kõik teised menetluses osalenud valitsused leiavad, et ühenduse õigusega ei ole vastuolus sellise siseriikliku õigusnormi nagu BGB § 839 lõike 3 kohaldamine, mille kohaselt ei teki kahju hüvitamise kohustust siis, kui kahju kannatanud isik tahtlikult või hooletuse tõttu on loobunud kahju ärahoidmisest edasikaebamise teel. Nad viitavad kohtuotsusele Brasserie du Pêcheur, millest nähtub, et siseriiklik kohus võib alati kontrollida, kas kahju kannatanud isik on püüdnud kahju ulatust piirata, ning eriti seda, kas ta on kasutanud kõiki tema käsutuses olevaid õiguskaitsevahendeid.

47. Lisaks sellele tuuakse esile, et BGB § 839 lõike 3 kohaldamine ei ole vastuolus tõhususe põhimõttega, välja arvatud juhul, kui nimetatud õigusnormi, nagu märgib *Tšehhi valitsus,* tõlgendatakse nii, et kahju kannatanud isikult nõutakse kõikide tema käsutuses olevate õiguskaitsevahendite kasutamist sõltumata sellest, kas nende kasutamine on juhtumi asjaolusid arvestades otstarbekas. Siseriiklike kohtute ülesanne on otsustada, kas kahju kannatanud isikult saab mõistlikult eeldada, et ta tugineb puudulikult ülevõetud direktiivist tulenevatele õigustele.

48. *Saksamaa valitsus* rõhutab, et esmasest õigusest tuleneva õiguskaitse ülimuslikkusega ei ole vastuolus ühenduse õiguses kehtiv tõhususe põhimõte, kuna ühenduse õiguse alusel tekkivast liikmesriigi vastutusest tulenev nõue ei ole välistatud üldiselt, vaid üksnes juhtudel, kui nõude esitaja on jätnud kasutamata esmasest õigusest tuleneva õiguskaitse võimaluse, rikkudes sellega kahju ulatuse piiramise kohustust. Ta leiab, et esmasest õigusest tulenevate õiguskaitsevahendite kasutamist saab mõistlikult eeldada nii juhul, kui siseriiklik kohus esitab eelotsusetaotluse EÜ artikli 234 alusel, kui ka EÜ lepingu artikli 226 kohase liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse läbiviimisel.

49. *Tšehhi, Poola ja Prantsuse valitsus* leiavad, et asjaolule, kas puudutatud isikult saab eeldada esmasest õigusest tulenevate õiguskaitsevahendite kasutamist, ei avalda mõju, et asjaomane kohus ei suuda kõnealustele ühenduse õigust puudutavatele küsimustele eeldatavasti vastata ilma Euroopa Kohtu eelotsuseta EÜ artikli 234 alusel või et juba on algatatud liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlus EÜ artikli 226 alusel.

50. *Komisjon* leiab, et ühenduse õigusega on vastuolus sellise siseriikliku õigusnormi nagu BGB § 839 lõike 3 kohaldamine, kuna ühenduse õiguse alusel tekkivast liikmesriigi vastutusest tulenev nõue seataks sõltuvusse täiendavast negatiivsest nõude esitamise tingimusest. Siseriiklik kohus võib siiski ühenduse õiguse alusel hüvitamisele kuuluva kahju kindlaksmääramisel kontrollida, kas kahju kannatanud isik on püüdnud kohasel viisil kahju ära hoida või selle ulatust piirata.

51. Põhikohtuasja *hageja* viitab esmalt sellele, et BGB § 839 lõike 3 ese on ametikohustustest tulenev vastutus, mitte riigi vastutus ametniku tegevuse eest. Kuna asjaomane isik ei saa seoses sellega tugineda teisi kahju kannatanud isikuid puudutavatele paralleelsetele menetlustele, tähendaks selle sätte kohaldamine, et kõik rohkem kui 15 000 asjassepuutuvat Taani ettevõtjat peaksid ühel ajal kõigis liidumaades esitama hagi kohustustevastaselt tegutsenud ametiasutuste vastu, mis tähendaks rohkem kui 50 eri ametiasutuse puhul üle 750 000 edasikaebuse esitamist. Kui seada see ühenduse õiguse alusel tekkivast liikmesriigi vastutusest tuleneva nõude esitamise tingimuseks, siis väheneks ühenduse õiguse tõhusus. Kokkuvõtlikult märgib hageja, et ka tema tunnustab kahju ärahoidmise kohustust. See ei tohi siiski minna nii kaugele, et kahju kannatanud isik peab kasutama kõiki võimalikke õiguskaitsevahendeid, et mitte kaotada ühenduse õigusest tuleneva nõude esitamise õigust.

VI. Õiguslik hinnang

A. *Sissejuhatavad märkused*

52. Ühenduse õiguse alusel tekkiv liikmesriigi vastutus ja selle täpsem väljakujundamine põhineb Euroopa Kohtu praktikal. 19. novembri 1991. aasta teedrajavas otsuses kohtuasjas Francovich jt [5] sedastas Euroopa Kohus, et liikmesriik on kohustatud vastavalt ühenduse õiguse nõudeõigust käsitlevale põhimõttele hüvitama kodanikele kahjud, mis on tekkinud sellest, et riik on rikkunud ühenduse õigust. Euroopa Kohus tegi sellest järelduse, et liikmesriik peab vastutama ka sellise kahju eest, mis on isikutele tekkinud seetõttu, et riik on jätnud direktiivi siseriiklikusse õigusesse ettenähtud tähtajal üle võtmata. [6]

53. Selle kohtuotsuse tegelik tähtsus selgub alles siis, kui vaadelda ühenduse õiguse alusel tekkiva liikmesriigi vastutusõiguse arengut seoses kohtunike teadmiste täienemisega, lähtudes ühenduse õiguse praktilise tõhususe põhimõttest, EÜ artiklis 10 sätestatud liikmesriikide omavahelise lojaalse koostöö kohustusest ning eeskätt ühenduse lepinguvälisest vastutusest. [7] Erinevalt ühenduse lepinguvälisest vastutusest, mis põhineb EÜ artikli 288 teisel lõigul [8], ei ole liikmesriikide vastutus ühenduse õiguses sõnaselgelt reguleeritud. Sellest hoolimata on praegusel ajal vaieldamatu, et ühenduse õiguse alusel tekkiv liikmesriigi vastutus tuleneb asutamislepinguga loodud õiguskorra olemusest ja on aluseks kahju hüvitamise kohustusele, mis põhineb vahetult ühenduse õigusel. [9]

5 – 19. novembri 1991. aasta otsus kohtuasjas C-6/90 ja C-9/90: Francovich jt (EKL 1991, lk I-5357, punkt 37). Euroopa Kohus oli siiski juba varasemates otsustes sedastanud, et liikmesriigid on põhimõtteliselt kohustatud siseriikliku riigivastutusõiguse raames hüvitama kahju kannatanud isikule kahju, mis on tekkinud ühenduse õiguse rikkumise tõttu (vt 22. jaanuari 1976. aasta otsus 60/75: Russo, EKL 1976, lk 45, punktid 7–9). Wathelet, M. ja Van Raepenbusch, S., „La responsabilité des État membres en cas de violation du droit communautaire. Vers un alignement de la responsabilité de l' État sur celle de la Communauté ou l'inverse?", *Cahiers de droit européen*, nr 1–2, 1997, lk 15, leiavad, et ühenduse õiguse alusel tekkiva liikmesriigi vastutuse põhimõtte rakendamine oli ette aimatav juba kaua aega enne kohtuotsust Francovich jt. Nad viitavad esmajoones 15. juuli 1964. aasta otsusele 6/64: Costa *vs.* E.N.E.L (EKL 1964, lk 1253), milles tunnustati ühenduse õiguse ülimuslikkust siseriiklike õigusnormide ees, ning seoses liikmesriikide kohustusega hüvitada kahju, mis on tekkinud ühenduse õiguse rikkumise tõttu, 16. detsembri 1960. aasta otsusele 6/60: Humblet (EKL 1960, lk 1165), milles ESTÜ asutamislepingu raames tunnustati esimest korda liikmesriikide kohustust kõrvaldada õigusvastastest meetmetest põhjustatud kahju tagajärjed.

6 – Vt eespool 5. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Francovich jt, punkt 46.

7 – Õiguslikult põhineb ühenduse õiguse alusel tekkiva liikmesriigi vastutuse põhimõte erinevatel põhjendustel. Esmajoones tugineb Euroopa Kohus ühenduse õiguse tõhususe (*effet utile*) põhimõttele ja ühtlasi vajadusele kaitsta tõhusalt õigusi, mis tulenevad ühenduse kodanikele ühenduse õigusest. Lisaks sellele tugineb Euroopa Kohus EÜ artiklist 10 tulenevale liikmesriikide kohustusele kõrvaldada ühenduse õigusega vastuolus oleva käitumise tagajärjed ning viitab viimasel ajal ka liikmesriikide õiguskordi iseloomustavale üldisele põhimõttele, mille kohaselt toob liikmesriigi ametiasutuste õigusvastane käitumine kaasa sellest põhjustatud kahju hüvitamise kohustuse (vt selle kohta Gellermann, M., *EUV/EGV* (toim Rudolf Streinz), München, 2003, kd 57, art 288, punkt 38; Wegener, B. ja Ruffert, M., *Kommentar zu EUV/EGV* (toim Calliess, C. ja Ruffert, M.), 3. Aufl., 2007, art 288, punkt 36; Hidien, J., *Die gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung der EU-Mitgliedstaaten,* Baden-Baden, 1999, lk 12 jj). Lenaerts, K., Arts, D. ja Maselis, I., *Procedural Law of the European Union,* 2. ed., London, 2006, punkt 3-041, lk 109, leiavad, et ühenduse lepinguvälist vastutust käsitlev kohtupraktika on ühenduse õiguse alusel tekkiva liikmesriigi vastutuse väljakujundamise tähtis alus.

8 – Vt EÜ artikli 288 teises lõigus sätestatud ühenduse lepinguvälise vastutuse kohta minu 28. märtsi 2007. aasta ettepanek kohtuasjas C-331/05 P: Internationaler Hilfsfonds *vs.* komisjon (EKL 2007, lk I-5475, ettepaneku punkt 72 jj).

9 – Vt eespool 5. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Francovich jt, punkt 35; 5. märtsi 1996. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-46/93 ja C-48/93: Brasserie du Pêcheur ja Factortame (EKL 1996, lk I-1029, punkt 31); 26. märtsi 1996. aasta otsus kohtuasjas C-392/93: British Telecommunications (EKL 1996, lk I-1631, punkt 38); 23. mai 1996. aasta otsus kohtuasjas C-5/94: Hedley Lomas (EKL 1996, lk I-2553, punkt 24); 8. oktoobri 1996. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-178/94, C-179/94, C-188/94–C-190/94: Dillenkofer jt (EKL 1996, lk I-4845, punkt 20); 2. aprilli 1998. aasta otsus kohtuasjas C-127/95: Norbrook Laboratories (EKL 1998, lk I-1531, punkt 106) ja 4. juuli 2000. aasta otsus kohtuasjas C-424/97: Haim (EKL 2000, lk I-5123, punkt 26).

54. Ühenduse õiguse kohaselt on liikmesriik kohustatud hüvitama isikutele tekitatud kahju, kui on täidetud kolm tingimust: rikutud ühenduse õigusnormi eesmärk on anda õigusi isikutele, rikkumine on piisavalt selge ning riigil lasuva kohustuse rikkumise ja kahju kandnud isikutele tekkinud kahju vahel on otsene põhjuslik seos. [10] Kohtuotsuses Dillenkofer jt [11] sõnastas Euroopa Kohus esimese tingimuse eeskätt seoses juhtumitega, mil liikmesriik on jätnud direktiivi õigel ajal üle võtmata, lisaks vähesel määral ümber – direktiivi eesmärk on anda isikutele õigusi, mille sisu saab kindlaks määrata direktiivi alusel – rõhutades samal ajal, et tingimuste mõlemal sõnastusel on sisuliselt üks ja seesama tähendus. [12]

55. Mis puudutab pädevuse jaotust ühenduse kohtute ja siseriiklike kohtute vahel, siis tuleb selle kohta märkida, et siseriiklike kohtute ülesanne on tuvastada, kas täidetud on tingimused, mille puhul tekib liikmesriigi vastutus ühenduse õiguse rikkumise eest. [13] Seevastu ühenduse õiguse rikkumisest tekkivast kahjust tuleneva riigi vastutuse olemasolu ja ulatuse küsimus puudutab ühenduse õiguse tõlgendamist, mis on Euroopa Kohtu pädevuses. [14]

B. *Esimene eelotsuse küsimus*

1. Kasutatavad tõlgendusmeetodid

56. BGH soovib esimese eelotsuse küsimusega teada, kas direktiivi 64/433, mida on muudetud direktiiviga 91/497, artikli 5 lõike 1 punkti o ja artikli 6 lõike 1 punkti b alapunkti iii sätted koostoimes direktiivi 89/662 artikli 5 lõikega 1 ning artiklitega 7 ja 8 annavad sealiha tootjatele ja turustajatele subjektiivsed õigused ühenduse õiguse alusel tekkivast liikmesriigi vastutusest tuleneva nõude esitamise esimese tingimuse tähenduses.

57. Miinimumtingimus, mis väljendab liikmesriigi vastutusest tuleneva nõude eesmärki

10 – Goffin, L., „Á propos des principes régissant la responsabilité non contractuelle des États membres en cas de violation du droit communautaire", *Cahiers de droit européen*, nr 5–6, 1997, lk 537 jj; eespool 7. joonealuses märkuses viidatud Lenaerts, K., Arts, D. ja Maselis, I., punkt 3-042, lk 109; Knez, R., „Varstvo pravic posameznika, ki jih vsebuje pravo skupnosti", *Revizor,* nr 4/5, 2003, 14. ak, lk 105; Ossenbühl, F., *Staatshaftungsrecht,* 5. Aufl., München, 1998, lk 505, ja Guichot, E., *La responsabilidad extracontractual de los poderes públicos según el Derecho Comunitario,* Valencia, 2007, lk 473, 474, lähtuvad kolmest tingimusest: 1) rikutud ühenduse õigusnormi eesmärk on anda õigusi isikutele; 2) rikkumine on piisavalt selge ning 3) selle rikkumise ja tekkinud kahju vahel on põhjuslik seos. Vt mh eespool 9. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Brasserie du Pêcheur ja Factortame, punkt 51; kohtuotsus Hedley Lomas, punkt 25; kohtuotsus Haim, punkt 36, ning 4. detsembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-63/01: Evans (EKL 2003, lk I-14447, punkt 83) ja 25. jaanuari 2007. aasta otsus kohtuasjas C-278/05: Robins jt (EKL 2007, lk I-1053, punkt 69).

11 – Eespool 9. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Dillenkofer jt, punkt 23.

12 – Selles tähenduses ka kohtujurist F. G. Jacobsi 26. septembri 2000. aasta ettepanek kohtuasjas C-150/99: Lindöpark (EKL 2001, lk I-493, punkt 51).

13 – Eespool 9. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Brasserie du Pêcheur ja Factortame, punkt 22; kohtuotsus British Telecommunications, punkt 41, ja 18. jaanuari 2001. aasta otsus eespool 12. joonealuses märkuses viidatud kohtuasjas Lindöpark, punkt 38.

14 – Eespool 9. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Brasserie du Pêcheur ja Factortame, punkt 25.

tagada isikute kaitse, on täidetud, kui kõnealuse ühenduse õigusnormi eesmärk on anda piisavalt täpselt määratletud isikute ringile õigus, mille sisu saab kindlaks teha rikutud õigusnormi alusel. [15]

58. EÜ artikli 249 kolmanda lõigu kohaselt on direktiivid adresseeritud esmajoones liikmesriikidele, kes on kohustatud need siseriiklikusse õigusesse üle võtma. Direktiivid, mis kohustavad liikmesriike sõnaselgelt andma õigusi isikutele, võivad siiski kaitsta ka kolmandate isikute huve. [16] Kas ühenduse õigusnormi eesmärk selles tähenduses on anda õigusi isikutele, tuleb kindlaks teha tõlgendamise abil, kasutades seejuures Euroopa Kohtu praktikas tunnustatud tõlgendusmeetodeid. [17] Seejuures on olulised asjaomaste sätete sõnastus, mõte ja eesmärk ning ühenduse õigusaktide preambulites esitatud ühenduse seadusandja põhjendused. [18]

2. Isikute õigused Euroopa Kohtu praktikas

59. Ette rutates olgu öeldud, et ma ei jaga põhikohtuasja hageja, Tšehhi Vabariigi ja komisjoni arvamust, et kõnesolevatest direktiividest tulenevad õigused sealiha tootjatele ja turustajatele. Minu arvates tuleneb see järeldus liikmesriigi vastutust käsitlevast Euroopa Kohtu senisest praktikast ning vaidluse esemeks olevatest ühenduse õigusnormidest. Enne kui hakkan käsitlema viimati

15 – Eespool 5. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Francovich jt, punkt 46, ja eespool 9. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Dillenkofer jt, punkt 46. Berg, W., *EU-Kommentar* (toim Jürgen Schwarze), Baden-Baden, 2000, art 288, punktid 79–80, lk 2304, leiab, et on piisav, kui asjaomase õigusnormi, näiteks direktiivi sätte eesmärk on anda õigusi kindlaksmääratud isikute ringile. Kui on selge, et õigusnormist tulenevad õigused, tuleb uurida, kas kõnealuse õiguse sisu saab kindlaks määrata asjaomase normi alusel. Normist peab tõlgendamisel nähtuma teatav miinimumsisu miinimumõiguse tähenduses.

16 – Vt eespool 7. joonealuses märkuses viidatud Hidien, J., lk 48, kes viitab sellele, et direktiiv, mis on definitsiooni kohaselt adresseeritud üksnes liikmesriikidele, on saavutatava tulemuse seisukohalt siduv ehk „obligation de résultat". Kohtuasjas Francovich jt käsitletud asjas said töövõtjad õiguse esitada nõue hüvitise saamiseks ettevõtte pankrotistumisel alles pärast direktiivi ülevõtmist ja asjaomaste siseriiklike õigusnormide vastuvõtmist, millest tulenevad õigused töövõtjatele. Sellest hoolimata andis Euroopa Kohus jaatava vastuse küsimusele, kas isikul on õigus esitada vastutusest tulenev nõue.

17 – Vt üldiselt Euroopa Kohtu praktikas tunnustatud tõlgendusmeetodite kohta 19. märtsi 1998. aasta otsus C-1/96: Compassion in World Farming (EKL 1998, lk I-1251, punkt 49) ja 12. novembri 1998. aasta otsus C-102/96: komisjon *vs.* Saksamaa (EKL 1998, lk I-6871, punkt 24). Nende kohaselt peab ühenduse õiguse sätte tõlgendamisel arvestama lisaks sätte sõnastusele ka konteksti, milles see esineb, ning sättega taotletavaid eesmärke.

18 – Ruffert, M. eespool 7. joonealuses märkuses viidatud teoses (toim Calliess, C. ja Ruffert, M.), art 288, punkt 54, lk 2358, on arvamusel, et seda tingimust käsitlev Euroopa Kohtu praktika ei ole piisav. Euroopa Kohus uurib direktiivi sätete sõnastust ning mõtet ja eesmärki nende kaitse-eesmärgi seisukohast ja viitab esmajoones nende põhjendustele (vt eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Dillenkofer, punkt 30 jj, ja kohtuotsus Norbrook Laboratories, punkt 108). Esimese Astme Kohus viitab seevastu ühenduse õiguse üldpõhimõttele (diskrimineerimise keeld) (vt Esimese Astme Kohtu 6. märtsi 2003. aasta otsus T-57/00: Banan-Kompaniet *vs.* nõukogu ja komisjon (EKL 2003, lk II-607, punkt 64). Autor on arvamusel, et tingimused, mida tuleb arvestada direktiivi ülevõtmisest tulenevaid isikute õigusi ja direktiivi vahetut mõju puudutavate küsimuste puhul, saab üle kanda käesolevale probleemile. Selle järgi on tegemist subjektiivse õigusega, kui ühenduse õigusnormi objektiivne eesmärk on kaitsta isikute huve, mis peavad omakorda olema tegelikud ja individuaalsed.

nimetatuid, tahaksin siiski meenutada mõne juhtumi asjaolusid, mille puhul Euroopa Kohus on vastanud jaatavalt küsimusele, kas ühenduse õigusnormidest tuleneb õigusi isikutele, et selgitada erinevust käesolevast juhtumist.

60. Kõigepealt tuleb nimetada kohtuotsust Francovich, [19] milles Euroopa Kohus sedastas, et direktiivi 80/987/EMÜ [20] sätted, mis käsitlevad õigustatud isikute ringi määratlemist ja õigust, mis tagab töötajale töötasuga seotud rahuldamata nõuete täitmise tööandja maksejõuetuse korral, on piisavalt selged, ja tegi sellest järelduse subjektiivse õiguse olemasolu kohta.

61. Lisaks sellele tunnustas Euroopa Kohus kohtuotsuses Dillenkofer jt [21] direktiivis 90/314/EMÜ [22] reisipakettide, puhkusepakettide ja ekskursioonipakettide kohta sätestatud isikute õigusi, kuna direktiivi eesmärk on „anda pakettreisi ostnud tarbijale tagatis, et pakettreisi korraldaja maksejõuetuse korral hüvitatakse makstud raha ja tarbija toimetatakse kodumaale tagasi".

62. Kohtuotsuses Norbrook Laboraties [23] sedastas Euroopa Kohus, et direktiiv 81/851/EMÜ [24], mis näeb ette, et veterinaarravimite turuleviimiseks nõutavate müügilubade taotlusi võib tagasi lükata üksnes direktiivis esitatud põhjustel, annab isikule õiguse saada müügiluba, kui on täidetud teatavad tingimused. Need tingimused on direktiivides 81/851 ja 81/852 täpselt ja lõplikult kindlaks määratud. Euroopa Kohus järeldas sellest, et turuleviimiseks nõutava müügiloa väljaandmist taotlevale isikule antavate õiguste sisu saab nende direktiivide põhjal piisavalt täpselt kindlaks määrata.

63. Lõpuks sedastas Euroopa Kohus kohtuotsuses Lindöpark, [25] et nõukogu kuuenda direktiivi artikli 17 lõiked 1 ja 2 koostoimes artikliga 2, artikli 6 lõikega 1 ja artikli 13 osa B punktiga b, mis sätestavad sisendkäibemaksu mahaarvamise õiguse, on niivõrd selged, täpsed ja tingimusteta, et isik saab neile siseriiklikus kohtus liikmesriigi vastu toimuvas menetluses tugineda.

19 – Eespool 5. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Francovich jt, punkt 26.

20 – Nõukogu 20. oktoobri 1980. aasta direktiiv 80/987/EMÜ töötajate kaitset tööandja maksejõuetuse korral käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta (EÜT L 283, lk 23; ELT eriväljaanne 05/01, lk 217).

21 – Eespool 9. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Dillenkofer jt, punkt 42.

22 – Nõukogu 13. juuni 1990. aasta direktiiv 90/314/EMÜ reisipakettide, puhkusepakettide ja ekskursioonipakettide kohta (EÜT L 158, lk 59; ELT eriväljaanne *13/010, lk 132*).

23 – Eespool 9. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Norbrook Laboratories, punkt 108.

24 – Nõukogu 28. septembri 1981. aasta direktiiv 81/851/EMÜ veterinaarravimeid käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta (EÜT L 317, lk 1).

25 – Eespool 13. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Lindöpark, punkt 33.

64. Direktiividele, mida Euroopa Kohus on nimetatud kohtuasjades tõlgendanud, on iseloomulik, et need käsitlevad kas töötajate või tarbijate tsiviilõiguslikke nõudeid kahju hüvitamise nõuete vormis või kodanike avalik-õiguslikke nõudeid haldusasutuse vastu teatud kindla, direktiivis määratletud hüve saamiseks. Nagu Euroopa Kohus õigusega märgib, saab seejuures nii nõude esitamiseks õigustatud isiku kui ka nõude sisu piisavalt täpselt kindlaks teha iga õigusnormi sõnastuse ning mõtte ja eesmärgi põhjal. Asjaomaste ühenduse õigusnormide tõlgendusest nähtub, et käesolevas asjas sarnased asjaolud puuduvad.

66. Direktiiv 64/433 kehtestas seega veterinaarkontrollide ühtlustatud süsteemi, mis põhineb kõigis liikmesriikides kehtivate tervisekaitse põhinõuete ühtlustamisel ja tagab nii inimeste tervise kaitse kui ka kaupade võrdse kohtlemise. See süsteem näeb ette veterinaarkontrollide teostamise ekspordiriigis.[26] Viimati nimetatud eesmärgi saavutamiseks on vastu võetud direktiiv 89/662, mis sätestab veterinaarkontrollide eeskirjad ühendusesiseses kaubanduses. Veterinaarkontrolle, mida seni tehti ühenduse sisepiiridel, tuleb direktiivi 89/662 põhjenduse 5 kohaselt hakata tegema värske liha päritoluriigis.

3. Vaidlusaluste direktiivide tõlgendamine

65. Kõigepealt tuleb sedastada, et direktiiviga 64/433, mida on muudetud direktiiviga 91/497, taotletakse siseturu väljakujundamist värske liha osas, tagades samal ajal tervise kaitse. Ühenduse seadusandja kasutab vastavalt direktiivi 64/433 põhjendustele 2, 3 ja 4 õigusnormide ühtlustamise meetodit, et hõlbustada ühendusesisest kaubandust, kõrvaldades kaubandustõkked, mis tulenevad „liikmesriikide erinevatest tervishoiunõuetest liha osas".

67. Sellele vaatamata annab direktiivi 89/662 artikkel 5 sihtliikmesriigile võimaluse teha mittediskrimineerivate pisteliste veterinaarkontrollidega kindlaks, kas kaubad vastavad tervisekaitse põhinõuetele. Tegemist on ilmselgelt õigusnormiga, mille eesmärk on rahvatervise kaitse direktiiviga kehtestatud süsteemi raames: direktiivi artikkel 7 sätestab nimelt õiguse keelata liha turustamine, kui partii kontrollimisel avastatakse eeskirjade eiramine. Selleks juhuks on siiski ette

26 – Selles tähenduses 6. oktoobri 1983. aasta otsus liidetud kohtuasjades 2/82–4/82: Delhaize Frères (EKL 1983, lk 2973, punkt 11); 15. detsembri 1993. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-277/91, C-318/91 ja C-319/91: Ligur Carni jt (EKL 1993, lk I-6621, punkt 25) ja eespool 17. joonealuses märkuses viidatud 12. novembri 1998. aasta otsus kohtuasjas komisjon *vs.* Saksamaa, punkt 26.

nähtud, et liikmesriik, kes seda võimalust kasutab, võtab viivitamatult meetmed artiklis 8 sätestatud korras, et kõrvaldada kaebused selle kohta, et kaubad ei vasta tervisekaitse põhinõuetele.

68. Nimetatud direktiivide peamine eesmärk on siseturu väljakujundamine, [27] kuid nendes ei ole peaaegu üldse käsitletud lihatootjate või eksportijate rolli veterinaarkontrollide raames. Erinevalt sellest, mida märkis kostja kohtuistungil, ei tule nimelt küsida mitte ainult seda, kas direktiividest tuleneb õigusi liha tootjatele, vaid iseäranis seda, kas direktiividest tuleneb õigusi liha eksportijatele, liiatigi kuna hageja ekspordib ühe osa Saksamaale veetavast lihast oma Saksa tütarettevõtja ESS FOOD kaudu. [28] Hageja moodustab seega majandusüksuse, mis tegeleb vastupidi kostja seisukohale piiriülese majandustegevusega (tootmine Taanis ja turustamine Saksamaal).

69. Kohtuotsuses komisjon *vs.* Saksamaa [29] selgitas Euroopa Kohus, et direktiivist tulenevad isikutele õigused ja kohustused, kui direktiiv kohustab liikmesriike täpsete ja üksikasjaliste sätetega kehtestama keeldusid, lubasid ja järelevalvemeetmeid käsitlevad eeskirjad. See tingimus on käesoleval juhul täidetud üksnes osaliselt. Direktiiv 89/662 sätestab küll mitu eeskirja kontrollikorra ja liikmesriigi pädevate asutuste vahelise teabevahetuse kohta, kuid selle alusel, et liikmesriigid on kohustatud lubama läbi viia veterinaarkontrolle päritoluriigis või sama direktiivi artikli 5 lõike 1 punktis a sätestatud pistelisi veterinaarkontrolle toodete sihtriigis, saab üheselt kindlaks teha üksnes mõne üksiku õiguse, millele liha tootjad või eksportijad saavad pädeva asutuse vastu tugineda. Seejuures on tegemist eranditult menetlusõiguslike osalemisõigustega, näiteks direktiivi 89/662 artikli 7 lõike 1 punktis b sätestatud kaubasaatja või tema esindaja õigusega valida kaupade hävitamise või kaupade muudel eesmärkidel kasutamise, sealhulgas nende tagastamise vahel. Lisaks sellele sätestab direktiivi 89/662 artikli 8 lõige 2 sihtliikmesriigi pädeva asutuse kohustuse teavitada kaubasaatjat või tema esindajat tehtud otsustest ja nende põhjendustest ning võimalikest õiguskaitsevahenditest.

70. Seega nähtub, et direktiivi 89/662 nimetatud sätted piirduvad peaasjalikult pädevate asutuste kontrollide menetlusõiguslike aspektidega, kusjuures sealiha tootjatel ja turustajatel on passiivne roll selles mõttes, et nad peavad lubama pädevate asutuste meetmete

27 – Vt eespool 17. joonealuses märkuses viidatud 12. novembri 1998. aasta otsus kohtuasjas komisjon *vs.* Saksamaa, punkt 27, mis tehti liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluses Saksamaa Liitvabariigi vastu ja milles Euroopa Kohus tuvastas, et „nimetatud direktiivid (direktiiv 64/433, mida on muudetud direktiiviga 91/497) ja direktiiv 89/662 kuuluvad meetmete hulka, mille eesmärk oli siseturu järkjärguline väljakujundamine".

28 – Vt hageja kirjalikud märkused, punkt 23.

29 – 28. veebruari 1991. aasta otsus kohtuasjas C-131/88: komisjon *vs.* Saksamaa (EKL 1991, lk I-825, punkt 7).

võtmist. Järelikult ei tulene nimetatud sätetest sisuliselt piisavalt määratletud õigusi, mille alusel saaks see isikute rühm esitada liikmesriigi vastutusest tuleneva nõude.

71. Samuti ei saa direktiivi 64/433, mida on muudetud direktiiviga 91/497, artikli 5 lõike 1 punkti o ja artikli 6 lõike 1 punkti b alapunkti iii sätetest tuletada isikute õigusi, kuna neist sätetest tuleneb üksnes liikmesriigi pädeva asutuse kohustus tunnistada inimtoiduks kõlbmatuks liha, mis levitab tugevat soospetsiifilist lõhna. Samal ajal näevad direktiivi sätted ette, et üle 80-kilogrammise rümbakaaluga kastreerimata sigadelt pärinev liha kannab spetsiaalset märgistust ja läbib kuumtöötlemise. Direktiivide peaeesmärk on seega veterinaarkontrollide ja terviseohutust puudutavate põhimõtete ühtlustamine. Ühtlustamine saavutatakse sel teel, et liikmesriigid täidavad nõuetekohaselt nimetatud direktiivides sätestatud kohustused. Nende direktiivide eesmärk ei ole tootjate õiguste kaitsmine ja need sätestavad üksnes liikmesriikide kohustused.

72. Nõustuda tuleb põhikohtuasja hageja esindatud õigusliku seisukohaga, mille kohaselt tuleb direktiivi sätteid tõlgendada nii, et liikmesriikidel on keelatud kehtestada turustamist puudutavad nõuded, mis lähevad kaugemale artiklis 6 sätestatud nõuetest. Selline tõlgendus on toodud kohtujurist A. La Pergola 3. veebruari 1998. aasta ettepanekus kohtuasjas C-102/96: komisjon *vs.* Saksamaa, [30] mida Euroopa Kohus 12. no-

30 – 3. veebruari 1998. aasta ettepanekus kohtuasjas C-102/96: komisjon *vs.* Saksamaa (EKL 1998, lk I-6871, ettepaneku punkt 8) selgitab kohtujurist A. La Pergola, et on väljaspool kahtlust, et Saksa ametiasutuste kehtestatud sealiha märgistamise ja kuumtöötlemise kohustused on vastuolus artikli 6 lõike 1 punkti b alapunktiga iii. Selle sätte sõnastus on selge ja vääriti mõistmine on välistatud: ainult üle 80-kilogrammise rümbakaaluga kastreerimata sigadelt pärinev liha peab kandma märgistust ja läbima kuumtöötlemise; ettevõtjad ei suuda siiski tunnustatud meetodi abil või sellise meetodi puudumisel asjaomase pädeva asutuse tunnustatud meetodi abil tagada, „et on võimalik tuvastada tugeva soospetsiifilise lõhnaga rümpasid" [täpsustatud tõlge]. Saksa ametiasutused nõudsid seevastu märgistamist ja kuumtöötlemist ka alla 80-kilogrammise rümbakaaluga kastreerimata sigade puhul. Pealegi nõudsid nad seda sõltumata sellest, kas päritoluriigi ametiasutus kasutab tugevat soospetsiifilist lõhna levitava liha tuvastamiseks tunnustatud meetodit; vaidlusalune märge on sõnastatud järgmiselt: „Androstenooni sisalduse määramiseks kasutatakse ainult prof Clausi modifitseeritud ensüümset immunosorbenttesti." Seetõttu leiab kohtujurist, et vastuolu artikli 6 lõike 1 punkti b alapunktiga iii on ilmne.

vembri 1998. aasta otsuses kinnitas. [31] Siiski ei tähenda see, nagu Poola valitsus kirjalikes märkustes tabavalt esile toob, [32] mingil juhul seda, et liikmesriigile pandud kohustusest tuleneb ilma pikemata isiku subjektiivne õigus. Teistsugune tõlgendus viiks selleni, et ettevõtjate majandushuvide kaitsmist ühendusesiseses kauplemises esinevate kaubandustõkete kõrvaldamise teel tuleks juba käsitada isiku õigusena. Asjaolu, et õigusnorm annab kodanikele soodustusi, ei tähenda siiski, et sellest tuleneb subjektiivne õigus, äärmisel juhul on tegemist õigusliku regulatsiooni soodsa peegeldusega. [33] Subjektiivse avaliku õiguse õpetus jaatab subjektiivset õigust, kui imperatiivne õigusnorm ei kaitse ainult avalikke huve, vaid – vähemalt ka – iga kodaniku huve. Mis puudutab riigi vastutusest lähtuva nõude esitamist, siis tuleb Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale tuginedes küsida, kas rikutud õigusnormi eesmärk annab kahju kannatanud isikule subjektiivse õiguse õiguslikult kaitstava seisundi tähenduses. [34] Kõnesolevate direktiivide kohta eespool tehtud sedastusi arvestades tuleb seda üheselt eitada.

4. Järeldus

73. Seega tuleb esimesele eelotsuse küsimusele vastata, et direktiivi 64/433, mida on muudetud direktiiviga 91/497, artikli 5 lõike 1 punkti o ja artikli 6 lõike 1 punkti b alapunkti iii sätted koostoimes direktiivi 89/662 artikli 5 lõikega 1 ning artiklitega 7 ja 8 ei anna sealiha tootjatele ja turustajatele õiguslikku seisundit, mis võib direktiivi puudulikul ülevõtmisel või kohaldamisel olla aluseks ühenduse õiguse alusel tekkivast liikmesriigi vastutusest tulenevale nõudele.

31 – Vt eespool 17. joonealuses märkuses viidatud 12. novembri 1998. aasta otsus kohtuasjas komisjon *vs.* Saksamaa, punktid 32–33. Vt selle kohta Aubry-Caillaud, F., *La libre circulation des marchandises – nouvelle approche et normalisation européenne*, Paris, 1998, lk 68, kes viitab sellele, et eeskirjade täieliku ühtlustamise korral ei ole liikmesriikide ametiasutustel enam võimalik kehtestada teistest liikmesriikidest pärit kaupade turustamise osas teistsuguseid nõudeid kui on kindlaks määratud ühenduse õiguses.

32 – Vt Poola Vabariigi valitsuse kirjalikud märkused, punkt 14.

33 – Selles tähenduses Maurer, H., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 11. Aufl., München, 1997, § 8, punkt 8, lk 152. Vt seoses riigivastutusest tuleneva nõudega Nettesheim, M., *Die mitgliedstaatliche Durchführung von EG-Richtlinien*, Berlin, 1999, lk 43, kes peab selles osas, et direktiivist tuleneb subjektiivseid õigusi, nõutavaks, et „kaitset vajavaid isikute huve soodustataks kohasel viisil". Ei piisa, kui „ülevõetud direktiivi säte puudutab kodanike huvide sfääri". Samuti ei ole piisav, kui direktiivi sättes ette nähtud tegevus „puudutab isikute huve sel viisil, mis soodustab nende huvide kaitset". Autor teeb seega vahet lihtsalt „huvide" ja „õiguste" (õiguslikku kaitset vajavate huvide) vahel. Beljin, S., *Staatshaftung im Europarecht*, Köln, 2000, lk 139, leiab, et subjektiivse õiguse mõistet, mis oli algselt kitsam, kasutatakse praegusel ajal üldmõistena, millega tähistatakse õigusi kitsamas tähenduses ning õiguslikku kaitset vajavaid huve ja õiguslikke seisundeid. Tema arvates tuleb vahet teha õiguslike huvide ning „lihtsalt majanduslike, poliitiliste, esteetiliste või muude huvide vahel". Huvi ei ole õiguslikult kaitstud, kui tegemist on lihtsalt õiguslike regulatsioonide peegeldumisega tegelikkuses: õigusnormi tegelik, mitte normatiivsena kavandatud toime, pelk „peegeldus".

34 – Euroopa Kohus kasutab üldjuhul mõistet „individuaalsed õigused", mõeldes selle all ilmselt „subjektiivset õigust". Alexy, R., *Theorie der Grundrechte*, Baden-Baden, 1985, lk 164, mõistab subjektiivsete õiguste all õigusteoreetilises mõttes õiguslikke seisundeid ja suhteid. Ta viitab seejuures Bernhard Windscheidi ja Rudolf von Jheringi õigusteoreetilistele seisukohtadele. B. Windscheidi järgi on subjektiivne õigus „õiguskorraga antud õigus tahte elluviimiseks või tahte elluviimise võim", R. von Jheringi järgi on subjektiivsed õigused „õiguslikult kaitstud huvid". Nende teooriate arutelu on viinud arvukate nn kombineeritud teooriateni. Ühelt poolt defineeritakse subjektiivset õigust kui isikule õiguskorraga antud õiguspädevust, mis on oma eesmärgi poolest inimeste huvide rahuldamise vahend. Georg Jellinek määratleb seda omalt poolt kui „õiguskorraga tunnustatud ja kaitstud õigust tahte elluviimiseks, mille eesmärk on teatava hüve saamine või huvi rahuldamine". Eespool 33. joonealuses märkuses viidatud Maurer, H., § 8, punkt 2, lk 149, leiab, et kodaniku seisukohast kujutab subjektiivne avalik õigus endast „isikule avaliku õiguse alusel antavat õiguspädevust nõuda riigilt oma huvide kaitseks teatavat käitumist".

C. *Teine eelotsuse küsimus*

74. Juhul kui kõnealustest direktiividest ei tulene nimetatud isikutele õigusi, küsib BGH teise eelotsuse küsimusega, kas nimetatud isikud võivad tugineda EÜ artiklile 28, et põhjendada ühenduse õiguse alusel tekkivast liikmesriigi vastutusest tulenevat nõuet, kuna on rikutud kaupade vaba liikumise põhimõtet.

1. Põhivabadused kui subjektiivsed avalikud õigused

75. Euroopa Kohus on oma praktikas tunnustanud, et isikute õigusi saab tuletada ka põhivabadusi puudutavatest esmase õiguse normidest. Põhivabadused ei loo üksnes objektiivset õigust, vaid annavad isikutele ka õiguspädevuse tugineda neis sisalduvatele normatiivsetele eeskirjadele suhetes kohustatud õigussubjektidega. Kuna nad annavad isikutele õigusliku seisundi avaliku võimu vastu, võib neid nimetada ka subjektiivseteks avalikeks õigusteks.[35] Järelikult võib nende rikkumine tuua endaga põhimõtteliselt liikmesriigi vastutuse. See kehtib vaieldamatult käesolevas kohtuasjas oluliste sätete kohta, mis puudutavad kaupade vaba liikumist.[36]

76. Euroopa Kohus leidis kohtuotsuses Brasserie du Pêcheur,[37] et liikmesriigi vastutusest tuleneva nõude esitamise esimene tingimus on täidetud ka juhul, kui on rikutud EÜ artiklit 28, kuna „lisaks sellele, et artiklis 28 on liikmesriikidele kehtestatud keeld, antakse seal ka isikutele õigusi, mida liikmesriikide kohtud peavad kaitsma".

77. Euroopa Kohus kinnitas seda sedastust kohtuotsuses Hedley Lomas,[38] laiendades seda ühtlasi ühendusesisesele tapaloomadega kauplemisele. Kohtuasja ajendiks oli ettevõtja Hedley Lomas Ltd ning Inglismaa ja Walesi Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (põllumajandus-, kalandus- ja toiduministeeriumi) vaheline vaidlus, mille esemeks oli ministeeriumi keeldumine väljastamast litsentsi eluslammaste eksportimiseks Hispaaniasse, mida Hedley Lomas Ltd taotles. Otsust põhjendati sellega, et elusaid tapa-

35 – Selles tähenduses Kingreen, T. eespool 18. joonealuses märkuses viidatud teoses (toim Calliess, C. ja Ruffert, M.), artiklid 28–30, punkt 9, lk 578; sama autor, *Die Struktur der Grundfreiheiten des Europäischen Gemeinschaftsrechts*, Berlin, 1999, lk 23 jj.

36 – Nii viitab Müller-Graff, P.-C., *Kommentar über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft* (toim Hans von der Groeben ja Jürgen Schwarze), Baden-Baden, 2003, kd 1, art 28, punkt 316, lk 1065, sellele, et liikmesriik on kohustatud hüvitama kahju, mis on isikule tekkinud seetõttu, et liikmesriigi võetud meetmed on vastuolus EÜ artikliga 28 või on liikmesriik jätnud võtmata kaupade vaba liikumist kaitsvad meetmed, et vältida isikutele kahju tekitamist, kui on täidetud teised ühenduse õigusest tuleneva liikmesriigi vastutuse tekkimise tingimused.

37 – Eespool 9. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Brasserie du Pêcheur ja Factortame, punkt 54.

38 – Eespool 9. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Hedley Lomas, punktid 27–29, ja selles sisalduvad viited 29. novembri 1978. aasta otsusele kohtuasjas 83/78: Pigs Marketing Board (EKL 1978, lk 2347, punktid 66 ja 67), milles Euroopa Kohus leidis, et „Euroopa Majandusühenduse asutamislepingu artiklid 30 ja 34 ning määruse nr 2795/75 sätted on vahetult kohaldatavad ja annavad isikutele õigusi, mida liikmesriikide kohtud peavad kaitsma".

loomi koheldakse selle riigi tapamajades viisil, mis on vastuolus nõukogu direktiiviga 74/577/EMÜ loomade tapaeelse uimastamise kohta. Euroopa Kohus sedastas, et liikmesriigi keeldumine ekspordilitsentside andmisest kujutab endast koguselist ekspordipiirangut, mis on vastuolus EÜ artikliga 28 ja mida ei saa õigustada EÜ artikliga 30, ning selgitas, et EÜ artiklist 28 tulenevad õigused isikutele. Arvestades seda, et Ühendkuningriigil ei tulnud rikkumise hetkel teha õigusloomega seotud otsuseid ja tal puudus praktiliselt kaalutlusõigus, pidas Euroopa Kohus esmase õiguse lihtsat rikkumist piisavaks, et tuvastada rikkumise olemasolu.

78. Lõpuks tuleb käsitleda küsimust, kas kahju kannatanud isik saab tugineda esmase õiguse normidele, kui asjaomases valdkonnas on vastu võetud ühtlustav direktiiv, ja kas see direktiiv kujutab endast lõplikku võrdlusalust liikmesriigi kohustuste tuvastamiseks ning liikmesriigi võimaliku vastutuse kindlakstegemiseks. Sellega seoses tuleb viidata kohtuotsusele komisjon *vs.* Saksamaa,[39] milles Euroopa Kohus sedastas, et õigusnormid, mis käsitlevad tugeva soospetsiifilise lõhna tuvastamist kastreerimata kultidel, on ühtlustatud.

39 – Vt eespool 17. joonealuses märkuses viidatud 12. novembri 1998. aasta otsus kohtuasjas komisjon *vs.* Saksamaa, punktid 29 ja 36.

2. Teisese õiguse sätete kohaldamise ülimuslikkus

79. Selle vastu, et isik võib vahetult tugineda esmase õiguse normidega sätestatud põhivabadustele, räägib Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikas esindatud seisukoht, et juhul, kui mingi valdkond on ühenduse õiguse tasandil direktiivi vastuvõtmise kaudu lõplikult ühtlustatud, tuleb selle valdkonna siseriikliku meetme hindamisel lähtuda direktiivi sätetest, mitte asutamislepingu sätetest.[40] Euroopa Kohus märkis seoses sellega ka, et direktiive nagu kõiki ühenduse teisese õiguse akte tuleb tõlgendada kaupade vaba liikumist puudutavaid asutamislepingu sätteid arvesse võttes.

80. Erinevalt varasemast kohtupraktikast kaldub Euroopa Kohus viimasel ajal sedastama, et sõnaselgelt ei ole välistatud mitte ainult tuginemine EÜ artiklis 30 sätestatud impordikeelu õigustamisele, vaid ka

40 – 5. oktoobri 1977. aasta otsus kohtuasjas 5/77: Tedeschi (EKL 1977, lk 1555, punkt 35; 30. novembri 1983. aasta otsus kohtuasjas 227/82: Van Bennekom (EKL 1983, lk 3883, punkt 35); 12. oktoobri 1993. aasta otsus kohtuasjas C-37/92: Vanacker ja Lesage (EKL 1993, lk I-4947, punkt 9); 5. oktoobri 1994. aasta otsus kohtuasjas C-323/93: Centre d'insémination de la Crespelle (EKL 1994, lk I-5077, punkt 31); 11. juuli 1996. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-427/93, C-429/93 ja C-436/93: Bristol-Myers Squibb jt (EKL 1996, lk I-3457, punkt 25); 13. detsembri 2001. aasta otsus C-324/99: Daimler Chrysler (EKL 2001, lk I-9897, punkt 32) ja 11. detsembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-322/01: Deutscher Apothekerverband (EKL 2003, lk I-14887, punkt 64).

EÜ artikli 28 enda kasutamine kontrollikriteeriumina.[41] Teisese õiguse sätted täpsustavad esmase õiguse sätteid ning on vastavas ulatuses siseriiklike õigusnormide kontrollimise ainuke kriteerium.[42] Sellest tulenevalt on impordikeelu õigustusele tuginemine välistatud. Seda praktikat kinnitas Euroopa Kohus viimati kohtuotsustes Deutscher Apothekerverband,[43] Radlberger Getränkegesellschaft[44] ja Denkavit.[45] [46]

81. Seni käsitletud kohtuasjades kontrolliti, kas siseriiklikud õigusnormid on kooskõlas ühenduse õigusega, st kas liikmesriik on täitnud asjaomasest direktiivist tulenevad kohustused. Ma ei arva siiski, et ka käesoleval juhul saab tugineda Euroopa Kohtu järeldustele, mille kohaselt on direktiiv ainuke võrdlusalus.

82. Käesoleval juhul käsitlevad direktiivid, mida kostja on rikkunud, üksnes veterinaarkontrollide menetlusõiguslikke aspekte. Kui direktiivi ainuke eesmärk on reguleerida menetlusõiguslikke üksikasju,[47] ei saa minu arvates oletada, et ühenduse seadusandja tahtis nende direktiividega kujundada ka liidu kodanike õigusi ja võtta neilt seega võimalus tugineda EÜ artiklis 28 sätestatud kaupade vaba liikumise põhimõttele.

83. Samuti ei ole siinkohal toodud tõlgenduse korral ohtu, et hiilitaks mööda Euroopa Kohtu praktikas kehtestatud liikmesriigi vastutuse tekkimise tingimustest. Asjaolu, et rikutakse direktiivi, mis oma menetlusõigusliku iseloomu tõttu ei anna subjektiivseid õigusi, ei ole iseenesest aluseks ühenduse õiguse alusel tekkivale liikmesriigi vastutusele. Pigem on vaja täpselt kontrollida, kas nende menetlusõiguslike sätete rikkumine rikub ka EÜ artiklis 28 sätestatud liidu kodaniku subjektiivset turule juurdepääsu õigust. See on käesolevas kohtuasjas siseriikliku kohtu ülesanne. Vastupidi Saksamaa valitsuse arvamusele ei too direktiivi sätte rikkumine seega automaatselt kaasa EÜ artikli 28 rikkumist, seega puudub oht, et liikmesriikide vastutus ei ole ülevaatlik.

41 – Eespool 40. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Deutscher Apothekerverband, punkt 65; 14. detsembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-309/02: Radlberger Getränkegesellschaft (EKL 2004, lk I-11763, punkt 53) ja 13. jaanuari 2005. aasta otsus kohtuasjas C-145/02: Denkavit (EKL 2005, lk I-51, punkt 22).

42 – Nii ka Kingreen, T. eespool 35. joonealuses märkuses viidatud teoses (toim Calliess, C. ja Ruffert, M.), artiklid 28–30, punkt 18, kes on arvamusel, et teisene õigus on „vahend, mille abil toimub liidu õiguskorra seisukohast oluline põhivabadustest tulenevate sätete sõnastamine ja kujundamine konkreetseteks, piiritletud õigusteks ja kohustusteks".

43 – Eespool 40. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Deutscher Apothekerverband, punkt 65.

44 – Eespool 41. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Radlberger Getränkegesellschaft, punkt 53.

45 – Eespool 41. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Denkavit, punkt 22.

46 – Kingreen, T., viidatud eespool 35. joonealuses märkuses, lk 151; sama autor eespool 18. joonealuses märkuses viidatud teoses (toim Calliess, C. ja Ruffert, M.), artiklid 28–30, punkt 18, selgitab, et Euroopa Kohus käsitleb põhivabaduste ja ühenduse teiseste õigusaktide vahelist suhet enamasti seoses kahju tekitamise õigustamisega: liikmesriikide pädevuse puudumise tõttu on välistatud tuginemine õigustavatele asjaoludele, kui juhtum on reguleeritud teiseste õigusaktidega. Ta viitab siiski sellele, et eelkõige uuemas kohtupraktikas käsitleb Euroopa Kohus seda küsimust ka kohaldamisala seisukohast.

47 – Vt käesolev ettepanek, punkt 71.

3. Järeldus

84. Seega tuleb teisele eelotsuse küsimusele vastata, et Taani sealiha tootjad ja turustajad võivad tugineda EÜ artiklile 28, et põhjendada ühenduse õiguse alusel tekkivast liikmesriigi vastutusest tuleneva nõude esitamist, kuna on rikutud kaupade vaba liikumise põhimõtet. Siseriiklikul kohtul tuleb siiski kontrollida, kas asjaolu, et rikutakse direktiive, millest ei tulene subjektiivseid õigusi, on vastuolus EÜ artiklist 28 tuleneva liidu kodanike turule juurdepääsu õigusega.

D. *Eelküsimus kolmanda ja neljanda eelotsuse küsimuse kohta*

85. Kolmas ja neljas eelotsuse küsimus käsitlevad ühenduse õiguse mõju siseriiklikele aegumist puudutavatele õigusnormidele. Eelotsusetaotlusest [48] nähtub siiski, et BGH soovib kõigepealt saada vastust eelküsimusele selle kohta, kas ühenduse õiguses sätestatud võrdväärsuse ja tõhususe põhimõtetega on vastuolus BGB varasema redaktsiooni § 852 lõikes 1 sätestatud kolmeaastase aegumistähtaja kohaldamine.

48 – BGH 12. oktoobri 2006. aasta eelotsusetaotlus, lk 20, punkt 24.

1. Siseriikliku seadusandja pädevus

86. Kõigepealt tuleb märkida, et ühenduse õiguses, välja arvatud Euroopa Kohtu põhikirja artiklis 46, ei ole ühenduste lepinguvälist vastutust puudutavate juhtumite puhul reguleeritud nõuete aegumisega seotud küsimusi.

87. Pigem nähtub Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast, [49] et põhjustatud kahju tagajärjed tuleb kõrvaldada siseriikliku õiguse raames. Kuna ühenduse õiguses asjaomased õigusnormid puuduvad, tuleb liikmesriikide siseriiklikus õiguskorras määrata pädevad kohtud ja kehtestada normid hagide menetlemiseks, mis peavad tagama isikule ühenduse õigusest tulenevate õiguste täieliku kaitse.

88. Sel põhjusel on Euroopa Kohus sõnaselgelt sedastanud, et maksuasjades [50] nõuete

49 – Eespool 5. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Francovich jt, punktid 37 ja 42.

50 – 10. juuli 1997. aasta otsus kohtuasjas C-261/95: Palmisani (EKL 1997, lk I-4025, punktid 27 ja 28); 17. juuli 1997. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-114/95 ja C-115/95: Texaco ja Olieselskabet Danmark (EKL 1997, lk I-4263, punkt 46); 2. detsembri 1997. aasta otsus kohtuasjas C-188/95: Fantask (EKL 1997, lk I-6783, punktid 47–49) ja 15. septembri 1998. aasta otsus kohtuasjas C-231/96: Edis (EKL 1998, lk I-4951, punktid 33 ja 34).

esitamise aegumistähtaegade kindlaksmääramine on liikmesriikide pädevuses. Selles suhtes tuleb tunnustada ka liikmesriikide pädevust tähtaja kindlaksmääramisel, mille möödumisel ühenduse õiguse alusel tekkivast liikmesriigi vastutusest tulenevad nõuded aeguvad, [51] ja seda sõltumata sellest, kas need kuuluvad siseriiklikus õiguskorras materiaalsete või menetluslike hagi esitamise või vastutuse tekkimise tingimuste hulka. [52]

2. Võrdväärsuse ja tõhususe nõuded

89. Lisaks sellele selgitas Euroopa Kohus, et õiguse teostamiseks ettenähtud õiguskaitsevahendite kasutamise tähtaegade kindlaksmääramine kujutab endast õiguskindluse põhimõtte kohaldamist, seega on õiguskaitsevahendi kasutamise tähtajad või nõude aegumise tähtajad ühenduse õigusega põhimõtteliselt kooskõlas, kui nende kohaldamise tingimused vastavad võrdväärsuse ja tõhususe põhimõtetele. [53]

90. Võrdväärsuse põhimõtte all mõistetakse esiteks, et liikmesriikide kahju hüvitamise õiguse raames kehtestatud kahju hüvitamise materiaalsed ja formaalsed tingimused ei tohi olla ebasoodsamad kui need, mis on kehtestatud üksnes siseriiklikul õigusel põhinevatele analoogilistele hagidele. Tõhususe põhimõtte kohaselt ei tohi need tingimused olla sellised, et hüvitise saamine oleks praktiliselt võimatu või ülemäära raske. [54]

51 – Selles tähenduses Pestalozza, C., „Roß und Reiter: Art. 34 GG und die gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung", *Gemeinwohl und Verantwortung: Festschrift für Hans Herbert von Armin zum 65 Geburtstag,* Berlin, 2000, lk 291, mille kohaselt kehtib juhul, kui ühenduse õiguses ega Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduse artiklis 34 ei ole sätestatud üksikasjalikke õigusnorme, ühenduse õiguse alusel tekkivast liikmesriigi vastutusest tulenevate nõuete osas täiendavalt Saksa õigus. Ta viitab seejuures kaassüüd puudutavatele tsiviilõiguslikele sätetele ja aegumist puudutavatele õigusnormidele. Gellermann, M., *EUV/EGV* (toim Rudolf Streinz), München, 2003, kd 57, art 288, punkt 56, on arvamusel, et vastates küsimusele, millise tähtaja möödumisel kahju hüvitamise nõue aegub, tuleb tugineda siseriikliku õiguse vastavasisulistele sätetele. Tema arvates ei ole lubatav tugineda Euroopa Kohtu põhikirja artiklile 46, kuna vastutusest tulenev nõue tekib küll ühenduse õiguse alusel, kuid selle konkreetne väljakujundamine toimub siseriiklikus õiguses. Selles suhtes jääb liikmesriikidele õigus määrata kindlaks aegumistähtajad, kusjuures tuleb järgida üksnes tõhususe põhimõtte ja diskrimineerimiskeelu nõudeid. Sarnasel seisukohal on ka eespool 7. joonealuses märkuses viidatud Hidien, J., lk 71. Kischel, U., „Gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung zwischen Europarecht und nationaler Rechtsordnung", *Europarecht*, kd 4, 2005, lk 450, on arvamusel, et aegumistähtajad kuuluvad liikmesriikide menetlusautonoomia alla, ja seda sõltumata sellest, kas need tähtajad loetakse siseriikliku õiguskäituse järgi protsessuaalseteks või materiaalseteks säteteks.

52 – Saksa õiguses erinevad nõude esitamise tähtaeg ja aegumine mõju poolest. Nõude esitamise tähtaja korral lõpeb õigus tähtaja möödumisel, aegumine on seevastu ainult kohustuse täitmisest keeldumise õiguse tekkimise aluseks. Nõude esitamise tähtaja lõppemist tuleb jälgida kohtuvaidluses kohtuniku enda poolt, aegumistähtaja lõppemist ainult vastuväite esitamise korral. Kui aegumine hõlmab ainult nõuete esitamist (BGB § 194), siis nõude esitamise tähtaeg puudutab ka teisi õigusi, eelkõige õigussuhte muutmise õigusi, erandina siiski ka nõudeid (vt Palandt,O., Heinrichs, H:, *Bürgerliches Gesetzbuch,* 64. Aufl., München, 2005, ülevaade enne § 194, punkt 13).

53 – Vt 16. detsembri 1976. aasta otsus kohtuasjas 33/76: Rewe (EKL 1976, lk 1989, punkt 5); 16. detsembri 1976. aasta otsus kohtuasjas 45/76: Comet (EKL 1976, lk 2043, punktid 13 ja 16); eespool 5. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Francovich jt, punkt 43; 14. detsembri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-312/95: Peterbroeck (EKL 1995, lk I-4599, punkt 14 jj); eespool 50. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Palmisani, punkt 27; 1. juuni 1999. aasta otsus kohtuasjas C-126/97: Eco Swiss (EKL 1999, lk I-3055, punkt 45); 22. veebruari 2001. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-52/99 ja C-53/99: Camarotto ja Vignone (EKL 2001, lk I-1395, punktid 28 ja 30); 20. septembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-453/99: Courage ja Crehan (EKL 2001, lk I-6297, punkt 29) ja 13. juuli 2006. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-295/04–C-298/04: Manfredi (EKL 2005, lk I-6619, punkt 62). Selles tähenduses ka Von Bogdandy, A., *Das Recht der Europäischen Union* (toim Eberhard Grabitz ja Meinhard Hilf), kd I, München, 2007, art 10, punktid 48, 54, 54a.

54 – Eespool 5. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Francovich jt, punktid 41–43; eespool 9. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Norbrook Laboratories, punkt 111, ja 30. septembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-224/01: Köbler (EKL 2003, lk I-10239, punkt 58).

91. Siseriiklikud kohtud peavad igal konkreetsel juhul tegema kindlaks, kas siseriiklik menetlusõiguslik säte vastab neile tingimustele, ning tagama EÜ artiklis 10 sätestatud koostöökohustuse põhimõtte kohaselt isikutele ühenduse õiguse vahetust õigusmõjust tulenevate õiguste kaitsmise. Kui siseriiklik kohus teeb kindlaks, et siseriiklik õigusnorm ei ole selles osas ühenduse õigusega kooskõlas, peab ta selle kohaldamata jätma. [55]

92. Eelnimetatud tingimuste abstraktne tuvastamine on siiski Euroopa Kohtu ülesanne, kes peab EÜ artikli 234 alusel esitatud eelotsusetaotlusele vastamise raames tagama ühenduse õiguse ühtse ja ühetaolise kohaldamise. [56]

93. Mis puudutab võrdväärsuse põhimõtte järgimist, siis ei ole minu arvates kahtlusi BGB varasema redaktsiooni § 852 lõikes 1 sätestatud kolmeaastase aegumistähtaja kindlaksmääramise osas, kuna ühenduse õigusega seotud asjaolusid käsitatakse eelotsusetaotluse esitanud kohtu andmetel ilmselt samamoodi nagu siseriiklike nõuetega seotud asjaolusid.

55 – Nii leiab juba kohtujurist G. Cosmas oma 23. jaanuari 1997. aasta ettepanekus kohtuasjas C-261/95: Palmisani (EKL 1997, lk I-4025, ettepaneku punkt 20).

56 – Vt eespool 55. joonealuses märkuses viidatud kohtujurist G. Cosmase ettepanek kohtuasjas Palmisani, ettepaneku punkt 21, ja eespool 50. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Palmisani, punkt 33.

94. Tõhususe põhimõtte järgimise puhul ei nähtu, kuidas muudaks kolmeaastane aegumistähtaeg ühenduse õiguse rikkumise tõttu tekitatud kahju eest hüvitise saamise ülemäära raskeks või praktiliselt võimatuks, [57] kuna Euroopa Kohus lähtub esiteks põhimõtteliselt sellest, et siseriiklikud õiguskaitsevahendi esitamise ja aegumise tähtajad on ühenduse õigusega kooskõlas, ja teiseks pidas ta kohtuotsuses Palmisani [58] kahju hüvitamise hagi esitamise puhul praegu kehtivate ühenduse õigusnormidega kokkusobivaks isegi ainult üheaastast nõude esitamise tähtaega. Sama kehtib alusetult saadud summade tagasimaksmise hagide kaheaastase [59], kolmeaastase [60] või viieaastase [61] esitamise ja aegumise tähtaja kohta.

3. Järeldus

95. Seega tuleb sedastada, et ühenduse õiguses sätestatud võrdväärsuse ja tõhususe põhimõtetega ei ole vastuolus kolmeaastase

57 – Seda arvamust väljendab ka õiguskirjandus. Vt nt eespool 7. joonealuses märkuses viidatud Gellermann, M., art 288, punkt 56; eespool 7. joonealuses märkuses viidatud Hidien, J., lk 72; Schwarzenegger, P., *Staatshaftung – Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben und ihre Auswirkungen auf nationales Recht,* Wien, 2001, lk 137; Ossenbühl, F., *Staatshaftungsrecht,* 5. Aufl., München, 1998, lk 520, kes leiavad, et kolmeaastane aegumistähtaeg on ühenduse õigusega kooskõlas. Vt ka *Study Group on a European Civil Code* ja *Research Group on EC Private Law (Acquis Group)* välja töötatud *Draft Common Frame of Reference,* mille III osa, 7:201, näeb ette üldise kolmeaastase aegumistähtaja (vt *Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law – Draft Common Frame of Reference, Interim Outline Edition* (toim Christian von Bar jt), München, 2008, lk 185).

58 – Eespool 50. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Palmisani.

59 – Eespool 53. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Camarotto ja Vignone, punkt 30.

60 – Eespool 50. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Edis.

61 – 17. juuli 1997. aasta otsus kohtuasjas C-90/94: Haahr Petroleum (EKL 1997, lk I-4085, punkt 49) ja eespool 50. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Fantask, punkt 49.

tähtaja kohaldamine, mille lõppemisel ühenduse õiguse alusel tekkivast liikmesriigi vastutusest tulenev nõue aegub.

E. *Kolmas eelotsuse küsimus*

1. Eelotsuse küsimuse asjakohasus

96. Kolmanda eelotsuse küsimusega soovib BGH teada, kas direktiivi puuduliku ülevõtmise tõttu tekkinud liikmesriigi vastutusest tuleneva kahju hüvitamise nõude aegumine katkeb või peatub, kui komisjon on asjassepuutuva liikmesriigi vastu algatanud EÜ artikli 226 alusel liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse, kuna puudub tõhus siseriiklik õiguskaitsevahend, millega kohustataks liikmesriiki direktiivi üle võtma.

97. Eelotsusetaotlusest nähtub, et EÜ artikli 226 kohane liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlus algatati Saksamaa Liitvabariigi vastu 27. märtsil 1996 ja lõpetati 12. novembri 1998. aastal tuvastamisotsusega. Asjaomased isikud said neile tekkinud kahjust teada juba 1993. aastal, kuid esitasid hagi alles 1999. aasta detsembris. Kui aluseks võtta, nagu BGH oletas, ametikohustustest tuleneva vastutuse alusel esitatavate nõuete suhtes Saksa õiguses kehtiv kolmeaastane aegumistähtaeg, mis on sätestatud BGB varasema redaktsiooni § 852 lõikes 1, [62] ja lähtuda sellest, et kahju kannatanud isik on teadlik tegelikest asjaoludest, mille põhjal on süüline ametikohustuse rikkumine ilmne, mistõttu kannatanult võib mõistlikult eeldada ametiasutuse vastutusest tuleneva hagi esitamist, siis algas aegumistähtaeg BGH arvates 1996. aasta keskpaigas. [63] Seega ei saa välistada liikmesriigi

62 – Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt peavad liikmesriigid selleks, et tagada ühenduse õiguse täielik kohaldamine, viima oma õigusaktid kooskõlla ühenduse õigusega ja looma lisaks sellele sedavõrd kindla, selge ja läbipaistva olukorra, et isikud suudavad oma õigusi täies ulatuses mõista ja võivad neile siseriiklikes kohtutes tugineda (vt selles tähenduses seoses direktiividega 28. veebruari 1991. aasta otsus kohtuasjas C-360/87: komisjon *vs.* Itaalia, EKL 1991, lk I-791, punkt 12, ja 15. juuni 1995. aasta otsus kohtuasjas C-220/94: komisjon *vs.* Luksemburg, EKL 1995, lk I-1589, punkt 10; vt ka 18. jaanuari 2001. aasta otsus kohtuasjas C-162/99: komisjon *vs.* Itaalia, EKL 2001, lk I-541, punktid 22–25, ja 6. märtsi 2003. aasta otsus kohtuasjas C-478/01: komisjon *vs.* Luksemburg, EKL 2003, lk I-2351, punkt 20). Nagu ma märkisin oma 13. septembri 2008. aasta ettepanekus kohtuasjas C-319/06: komisjon *vs.* Luksemburg (EKL 2008, lk I-4323, ettepaneku punkt 75), kehtib eeltoodud põhimõte seda enam juhul, kui liikmesriigi õigusest tulenevad isikule kohustused, mille täitmata jätmine toob kaasa karistuse. Minu arvates peab õiguslik olukord olema selge ka kohaldatavate aegumissätete osas, selleks et isik, kes on kannatanud kahju liikmesriigi käitumise tõttu, mis on ühenduse õigusega vastuolus, saaks esitada liikmesriigi vastutusest tuleneva nõude enne selle aegumist. BGH, kes on seisukohal, et kohaldada tuleb BGB varasema redaktsiooni § 852 lõiget 1, lähtub niisiis sellest, et Saksa õiguses kohaldatakse ühenduse õiguse alusel tekkivast liikmesriigi vastutusest tuleneva nõude suhtes, mille aegumistähtaeg on kolm aastat, ametikohustustest tulenevat vastutust puudutavaid eeskirju ja mitte nn sundvõõrandamisega analoogsest sekkumisest tulenevaid nõudeid, mille aegumistähtaeg on 30 aastat, reguleerivaid sätteid. Seejuures viitab BGH eelotsusetaotluse punktis 23 seisukohale, mis on õiguskirjanduses ülekaalus. Vt ka Schulze, G., „Staatshaftung (Art. 288 EGV, § 839 BGB)", *Zivilrecht unter europäischem Einfluss* (toim Martin Gebauer ja Thomas Wiedmann), Stuttgart, 2005, 16. ptk, punkt 29, lk 649, kes leiab, et kohaldada tuleb süülist ametikohustuste rikkumist puudutavaid sätteid.

63 – Vt BGH 12. oktoobri 2006. aasta eelotsusetaotlus, punktid 33 ja 42. BGH tugineb oma kaalutlustes Saksamaa kõrgemate kohtute praktikale kahju hüvitamise nõuete aegumistähtaegade kindlaksmääramise osas, samuti õiguskirjanduses ülekaalukalt esindatud seisukohale. BGH lähtub sellest, et hagejalt võis mõistlikult eeldada hagi esitamist juba 1996. aasta keskpaigas ja seetõttu hakkas aegumise tähtaeg kulgema sellest hetkest. Ta tugineb esiteks sellele, et kahju kannatanud isik oli kahju tagajärgedest teadlik (punkt 34), teiseks aga asjaolule, et kahju tekkis mitu korda korduva tegevuse, mitte vältava tegevuse tagajärjel (punkt 42).

vastutusest tuleneva nõude aegumist. Selles suhtes on põhikohtuasjas otsuse tegemise seisukohast oluline, kas liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi esitamine komisjoni poolt mõjutas aegumistähtaja kulgu.

2. Liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlus kui objektiivse õiguspärasuse kontrollimise vahend

98. Kõigepealt tuleb meenutada, et vastavalt kohtuotsusele Brasserie du Pêcheur [64] ei sõltu liikmesriigi vastutusest tuleneva nõude olemasolu sellest, kas asjaomase rikkumise suhtes on algatatud liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlus EÜ artikli 226 alusel.

99. Lisaks sellele olen arvamusel, et liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse spetsiifiline funktsioon räägib selle vastu, et liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi peataks või katkestaks liikmesriigi vastutusest tuleneva nõude aegumistähtaja kulgemise. Erinevalt siseriiklikus kohtus toimuvast menetlusest ei ole EÜ artikli 226 kohase liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse eesmärk mitte isikute huvide kaitsmine, vaid see on pigem objektiivse õiguspärasuse kontrollimise menetlus, [65] mis annab komisjonile õiguse rakendada ühenduse üldistes huvides meetmeid, kui liikmesriigid on rikkunud ühenduse objektiivset õigust, ilma et peaks olema rikutud komisjoni enda või liidu kodanike õigusi. [66]

100. Võttes arvesse komisjoni rolli asutamislepingu järgimise valvurina, on üksnes komisjoni pädevuses otsustada, kas menetluse algatamine kohustuste rikkumise tuvastamiseks on otstarbekas või mitte ja kas konkreetse tegevuse või tegevusetuse tõttu tuleb esitada hagi. [67] Komisjoni kaalutlusõigus välistab isikute õiguse nõuda komisjonilt arvamust teatud konkreetses tähenduses. Iseäranis ei saa isik nõuda liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse algatamist EÜ artikli 226 alusel ega hagi esitamist Euroopa Kohtule. Välistatud on ka menetluse algatamisest keeldumise otsuse vastu tühistamishagi esitamine EÜ artikli 230 neljanda lõigu alusel. [68]

64 – Eespool 9. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Brasserie du Pêcheur ja Factortame, punkt 54.

65 – Cremer, W., eespool 18. joonealuses märkuses viidatud teoses (toim Calliess, C. ja Ruffert, M.), art 226, punkt 2, lk 1979, räägib „objektiivse õigusliku kontrolli menetlusest". Lenaerts, K., „The rule of law and the coherence of the judicial system of the Europaen Union", *Common Market Law Review*, 2007, kd 6, lk 1636, meenutab, et EÜ artikli 226 kohase liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse eesmärk on Euroopa Kohtu poolne tuvastamine, et liikmesriigi käitumine on vastuolus ühenduse õigusega. Õigusega ei nimetata selle menetluse eesmärgina isikute õiguste kaitset.

66 – 4. aprilli 1974. aasta otsus kohtuasjas C-167/73: komisjon *vs.* Prantsusmaa (EKL 1974, lk 359, punkt 15); 10. mai 1995. aasta otsus kohtuasjas C-422/92: komisjon *vs.* Saksamaa (EKL 1995, lk I-1097, punkt 16) ja 11. augusti 1995. aasta otsus kohtuasjas C-431/92: komisjon *vs.* Saksamaa (EKL 1995, lk I-2189, punkt 21).
Vt seoses sellega minu 28. märtsi 2007. aasta ettepanek kohtuasjas C-503/04: komisjon *vs.* Saksamaa (EKL 2007, lk I-6153, ettepaneku punkt 55). Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt (vt 8. detsembri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-33/04: komisjon *vs.* Luksemburg, EKL 2005, lk I-10629, punkt 65; 1. veebruari 2001. aasta otsus C-333/99: komisjon *vs.* Prantsusmaa, EKL 2001, lk I-1025, punkt 23; 2. juuni 2005. aasta otsus kohtuasjas C-394/02: komisjon *vs.* Kreeka, EKL 2005, lk I-4713, punktid 14 ja 15, ning 10. aprilli 2003. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-20/01 ja C-28/01: komisjon *vs.* Saksamaa, EKL 2003, lk I-3609, punkt 29) ei pea komisjon EÜ artiklist 226 tulenevaid volitusi kasutades tõendama hagi esitamise huvi olemasolu. Tema ülesanne on omal algatusel ühenduse üldistes huvides tagada, et liikmesriigid kohaldavad ühenduse õigust, ning tuvastada sellest tulenevate kohustuste rikkumised, et need kõrvaldada.

67 – Vt eespool 66. joonealuses märkuses viidatud 11. augusti 1995. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa, punkt 22.

68 – Vt 14. veebruari 1989. aasta otsus kohtuasjas 247/87: Star Frukt *vs.* komisjon (EKL 1989, lk 291, punkt 11), 17. mai 1990. aasta otsus kohtuasjas C-87/89: Société nationale interprofessionelle de la tomate jt *vs.* komisjon (EKL 1990, lk I-1981, punkt 6); Esimese Astme Kohtu 9. jaanuari 1996. aasta otsus kohtuasjas T-575/93: Koelman *vs.* komisjon (EKL 1996, lk II-1, punkt 71).

101. Asjaolu, et isik ei saa algatada liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlust, ja sellest tulenev ebakindlus, kas selline meede võetakse ning millal täpselt, ei luba minu arvates siduda aegumise peatumist või katkemist komisjonipoolse liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi esitamisega, kuna kohtumenetluse ajaks aegumise peatumise eesmärk on just nimelt ära hoida, et võlausaldaja kaotab nõude esitamise õiguse tähtaja lõppemise tõttu, kuigi ta on hagi juba esitanud.[69] Selle tingimuseks on siiski, et võlausaldaja teostab tegelikult oma õigusi. Kui liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi esitamine komisjoni poolt ei kujuta endast „õiguse teostamist" tegelikus tähenduses, kuna selle eesmärk, nagu juba märgitud, ei ole isikute õiguste kaitse, siis ei ole arusaadav, miks peaks see aegumise peatama või katkestama.

3. Liikmesriigi vastutusest tulenevale nõudele eesõiguse andmise vajaduse puudumine

102. Asjaolu, et vastavalt eelotsusetaotluse esitanud kohtu märkustele puudub tõhus siseriiklik õiguskaitsevahend, mille abil saaksid kahju kannatanud isikud esitada liikmesriigi vastu hagi vahetult, st mitte liikmesriigi vastutuse alusel, et kõrvaldada liikmesriigi vastutuse tekkimise aluseks olev õigusrikkumine, ei ole minu arvates oluline.

103. Seoses sellega tuleb nimelt arvesse võtta, et võrdväärsuse ja tõhususe põhimõtete eesmärk on takistada ühenduse õigusnormidel põhinevate hagide suhtes ebasoodsama korra kehtestamist. Need ei nõua siiski, et selline kord oleks soodsam kui analoogiliste siseriiklikul asjaoludel põhinevate hagide puhul. Kui eeldada, et liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlus avaldab õigusmõju siseriiklikule menetlusele, tähendaks see siiski soodsama korra loomist sellega seotud aegumise peatumise või katkemise tõttu.

4. Järeldus

104. Seega tuleb kolmandale eelotsuse küsimusele vastata, et liikmesriikide vastutust käsitlevad ühenduse õiguse põhimõtted ja EÜ artikkel 226 ei nõua, et ühenduse õiguse alusel tekkivast liikmesriigi vastutusest tuleneva nõude aegumine, mis on sätestatud siseriiklikus õiguses, katkeb või peatub enne EÜ artikli 226 alusel algatatud liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse lõppu.

69 – Eespool 52. joonealuses märkuses viidatud Palandt, O., Heinrichs, H, § 204, punkt 1, ja ülevaade enne § 194, punkt 10, leiab, et võlausaldajal peab vastavalt aegumist reguleerivate sätete mõttele ja eesmärgile olema võimalik aegumist nõude esitamisega ära hoida. Kui ta laseb selle võimaluse mööda, on aegumise tõttu õigusest ilmajäämine õigustatud.

F. *Neljas eelotsuse küsimus*

1. Sissejuhatavad märkused

105. Neljanda eelotsuse küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas ühenduse õiguse alusel tekkivast liikmesriigi vastutusest tulenev nõue, mis põhineb direktiivi puudulikul ülevõtmisel, hakkab aeguma, sõltumata kohaldatavast siseriiklikust õigusest, alles direktiivi täielikust ülevõtmisest, või võib aegumistähtaeg kooskõlas siseriikliku õigusega alata juba siis, kui esimesed kahjulikud tagajärjed on tekkinud ja edasised kahjulikud tagajärjed on tõenäolised. Juhul kui direktiivi täielik ülevõtmine mõjutab aegumistähtaja algust, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas see põhimõte kehtib üldiselt või üksnes siis, kui direktiivist tulenevad isikule õigused.

106. Kuna ühenduse õiguses aegumisega seotud õigusnormid puuduvad, tuleb tähtaegade arvestamisel võtta aluseks siseriiklik õigus, kusjuures taas tuleb järgida võrdväärsuse ja tõhususe põhimõtteid. Eelotsusetaotluses ei viita miski sellele, et ühenduse õiguse alusel tekkivast liikmesriigi vastutusest tulenevat nõuet menetletaks Saksa õiguses teisiti kui vastavasisulisi kahju hüvitamise nõudeid, mis puudutavad ainult siseriiklikku õigust. Asjaolude täpne uurimine igal konkreetsel juhul on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne.

107. Järelikult tuleb neljandale eelotsuse küsimusele vastamisel käsitleda esmajoones tõhususe põhimõtet. Seega tuleb uurida, kas asjaolu, et aegumistähtaeg ei alga direktiivi täielikust ülevõtmisest siseriiklikusse õigusesse, muudaks ühenduse õiguse alusel antud subjektiivsete õiguste kasutamise praktiliselt võimatuks või ülemäära raskeks.

108. Peale põhikohtuasja hageja ei ole sellisel arvamusel ilmselt ükski menetlusosaline. Pigem on ülekaalus arvamus, et ühenduse õigus ei kohusta liikmesriike sätestama aegumistähtaegu puudutavaid tingimusi sellistena, et aegumistähtaeg algab alles direktiivi täielikust ülevõtmisest siseriiklikusse õigusesse. Leian, et ka Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikat arvesse võttes ning võrdluses Euroopa Kohtu põhikirja artikli 46 kohase aegumist reguleeriva sättega tuleb eelistada seda seisukohta.

2. Euroopa Kohtu praktika

109. Euroopa Kohus on direktiivi rikkudes sissenõutud summade tagasimaksmise hagidega seoses tuvastanud, et ühenduse õigusega on kooskõlas ka sellised siseriiklikus õiguses sätestatud aegumistähtajad, mis algavad enne asjaomase direktiivi nõuetekohast ülevõtmist. [70]

110. Kohtuotsuses Emmott [71] otsustas Euroopa Kohus siiski, et liikmesriik ei saa enne direktiivi siseriiklikusse õigusesse nõuetekohast ülevõtmist tugineda asjaolule, et hagi, mille on isik direktiivist tulenevate õiguste kaitseks liikmesriigi vastu esitanud, on hilinenud, ning et siseriiklik hagi aegumise tähtaeg saab alata alles sellest hetkest.

111. Euroopa Kohus selgitas siiski hilisemas kohtupraktikas, [72] et kohtuasjas Emmott tehtud otsus oli õigustatud selle kohtuasja eriliste asjaoludega, sest nõuete esitamise tähtaeg võttis lõpptulemusena põhikohtuasja hagejalt igasuguse võimaluse kaitsta direktiivist tulenevat õigust võrdsele kohtlemisele.

112. Lisaks sellele ei nähtu toimikutest, et Saksa ametiasutuste käitumine ja BGB varasema redaktsiooni § 852 lõikes 1 sätestatud vaidlusaluse tähtaja kohaldamine oleksid käesoleval juhul nagu kohtuasjas Emmott võtnud põhikohtuasja hagejalt igasuguse võimaluse kaitsta oma õigusi siseriiklikus kohtus.

70 – Vt nt 15. septembri 1998. aasta otsus kohtuasjas C-260/96: Spac (EKL 1998, lk I-4997, punkt 32), milles Euroopa Kohus sedastas, et „ühenduse õigus ei keela liikmesriigil põhikohtuasja asjaoludel seada ühenduse õigusnorme rikkudes sissenõutud maksude tagasimaksmise hagidele siseriiklikku aegumistähtaega, mida hakatakse arvestama alates kõnealuste maksude tasumise kuupäevast, isegi kui direktiiv oli sel hetkel siseriiklikusse õigusesse veel nõuetekohaselt üle võtmata".

71 – 25. juuli 1991. aasta otsus kohtuasjas C-208/90: Emmott (EKL 1991, lk I-4269, punktid 21–24). Otsust põhjendati sellega, et enne direktiivi nõuetekohaselt siseriiklikusse õigusesse ülevõtmist ei saa isik täies ulatuses oma õigusi teada. Seega saab ainult direktiivi nõuetekohane ülevõtmine lõpetada taolise ebakindla õigusliku olukorra. Euroopa Kohus tegi sellest järelduse, et siseriiklik hagi aegumise tähtaeg saab hakata kulgema alles sellest hetkest.

72 – 15. septembri 1998. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-279/96, C-280/96 ja C-281/96: Ansaldo Energia jt (EKL 1998, lk I-5025, punktid 19 ja 21); eespool 70. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Spac, punktid 27–32; eespool 50. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Fantask, punktid 50–52; eespool 50. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Texaco ja Olieselskabet Danmark, punkt 48; eespool 61. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Haahr Petroleum, punkt 52; 6. detsembri 1994. aasta otsus kohtuasjas C-410/92: Johnson (EKL 1994, lk I-5483, punkt 26) ja 27. oktoobri 1993. aasta otsus kohtuasjas C-338/91: Steenhorst-Neerings (EKL 1993, lk I-5475, punkt 19).

3. Võrdlus Euroopa Kohtu põhikirja artikli 46 kohase aegumist reguleeriva sättega

113. Asjaolule, et tõhususe põhimõttega ei ole vastuolus, kui liikmesriigi vastutusest tuleneva nõude aegumise tähtaeg algab enne direktiivi nõuetekohast ülevõtmist, viitavad ka EÜ artikli 288 teises lõigus sätestatud Euroopa Ühenduse vastutusest tuleneva nõude esitamise tähtaegu käsitlevad põhimõtted. [73]

114. Ühenduse kohtute praktikas on nimelt tunnustatud, et Euroopa Kohtu põhikirja artiklis 46 sätestatud aegumistähtaeg hakkab kulgema alles siis, kui on täidetud kõik hüvitamiskohustuse tekkimise tingimused, ja eelkõige – juhtudel, kui vastutus põhineb õigustloova akti vastuvõtmisel – kui on tekkinud kõik selle akti kahjulikud tagajärjed. [74] Seejuures lähtutakse sellest, et aegumise tähtaeg hakkab kulgema hetkest, mil kahju kannatanud isik saab kahju tekitavast sündmusest teada. [75]

115. Seda arvesse võttes ei saa väita, et nõude aegumise tähtaja algus enne direktiivi täielikku ülevõtmist muudaks liikmesriigi vastutusest tulenevate nõuete esitamise ülemäära raskeks või praktiliselt võimatuks. Praegu kehtivad ühenduse õigusnormid ei näe seega ette, et nõude aegumise tähtaeg algaks alles direktiivi täielikust ülevõtmisest. Aegumistähtaja täpne algus tuleb kehtestada siseriiklikus õiguses. [76]

73 – Minu arvates on õiguspärane järgida lepinguvälise vastutuse põhimõtteid ka seoses aegumistähtaegade kindlaksmääramisega, kuna Euroopa Kohus tugines neile põhimõtetele ühenduse õiguse alusel tekkiva liikmesriigi vastutuse väljakujundamisel (vt eespool 7. joonealuses märkuses viidatud Lenaerts, K., Arts, D., Maselis, I.). Ühenduse lepinguvälist vastutust ja ühenduse õiguse alusel tekkivat liikmesriigi vastutust, mille Euroopa Kohus kujundas välja paralleelselt, iseloomustavad kohtunikuõiguse elemendid. Mõlema kehtestatud vastutuse kohaldamise korra funktsionaalsest paralleelsusest tuleneb vältimatult – ilma et see kahjustaks liikmesriikide pädevust võtta ühenduse õiguse alusel tekkiv liikmesriigi vastutus üle siseriikliku õiguskorra alusel – hinnangute kooskõla. Nii on see faktilisi asjaolusid puudutavate tingimuste täpsustamisel viinud kohtupraktikat käsitlevate direktiivide vastastikuse mõjutamiseni (nii ka eespool 62. joonealuses märkuses viidatud Schulze, G, 16. ptk, punktid 2, 3, lk 638).

74 – Vt 27. jaanuari 1982. aasta otsus liidetud kohtuasjades 256/80, 257/80, 265/80, 267/80 ja 5/81: Birra Wührer jt *vs.* nõukogu ja komisjon (EKL 1982, lk 85, punkt 10) ja 27. jaanuari 1982. aasta otsus kohtuasjas 51/81: De Franceschi *vs.* nõukogu ja komisjon (EKL 1982, lk 117, punkt 10), mille kohaselt ei saa ühenduse lepinguvälise vastutuse suhtes esitatud hagi aegumise tähtaeg hakata kulgema enne, kui on täidetud kõik tingimused, millest kahju hüvitamise kohustus sõltub, ja eelkõige on täpsustatud hüvitamisele kuuluv kahju, samuti Esimese Astme Kohtu 16. aprilli 1997. aasta otsus kohtuasjas T-20/94: Hartmann *vs.* nõukogu ja komisjon (EKL 1997, lk II-595, punkt 107) ja Esimese Astme Kohtu 9. detsembri 1997. aasta otsus liidetud kohtuasjades T-195/94 ja T-202/94: Quiller ja Heusmann (EKL 1997, lk II-2247, punkt 114). Vt ka kohtujurist E. Sharpstoni 22. novembri 2007. aasta ettepanek kohtuasjas C-51/05 P: komisjon *vs.* Cantina sociale die Dolianova (EKL 2008, lk I-5341, ettepaneku punkt 94). Rengeling, H.-W., Middeke, A., Gellermann, M., *Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union,* München, 2003, § 9, punkt 57, lk 202, leiavad, et lepinguvälisest vastutusest tuleneva nõude aegumistähtaeg hakkab kulgema alles siis, kui on täidetud kõik tingimused, millest kahju hüvitamise kohustus sõltub, ja eelkõige on täpsustatud hüvitamisele kuuluv kahju. Siinkohal tuleb lähtuda hetkest, mil hageja sai kahju põhjustavast sündmusest teada.

75 – Vt 7. novembri 1985. aasta otsus kohtuasjas 145/83: Adams (EKL 1985, lk 3539, punktid 50 ja 51).

76 – Selles tähenduses ka eespool 57. joonealuses märkuses viidatud Schwarzenegger, P., lk 137, kes leiab, et aegumise algus tuleb kindlaks määrata siseriiklikus õiguses.

116. Eeltoodud kaalutlusi arvesse võttes pole vaja eelotsuse küsimuse teisele osale vastata.

4. Järeldus

117. Eeltoodud põhjusel tuleb neljandale eelotsuse küsimusele vastata, et praegu kehtivad ühenduse õigusnormid ei näe ette, et ühenduse õiguse alusel tekkivast liikmesriigi vastutusest tulenev nõue, mis põhineb direktiivi puudulikul ülevõtmisel ja sellega kaasneval (faktilisel) impordikeelul, hakkab aeguma alles direktiivi täielikust ülevõtmisest.

G. *Viies eelotsuse küsimus*

1. Asjaomasel isikul lasuv kahju ärahoidmise kohustus

118. Viienda eelotsuse küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus kõigepealt teada, kas hageja nõuded on BGB § 839 lõike 3 kohaselt välistatud, kuna hageja on tahtlikult või hooletuse tõttu loobunud kahju ärahoidmisest edasikaebamise teel, ja kas võimalik tuginemine sellele sättele on vastuolus võrdväärsuse ja tõhususe põhimõttega.

119. Nagu Euroopa Kohus leidis kohtuotsuses Brasserie du Pêcheur,[77] võib siseriiklik kohus hüvitamisele kuuluva kahju kindlaksmääramisel kontrollida, kas kahju kannatanud isik on püüdnud kahju kohasel viisil ära hoida või selle ulatust piirata, ning eeskätt seda, kas ta on õigel ajal kasutanud kõiki tema käsutuses olevaid õiguskaitsevahendeid.

120. Lisaks sellele tuvastas Euroopa Kohus kohtuotsusele Mulder jt viidates, et vastavalt liikmesriikide õiguskordade ühisele üldpõhimõttele peab kahju kannatanud isik püüdma

77 – Eespool 9. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Brasserie du Pêcheur ja Factortame, punkt 84.

kahju ulatust kohasel viisil piirata, vastasel korral jääb kahju tema enda kanda. [78]

121. Euroopa Kohus möönab seetõttu, et hüvitamisele kuuluva kahju kindlaksmääramisel võib arvestada asjaolu, kas kahju kannatanud isik on püüdnud kahju kohasel viisil ära hoida või selle ulatust piirata, ning eeskätt seda, kas ta on õigel ajal kasutanud kõiki tema käsutuses olevaid õiguskaitsevahendeid. Nagu BGH eelotsusetaotluse punktis 49 tabavalt märgib, on Euroopa Kohus kaalunud lisaks nõude vähendamisele kaassüü tõttu ka nõude täielikku välistamist.

122. Selle kohtupraktika põhjal ei saa siiski üheselt järeldada, et kui kahju kannatanud isik on jätnud kasutamata esmasest õigusest tulenevad õiguskaitsevahendid, mis peavad takistama siseriiklike õigusaktidega kehtestatud ebasoodsaid tingimusi, annab see aluse kahju hüvitamise nõude üldiseks välistamiseks analoogiliselt Saksa õigusega. Pigem tuleb lähtuda sellest, et seda võimalust tuleb kaaluda ainult erandjuhtudel, samas kui üldjuhul toob kahju ärahoidmise kohustuse rikkumine kaasa ainult kahju hüvitamise nõude vähendamise. [79]

123. Selle poolt räägib ka asjaolu, et kahju ulatuse piiramise kohustust tunnustatakse ka EÜ artikli 288 teises lõigus sätestatud ühenduse lepinguvälise vastutuse raames ja selle nõude eiramine toob vastavalt kaasvastutuse määrale kaasa kahju hüvitamise nõude vähendamise või täieliku välistamise. [80]

124. Põhimõtteliselt puuduvad kahtlused liikmesriigi vastutusest tulenevate nõuete esitamise tõhususe osas, kui siseriikliku õiguse tõlgendamisel ja kohaldamisel järgitakse nimetatud ühenduse õiguse põhimõtteid ning lisaks liikmesriigi vastutusest tuleneva nõude täielikule välistamisele on lubatav ka nõude vähendamine. Võrdväärsuse põhimõtet silmas pidades on BGB § 839 lõike 3

78 – Samas, punkt 85 ja selles sisalduvad viited 19. mai 1992. aasta otsusele liidetud kohtuasjades C-104/89 ja C-37/90: Mulder jt *vs.* nõukogu ja komisjon (EKL 1992, lk I-3061, punkt 33).

79 – Nii nt Hatje, A., „Die Haftung der Mitgliedstaaten bei Verstößen des Gesetzgebers gegen europäisches Gemeinschaftsrecht", *Europarecht*, kd 3, 1997, lk 305, kes lähtub dogmaatilises mõttes sellest, et kui nõude esitaja on jätnud kasutamata esmasest õigusest tulenevad õiguskaitsevahendid, mis peavad takistama, et siseriiklike õigusaktidega kehtestatud tingimused oleksid ebasoodsamad, ei välista see nõude esitamise õigust, vaid mõjutab esmalt üksnes kahju hüvitamise nõude ulatust. Sarnasel seisukohal on ka eespool 33. joonealuses märkuses viidatud Beljin, S., lk 67, kes ei usu, et Euroopa Kohus peab silmas niivõrd ulatuslikku kaassüü arvestamist nagu Saksa õiguses. Ta leiab, et Euroopa Kohus lähtub ühenduse õiguses kehtivast õiguslikust põhimõttest, mille sisu vastab ühenduse õigusele, nii et määravad ei ole mitte kõik BGB § 254 ja § 839 lõike 3 sätted, vaid need on otsustava tähtsusega ainult niivõrd, kuivõrd nad on kooskõlas ühenduse õiguse üldpõhimõttega.

80 – Vt eespool 75. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Adams, punkt 53. Eespool 74. joonealuses märkuses viidatud Rengeling, H.-W., Middeke, A. ja Gellermann, M., § 9, punktid 55 ja 56, lk 201.

kohaldamine lubatav, kuna ka ametikohustusest tekkivast vastutusest tulenevaid nõudeid käsitlevate siseriiklike õigusnormide suhtes kehtib esmasest õigusest tuleneva õiguskaitse ülimuslikkus.

125. Järelikult ei ole ühenduse õigusega vastuolus sellise siseriikliku sätte nagu BGB § 839 lõike 3 kohaldamine, mille kohaselt ei teki hüvitamiskohustust, kui kahju kannatanud isik on loobunud esmasest õigusest tulenevate õiguskaitsevahendite kasutamisest. [81]

2. Asjaolu, et asjaomaselt isikult peab saama mõistlikult eeldada esmasest õigusest tulenevate õiguskaitsevahendite kasutamist

126. Teistsuguse tulemuseni ei vii ka see, kui uurida kohtuotsust Metallgesellschaft, [82] mis võttis arvesse üksnes menetletava asja erisusi, ja milles Euroopa Kohus täpsustas oma praktikat selles osas, et asjaomaselt isikult ei pea saama mõistlikult eeldada õiguskaitsevahendite kasutamist, mis ei ole tema jaoks otstarbekohased.

127. Minu arvates täiendab kohtuotsus Metallgesellschaft kohtuotsust Brasserie du Pêcheur, kuna selles võetakse kasutusele „esmasest õigusest tulenevate õiguskaitsevahendite kasutamise mõistliku eeldamise" element. See peegeldab Saksamaa [83] ja Tšehhi [84] valitsuse ning hageja [85] õigustatud seisukohta, et tõhususe huvides ei või kahju kannatanud isikult nõuda, et ta kasutaks kõiki tema käsutuses olevaid õiguskaitsevahendeid, olenemata sellest, kas talle tundub nende kasutamine juhtumi asjaolusid arvesse võttes mõistlik või mitte.

81 – Nii ka eespool 7. joonealuses märkuses viidatud Gellermann, M., art 288, punkt 54. Eespool 15. joonealuses märkuses viidatud Berg, W., art 288, punkt 93, lk 2308, on arvamusel, et ühenduse õiguse vahetult kohaldatavate normide puhul peab asjaomane isik alati esmalt ise püüdma saavutada kohtu kaudu nende normide järgimist, kui täidesaatev võim keeldub tema õigusi kaitsmast. Üksnes juhul, kui see ei õnnestu, võib esitada kahju hüvitamise nõude. Põhimõtteliselt kehtib esmasest õigusest tuleneva õiguskaitse ülimuslikkus ka seadusandja tegevuse või tegevusetuse tõttu tekkinud kahju hüvitamise nõuete osas. Papier, H.-J., „Staatshaftung bei der Verletzung von Gemeinschaftsrecht", *Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Band 1, Allgemeines Umweltrecht*, Köln, 1998, punkt 44, lk 1470, arvates ei räägi midagi selle poolt, et BGB § 839 lõikes 3 sätestatud halduskohtumenetluses kehtiv esmasest õigusest tuleneva õiguskaitse ülimuslikkuse põhimõte ei kehti ametikohustuse rikkumise tõttu ühenduse õigusnormide rikkumise juhtudel. Ühenduse õiguse alusel tekkiv liikmesriigi vastutus, mille on välja kujundanud Euroopa Kohus, lubab igal liikmesriigil kõrvaldada liikmesriigile omistatavate ühenduse õigusnormide rikkumiste korral tekkinud kahju tagajärjed siseriikliku vastutusõiguse raames. Danwitz, T., „Die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten für die Durchführung von Gemeinschaftsrecht – Zu den europarechtlichen Vorgaben für das nationale Verwaltungs- und Gerichtsverfahrensrecht", *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1998, lk 425, 40. joonealune märkus, on arvamusel, et vastutuse vähendamine kahju ulatuse piiramise või kahju ärahoidmise kohustuse tähenduses peab olema lubatav. Ta viitab seejuures kohtujurist G. Tesauro 28. novembri 1995. aasta ettepanekule liidetud kohtuasjades C-46/93 ja C-48/93: Brasserie du Pêcheur ja Factortame (EKL 1996, lk I-1029, ettepaneku punktid 98 jj ning 104), eriti 104. joonealusele märkusele, milles kohtujurist tugineb sõnaselgelt BGB § 839 lõikele 3. Dörr, C., „Der gemeinschaftsrechtliche Staatshaftungsanspruch in der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs", *Deutsches Verwaltungsblatt*, 2006, lk 603, viitab sellele, et BGH 3. tsiviilkolleegium ei pidanud põhimõtteliselt kaheldavaks, et BGB § 254 ja § 839 lõikes 3 sätestatud õiguslikud põhimõtted, mis käsitlevad kaassüüd ja kahjude ärahoidmise kohustust edasikaebamise teel, on kohaldatavad ühenduse õiguse alusel tekkivast liikmesriigi vastutusest tuleneva nõude suhtes.

82 – 8. märtsi 2001. aasta otsuses liidetud kohtuasjades C-397/98 ja C-410/98: Metallgesellschaft jt (EKL 2001, lk I-1727, punkt 106), sedastas Euroopa Kohus, et vahetult kohaldatavatest ühenduse õiguse normidest tulenevate õiguste teostamine on võimatu või ülemäära raske, kui ühenduse õiguse rikkumise alusel esitatud tagasimaksmise või kahju hüvitamise nõuded jäetakse rahuldamata või neid vähendatakse ainuüksi sel põhjusel, et asjaomased isikud jätsid taotlemata soodustuse, mida siseriiklik õigus neile ei võimaldanud, selleks et õiguskaitsevahenditega vaidlustada liikmesriigi keeldumine, tuginedes ühenduse õiguse ülimuslikkusele ja vahetule õigusmõjule. See sedastus on seotud asjaoluga, et viidatud kohtuasjas ei andnud edasikaebus põhikohtuasja hagejatele võimalust kahju ära hoida ega selle ulatust piirata.

83 – Saksamaa valitsuse kirjalikud märkused, punkt 185.

84 – Tšehhi valitsuse kirjalikud märkused, punkt 38.

85 – Põhikohtuasja hageja kirjalikud märkused, punkt 275.

3. Olukord, kui asjaomane kohus ei suuda ühenduse õigust puudutavatele küsimustele eeldatavasti vastata ilma Euroopa Kohtu eelotsuseta või kui juba on algatatud liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlus

128. Vastates küsimusele, kas esmasest õigusest tulenevate õiguskaitsevahendite kasutamist ei pea saama mõistlikult eeldada, kui asjaomane kohus ei suuda kõnealustele ühenduse õigust puudutavatele küsimustele eeldatavasti vastata ilma Euroopa Kohtu eelotsuseta EÜ artikli 234 alusel või kui juba on algatatud liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlus EÜ artikli 226 alusel, tuleb arvesse võtta minu märkusi kolmanda eelotsuse küsimuse kohta.

129. Nagu ma seal juba märkisin, [86] ei saa EÜ artikli 226 kohast liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlust, mis oma spetsiifilise funktsiooni tõttu kujutab endast üldistes huvides teostatava objektiivse õiguspärasuse kontrollimise vahendit, käsitada „õiguskaitsena" tegelikus tähenduses. [87] Seetõttu ei asenda komisjonile kaebuse esitamine ega komisjonipoolne liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse algatamine esmasest õigusest tulenevate õiguskaitsevahendite kasutamist. Sellest nähtuvalt peab saama mõistlikult eeldada esmasest õigusest tulenevate õiguskaitsevahendite kasutamist, kui on algatatud liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlus EÜ artikli 226 alusel.

130. Esmasest õigusest tulenevate õiguskaitsevahendite kasutamist tuleb juhul, kui asjaomane kohus ei suuda ühenduse õigust puudutavatele küsimustele eeldatavasti vastata ilma Euroopa Kohtu eelotsuseta EÜ artikli 234 alusel, hinnata diferentseeritult. Sel juhul küsimus, kas eelotsus on asja lahendamiseks vajalik, kerkib üldjuhul siseriiklikus kohtus poolelioleva menetluse raames, mille eesmärk on esmasest õigusest tuleneva õiguskaitse tagamine. Õiguskaitse tõhusust ei vähenda siiski asjaolu, et siseriiklik kohus võib Euroopa Kohtule esitada eelotsusetaotluse. Minu arvates on see pigem vastupidi. EÜ artiklis 234 sätestatud eelotsusemenetlus on nimelt Euroopa Kohtu ja siseriiklike kohtute koostöö vahend, mille kaudu annab Euroopa Kohus siseriiklikele kohtutele juhiseid ühenduse õiguse tõlgendamiseks, mida viimased nende menetluses olevate vaidluste lahendamisel vajavad. [88]

131. Lisaks on eelotsusemenetlusel peale õigusliku ühtsuse tagamise funktsiooni oluline tähtsus isikute õiguste kaitse seisukohast, kuna see tagab isikule ühenduse õigusest tulenevate õiguste praktilise mõju. [89] Ühenduse õiguse ülimuslikkuse ja vahetu kohaldatavuse aluspõhimõtted ning põhikohtuasjas käsitletud ühenduse õigusest tulenev liikmesriigi vastutuse põhimõte on välja kujundatud seoses siseriiklike kohtute esitatud eelotsusetaotlustega. Selles suhtes tuleb nõustuda

86 – Käesolev ettepanek, punktid 98–101.

87 – Preiß-Jankowski, M., „Die gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung im Lichte des Bonner Grundgesetzes und des Subsidiaritätsprinzips", *Juristische Schriftenreihe*, kd 94, Bremen, 1997, lk 88, viitab sellele, et kodanike õiguskaitse tõhusus koguni nõuab liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluses otsuse tegemisest loobumist. Esiteks ei ole isikul võimalik sellist menetlust algatada ja teiseks aeglustaks see tunduvalt kahju hüvitamise protsessi.

88 – Vt mh 16. juuli 1992. aasta otsus kohtuasjas C-83/91: Meilicke (EKL 1992, lk I-4871, punkt 22) ja 5. veebruari 2004. aasta otsus kohtuasjas C-380/01: Schneider (EKL 2004, lk I-1389, punkt 20).

89 – Wegener, B., eespool 7. joonealuses märkuses viidatud teoses (toim Callies, C. ja Ruffert, M.), art 234, punkt 1.

Poola ja Tšehhi valitsuse esitatud õiguskäsitusega, mille kohaselt asjaolu, et asjaomane kohus esitab eeldatavasti Euroopa Kohtule eelotsuse küsimused, ei ole iseenesest piisav põhjus järelduse tegemiseks, et õiguskaitsevahendi kasutamist ei saa mõistlikult eeldada.

VII. Ettepanek

132. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata BGH esitatud eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Direktiivi 64/433, mida on muudetud direktiiviga 91/497, artikli 5 lõike 1 punkti o ja artikli 6 lõike 1 punkti b alapunkti iii sätted koostoimes direktiivi 89/662 artikli 5 lõikega 1, artiklitega 7 ja 8 ei anna sealiha tootjatele ja turustajatele õiguslikku seisundit, mis võib direktiivi puudulikul ülevõtmisel või kohaldamisel olla aluseks ühenduse õiguse alusel tekkivast liikmesriigi vastutusest tulenevale nõudele.

2. Taani sealiha tootjad ja turustajad võivad ühenduse õiguse alusel tekkivast liikmesriigi vastutusest tuleneva nõude põhjendamiseks tugineda EÜ artiklis 28 sätestatud kaupade vaba liikumise põhimõtte rikkumisele. Siseriiklikul kohtul tuleb siiski kontrollida, kas asjaolu, et rikutakse direktiive, millest ei tulene subjektiivseid õigusi, on vastuolus EÜ artiklist 28 tuleneva liidu kodanike turule juurdepääsu õigusega.

3. Liikmesriikide vastutust käsitlevad ühenduse õiguse põhimõtted ja EÜ artikkel 226 ei nõua, et ühenduse õiguse alusel tekkivast liikmesriigi vastutusest tuleneva nõude aegumine, mis on sätestatud siseriiklikus õiguses, EÜ artikli 226 kohase liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse algatamise tõttu katkeb või selle kulgemine kuni menetluse lõppemiseni peatub.

4. Praegu kehtivad ühenduse õigusnormid ei nõua, et ühenduse õiguse alusel tekkivast liikmesriigi vastutusest tulenev nõue, mis põhineb direktiivi puudulikul ülevõtmisel ja sellega kaasneval (faktilisel) impordikeelul, hakkab aeguma alles direktiivi täielikust ülevõtmisest.

5. Ühenduse õigusega ei ole vastuolus siseriiklike õigusaktidega kehtestatud kord, mille kohaselt ei teki kahju hüvitamise kohustust siis, kui kahju kannatanud isik tahtlikult või hooletuse tõttu on loobunud kahju ärahoidmisest edasikaebamise teel, seda isegi juhul, kui asjaomane kohus ei suuda kõnealustele ühenduse õigust puudutavatele küsimustele eeldatavasti vastata ilma Euroopa Kohtu eelotsuseta või kui juba on algatatud liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlus.