

CICALA

EUROOPA KOHTU OTSUS (kolmas koda)

21. detsember 2011*

Kohtuasjas C-482/10,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana (Itaalia) 20. septembri 2010. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 6. oktoobril 2010, menetluses

Teresa Cicala

versus

Regione Siciliana,

EUROOPA KOHUS (kolmas koda),

koosseisus: koja esimees K. Lenaerts, kohtunikud E. Juhász, G. Arestis, T. von Danwitz (ettekandja) ja D. Šváby,

kohtujurist: Y. Bot,
kohtusekretär: A. Calot Escobar,

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

- Regione Siciliana, esindajad: *avvocato* V. Farina ja *avvocato* D. Bologna,
- Itaalia valitsus, esindaja: G. Palmieri, keda abistas *avvocato dello Stato* S. Varone,
- Taani valitsus, esindaja: V. Pasternak Jørgensen,
- Saksamaa valitsus, esindajad: T. Henze, J. Möller ja N. Graf Vitzthum,
- Kreeka valitsus, esindajad: E.-M. Mamouna, K. Paraskevopoulou ja I. Bakopoulos,
- Euroopa Komisjon, esindajad: C. Cattabriga ja H. Kraemer,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus puudutab seda, kuidas tõlgendada ELTL artikli 296 teises lõigus ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta”) artikli 41 lõike 2 punktis c sätestatud kohustust põhjendada avaliku halduse asutuste akte.
- 2 Taotlus on esitatud T. Cicala ja Regione Siciliana vahelises kohtuvaidluses otsuse üle, mis näeb ette T. Cicala pensionisumma vähendamise ja möödunud ajavahemike eest makstud summade tagastamise.

Õiguslik raamistik

- 3 Vastavalt 7. augusti 1990. aasta seaduse nr 241, millega kehtestatakse uued normid haldusmenetluses ning haldusdokumentidega tutvumise õiguse suhtes (*Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*, edaspidi „*GURI*”, nr 192, 18.8.1990, lk 7), mida on muudetud 11. veebruari 2005. aasta seadusega nr 15 (*GURI* nr 42, 21.2.2005, lk 4), (edaspidi „seadus nr 241/1990”) artikli 1 lõikele 1:

„Haldustoimingud teenivad seaduses sätestatud eesmärgid ning alluvad ökonomia, tõhususe, erapooletuse, avalikkuse ja läbipaistvuse põhimõtetele käesoleva seaduse ja muude erinevaid menetlusi reguleerivate sätetega ette nähtud korras, samuti ühenduse õiguskorrast tulenevatele põhimõtetele.”

- 4 Seaduse nr 241/1990 artikli 3 lõigetes 1 ja 2 on põhjendamiskohustuse kohta sätestatud:

„1. Iga haldusakt [...] peab olema põhjendatud, välja arvatud lõikes 2 ette nähtud juhtudel. Põhjendused peavad sisaldama faktilisi asjaolusid ja õiguslikke põhjendusi, millest lähtudes haldusasutus otsuse tegi, arvestades toimikuga eelneva tutvumise tulemusi.

2. Normatiivaktide ja üldkohaldatavate aktide puhul ei ole põhjendused nõutavad.”

- 5 Seaduse nr 241/1990 artikli 21*octies* lõike 2 esimene lõik on sõnastatud järgmiselt:

„Menetlusnõuete või akti vorminõuete rikkumisega vastu võetud otsust ei saa tühistada, kui arvestades asjaolu, et see kuulub haldusasutuse seotud pädevusse, on ilmne, et selle resolutiivosa ei oleks saanud olla teistsugune, kui on tegelikult vastu võetud.”

- 6 Sitsiilia maakonna 30. aprilli 1991. aasta seaduse nr 10, millega kehtestatakse normid haldusotsuste, haldusdokumentidega tutvumise õiguse ja haldustegevuse parema korraldamise suhtes (edaspidi „Sitsiilia maakonna seadus nr 10”), artikkel 3 kordab täht-tähelt seaduse nr 241/1990 artiklit 3.

7 Sitsiilia maakonna seaduse nr 10 artikkel 37 sätestab:

„Juhul kui käesoleva seadusega ei ole ette nähtud teisiti, kohaldatakse niivõrd, kui võrd need on kooskõlas, seaduse nr 241/1990 sätteid, kaasa arvatud edaspidised muudatused ja täiendused ning nendega seotud rakendusmeetmed.”

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 8 T. Cicalale, kes oli olnud Regione Siciliana töötaja, on määratud pension, mida maksab Regione Siciliana. Regione Siciliana saatis 1997. aastal asjaomasele isikule teate, et tema pensionisumma, mis on määratud maakonna varasema dekreediga, on suurem talle tegelikult maksmisele kuuluvast summast, et seda summat vähendatakse ja alusetult makstud summad tuleb samal ajal tagasi maksta. T. Cicala esitas selle teate peale kaebuse Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana (kontrollikoja Sitsiilia maakonna kohtukoda), osutades, et akti põhjenduste täielik puudumine ei võimalda tal kindlaks teha faktilisi ja õiguslikke asjaolusid, millega on põhjendatud tema pensioni vähendamine ja alusetult makstud summade tagastamine.
- 9 Regione Siciliana väitis selle kohta, et vaidlustatud teade kuulub haldusasutuse seotud pädevuse valdkonda ja selle resolutiivosa ei oleks saanud olla teistsugune, kui on vastu võetud. Ta esitas kohtumenetluse käigus tõendid teadet põhjendavate asjaolude kohta ja asus seisukohale, et vastavalt seaduse nr 241/1990 artiklile 21*octies* ei ole seda võimalik tühistada.

- 10 Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana käsitleb eelotsuse-
taotluses kaalutlusi, mis puudutavad Euroopa Kohtu pädevust esitatud küsimustele
vastata. Esmalt toob ta esile, et põhikohtuasja oludes täidab ta kohtu ülesandeid. Ni-
melt on tal pensioniasjades sisuliselt ainupädevus ja tal on õigus tühistada haldusakte.
Seega erinevalt kohtuasjadest, milles on tehtud 26. novembri 1999. aasta määrused
C-192/98: ANAS (EKL 1999, lk I-8583) ja C-440/98: RAI (EKL 1999, lk I-8597), milles
Euroopa Kohus tunnistas, et ta ei ole pädev vastama Corte dei conti esitatud küsimus-
tele, tuleks teda käesoleva kohtuvaidluse raames pidada mitte haldusasutuseks, vaid
kohtuks ELTL artikli 267 tähenduses.
- 11 Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana juhib ühtlasi tähele-
panu sellele, et esitatud küsimused on vastuvõetavad. Seaduse nr 241/1990 artikli 1
lõige 1 sisaldab otsust ja tingimusteta viidet liidu õiguskorrast tulenevatele põhimõtte-
tele. Consiglio di Stato on hiljuti tehtud kohtuotsuses (sez. V 4035/2009) (kõrgem hal-
duskohus, viies koda) selgitanud, et liidu õiguse põhimõtted on siseriiklikus õiguskor-
ras vahetult kohaldatavad ja haldusasutused peavad oma tegevuses neist juhinduma.
Seega tuleb asuda seisukohale, et ELTL artikli 296 teises lõigus ja harta artikli 41 lõi-
ke 2 punktis c nimetatud põhjendamiskohustus on kohaldatav Itaalia haldusasutuste
tegevusele tervikuna, olgu siis tegemist liidu õiguse rakendamise või haldusasutuse
tegevusega oma pädevuse teostamise raames.
- 12 Neil asjaoludel, kuigi põhikohtuasi puudutab antud juhul puhtalt riigisisest olukorda,
tuleks käesolevas asjas esitatud eelotsusetaotlust Euroopa Kohtu praktikale vastavalt
pidada vastuvõetavaks. Kuna Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regio-
ne Siciliana hinnangul sõltub selle kohtuvaidluse lahendamine liidu õiguse sätete

tõlgendamisest, otsustas ta menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas Euroopa Liidu õigusega on kooskõlas see, et lähtudes [seaduse nr 241/1990] artiklist 3 ja [Sitsiilia maakonna seaduse nr 10] artiklist 3 koostoimes [seaduse nr 241/1990] artikliga 1, mis kohustab Itaalia ametiasutusi kohaldama Euroopa Liidu õiguskorra põhimõtteid kooskõlas ELTL artikli 296 teises lõigus ja [...] harta artikli 41 lõike 2 punktis c ametiasutuste meetmetele ette nähtud põhjendamiskohustusega, tõlgendatakse ja kohaldatakse eespool viidatud liikmesriigi õigusnorme nii, et ühetaoliselt kohaldatavad meetmed, st need, mis on lahutamatult seotud subjektiivsete õigustega, kuid on siiski kehtestatud ilma kaalutusõigusega, võivad pensioniasjades olla põhjendamiskohustusest vabastatud, ning kas sellega rikutakse haldusmeetmete vastuvõtmise olulist menetlusnormi?

2. Kas [seaduse nr 241/1990] artikli 21*octies* lõike 2 esimene lõik nii, nagu seda tõlgendab halduskohtupraktika seoses sama [seaduse nr 241/1990] ja [Sitsiilia maakonna seaduse nr 10] artiklites 3 sätestatud haldusakti põhjendamiskohustusega ning kooskõlas ELTL artikli 296 teises lõigus ja [...] harta artikli 41 lõike 2 punktis c ametiasutuste meetmetele ette nähtud põhjendamiskohustusega, on kooskõlas [seaduse nr 241/1990] artikliga 1, kus on sätestatud ametiasutuste kohustus kohaldada Euroopa Liidu õiguse põhimõtteid, ning kas sellest tulenevalt on kooskõlas ja lubatav ka tõlgendada ja kohaldada seda sätet nii, et ametiasutus võib haldusmeetme põhjendusi kohtumenetluse ajal täiendada?”

Euroopa Kohtu pädevus

- 13 Eelotsusetaotluse põhjenduste pinnalt tekivad küsimused, kas Euroopa Kohus on pädev vastama talle esitatud küsimustele, arvestades esiteks Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana kvalifitseerimist „kohtuks” ELTL artikli 267 tähenduses ja teiseks tema küsimuste eset.
- 14 Viimasena mainitud aspektis väidavad Regione Siciliana, Itaalia, Taani, Saksamaa ja Kreeka valitsus ning Euroopa Komisjon sisuliselt seda, et Euroopa Kohus ei ole pädev esitatud küsimustele vastama põhjusel, et põhikohtuasjas on tegemist puhtalt riigisisese olukorraga. Itaalia ja Kreeka valitsus ning komisjon leiavad nimelt, et seaduse nr 241/1990 artiklis 1 ette nähtud viide liidu õigusele ei vasta neile tingimustele, mis on seatud Euroopa Kohtu praktikaga tema pädevuse tunnustamiseks.
- 15 Vastavalt ELTL artiklile 267 on Euroopa Kohus pädev tegema eelotsuseid, mis käsitlevad aluslepingute ja liidu institutsioonide õigusaktide tõlgendamist. Selle artikli alusel ette nähtud Euroopa Kohtu ja liikmesriikide kohtute vahelise koostöö raames on üksnes liikmesriigi kohtul õigus iga kohtuasja eripära arvesse võttes hinnata eelotsuse vajalikkust kohtuasjas otsuse langetamiseks ning Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste asjakohasust (vt selle kohta 7. juuli 2011. aasta otsus kohtuasjas C-310/10: Agafitei jt, EKL 2011, lk I-5989, punktid 24 ja 25 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 16 Juhul kui liikmesriigi kohtu esitatud küsimused puudutavad liidu õiguse sätte tõlgendamist, on Euroopa Kohus seega põhimõtteliselt kohustatud neile vastama (vt 16. märtsi 2006. aasta otsus kohtuasjas C-3/04: Poseidon Chartering, EKL 2006, lk I-2505, punkt 15; 28. oktoobri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-203/09: Volvo Car Germany, EKL 2010, lk I-10721, punkt 24, ja eespool viidatud kohtuotsus Agafitei jt, punkt 26).

- 17 Seda kohtupraktikat rakendades on Euroopa Kohus korduvalt tunnistanud ennast pädevaks lahendama liidu õiguse sätteid puudutavaid eelotsusetaotlusi olukorras, kus põhikohtuasja asjaolud on küll väljaspool liidu õiguse kohaldamisala, kuid kus liidu õigusnormid on siseriikliku õigusega muudetud kohaldatavaks seeläbi, et siseriiklik õigus on viidanud nende sisule. Nende kohtuotsuste puhul on ilmne, et siseriiklikud sätted ei ole liidu õiguse sätetele viitamisel nende kohaldamist piiranud (17. juuli 1997. aasta otsused kohtuasjas C-130/95: Giloy, EKL 1997, lk I-4291, punkt 23, ning kohtuasjas C-28/95: Leur-Bloem, EKL 1997, lk I-4161, punkt 27 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 18 Euroopa Kohus toonitas nimelt seejuures, et juhul kui siseriiklik õigusakt järgib puhtalt siseriiklike olukordade reguleerimisel liidu õiguses sätestatud selleks, et vältida näiteks oma kodanike diskrimineerimist või võimalikke konkurentsimoonutusi või et tagada sarnastes olukordades ühetaolise menetluse kohaldamine, siis on liidul kindel huvi selle vastu, et lahknevate tõlgenduste vältimiseks tulevikus tõlgendataks liidu õiguse sätteid ja mõisteid ühetaoliselt, olenemata sellest, millistel asjaoludel neid kohaldatakse (eespool viidatud kohtuotsus Agafitei jt, punkt 39 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 19 Niisiis on puhtalt riigisisestest olukordades liidu õigusnormide tõlgendamine Euroopa Kohtu poolt põhjendatud asjaoluga, et siseriiklik õigus on muutnud need vahe-tult ja tingimusteta kohaldatavaks (vt selle kohta 28. märtsi 1995. aasta otsus kohtuasjas C-346/93: Kleinwort Benson, EKL 1995, lk I-615, punkt 16, ja 11. detsembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-280/06: ETI jt., EKL 2007, lk I-10893, punkt 25), et tagada ühesugune kohtlemine siseriiklikes olukordades ja liidu õigusega reguleeritud olukordades (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Poseidon Chartering, punkt 17, ja 14. detsembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-217/05: Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, EKL 2006, lk I-11987, punkt 22).

- 20 Käesoleval juhul on selge, et põhikohtuasi puudutab siseriikliku õiguse sätteid, mis on kohaldatavad puhtalt riigisisises kontekstis ja mille hulgas just haldusaktide põhjendamist käsitlevad sätted on põhikohtuasjas vaidlustatud.
- 21 Neil asjaoludel tuleb kontrollida, kas esitatud küsimustes viidatud sätete tõlgendamine Euroopa Kohtu poolt on põhjendatud – nagu leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus – põhjusel, et need sätted on siseriikliku õigusega muudetud käesoleva kohtuotsuse punktis 19 osundatud kohtupraktika tähenduses vahetult ja tingimusteta kohaldatavaks seeläbi, et seaduse nr 241/1990 artikkel 1 viitab liidu õiguskorrast tulenevatele põhimõtetele.
- 22 Selles osas väidab Itaalia valitsus eelkõige, et põhjendamiskohustus on täies ulatuses reguleeritud haldusmenetlust käsitleva siseriikliku õigusega ega saa seega olla Euroopa Kohtu tõlgendamise ese.
- 23 Seadus nr 241/1990 ja Sitsiilia maakonna seadus nr 10 näevad ette erinormid haldusaktide põhjendamise kohustuse kohta. Peale selle sätestab seadus nr 241/1990 selle kohustuse rikkumise tagajärgede osas erinormid, mis on põhikohtuasjas kohaldatavad Sitsiilia maakonna nimetatud seaduse artikli 37 alusel.
- 24 Seega, nagu märkisid juba eelotsusetaotluse esitanud kohus ise, Regione Siciliana ja Itaalia valitsus, seavad seaduse nr 241/1990 artikkel 3 ja Sitsiilia maakonna seaduse nr 10 artikkel 3 haldusaktide põhjendamise kohustuse põhimõtte, sätestades nimelt, mida põhjendused peavad sisaldama. Lisaks näeb seaduse nr 241/1990 artikli 21 *octies* lõige 2 ette, et otsust ei saa tühistada, kui see kuulub haldusastutuse seotud pädevusse

ja on ilmne, et selle resolutiivosa ei oleks saanud olla teistsugune, kui on vastu võetud. Lõpuks annab viimati nimetatud säte eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul teatud tingimustel võimaluse haldusakti põhjendusi menetluse käigus täiendada.

- 25 Seevastu viitab seaduse nr 241/1990 artikkel 1 üldiselt „ühenduse õiguskorrast tulevatele põhimõtetele”, mitte konkreetselt eelotsuse küsimustes viidatud ELTL artikli 296 teisele lõigule ja harta artikli 41 lõike 2 punktile c või veel muudele liidu õigusnormidele, mis käsitlevad aktide põhjendamise kohustust.
- 26 Neil asjaoludel ei saa järeldada, et esitatud küsimustes viidatud sätted kui sellised on Itaalia õigusega muudetud vahetult kohaldatavaks.
- 27 Samuti ei saa neil asjaoludel järeldada, et viide liidu õigusele puhtalt riigisiseste olukordade reguleerimiseks on antud juhul tingimusteta, nii et küsimustes viidatud sätted oleksid põhikohtuasja olukorras piiranguteta kohaldatavad.
- 28 Selles osas tuleb märkida, et Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana ei maini üldse, et selle viite tagajärjel jäetakse kõrvale põhjendamiskohustust käsitlevad siseriiklikud normid, eelistades neile ELTL artikli 296 teist lõiku ja harta artikli 41 lõike 2 punkti c, mis oma sõnastuse järgi on pealegi suunatud mitte liikmesriikidele, vaid üksnes liidu institutsioonidele ja asutustele, või veel muid liidu õigusnorme, mis käsitlevad põhjendamiskohustust, isegi kui tegemist on puhtalt riigisisese olukorraga, et tagada ühesugune kohtlemine puhtalt riigisisestes olukordades ja liidu õigusega reguleeritud olukordades.

- 29 Seega ei tulene ei eelotsusetaotlusest ega seadusest nr 241/1990 piisavalt täpseid asjaolusid, millest võiks järeldada, et liikmesriigi seadusandja kavatses viitega liidu õigusest tulenevatele põhimõtetele seaduse nr 241/1990 artiklis 1 osutada põhjendamiskohustuse puhul ELTL artikli 296 teise lõigu ja harta artikli 41 lõike 2 punkti c sätete sisule või veel muudele liidu õigusnormidele, mis käsitlevad aktide põhjendamise kohustust, et tagada ühesugune kohtlemine riigisisestes olukordades ja liidu õigusega reguleeritud olukordades. Seega ei saa järeldada, et antud juhul on liidul kindel huvi säilitada nende sätete ühetaoline tõlgendamine.
- 30 Kõigist eelnevatest kaalutlustest tuleneb, et Euroopa Kohus ei ole pädev vastama Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana esitatud küsimustele, kui arvestada nende küsimuste eset.
- 31 Neil asjaoludel ei ole vaja kontrollida, kas Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana on põhikohtuasja kontekstis kohus ELTL artikli 267 tähenduses.

Kohtukulud

- 32 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kolmas koda) otsustab:

Euroopa Liidu Kohus ei ole pädev vastama Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana (Itaalia) 20. septembri 2010. aasta otsusega esitatud küsimustele.

Allkirjad