

Kohtuasi C-428/22**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

28. juuni 2022

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Administrativen sad Varna (Varna halduskohus, Bulgaaria)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

14. juuni 2022

Kaebaja:

„DEVNIA TSIMENT“ AD

Vastustaja:

Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia „Darzhaven rezerv i voennovremenni zapasi“

Põhikohtuasja ese

Poolte vaheline vaidlus puudutab küsimust, kas Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia „Darzhaven rezerv i voennovremenni zapasi“ (riikliku agentuuri „Riigi reservid ja sõjaaja varud“ asepresident) 28. aprilli 2021. aasta korraldus luua kriisivaru on õiguspärane.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Liidu õiguse tõlgendamine, ELTL artikkel 267

Eelotsuse küsimused

1. Kas nõukogu 14. septembri 2009. aasta direktiivi 2009/119/EÜ, millega kohustatakse liikmesriike säilitama toornafta ja/või naftatoodete miinimumvarusid, põhjendust 33, artiklit 1, artiklit 3, artiklit 8 ning artikli 2 punkte i ja j tuleb tõlgendada nii – arvestades direktiivi eesmärki, Euroopa

Parlamendi ja nõukogu 22. oktoobri 2008. aasta määruse (EÜ) nr 1099/2008 energiastatistika kohta artikli 2 punkti d ning proportsionaalsuse põhimõtet vastavalt Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 52 lõikele 1 koostoimes artikliga 17 –, et nendega on vastuolus sellised riigisisesed õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, mille kohaselt isikuid, kes on omandanud ühendusesiselt tootmise eesmärgil naftakoksi vastavalt määruse (EÜ) nr 1099/2008 lisa A punktile 3.4.20, saab kohustada looma kriisivaru?

2. Kas direktiivi põhjendust 33, artiklit 1, artiklit 3, artiklit 8 ning artikli 2 punkte i ja j tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus sellised riigisisesed õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, mille kohaselt toodete liigid, mille kriisivaru tuleb luua ja säilitada, on piiratud ainult ühe osaga direktiivi artikli 2 punktis i koosmõjus direktiivi (EÜ) nr 1099/2008 A lisa punktiga 3.4 loetletud toodetest?

3. Kas direktiivi põhjendust 33, artiklit 1, artiklit 3, artiklit 8 ning artikli 2 punkte i ja j tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus sellised riigisisesed õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, mille kohaselt direktiivi artikli 2 punktis i koosmõjus direktiivi (EÜ) nr 1099/2008 A lisa punktiga 3.4 loetletud toodete ühe liigi ühendusesisene omandamine või import tekitab isikule kohustuse luua ja säilitada teist, st muud liiki toote kriisivaru?

4. Kas direktiivi põhjendust 33, artiklit 1, artiklit 3, artiklit 8 ning artikli 2 punkte i ja j tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus sellised riigisisesed õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, mille kohaselt isik on kohustatud looma ja säilitama sellise toote kriisivaru, mida ta oma majandustegevuse raames ei kasuta ning mis ei ole selle tegevusega seotud, kusjuures see kohustus toob lisaks kaasa märkimisväärse rahalise kulu (mistõttu kohustuse täitmine muutub praktiliselt võimatuks), kuna isikul ei ole seda toodet ning ta ei ole ka selle toote importija ega valdaja?

5. Kui ühele küsimustest vastatakse eitavalt, siis kas nõukogu 14. septembri 2009. aasta direktiivi 2009/119/EÜ, millega kohustatakse liikmesriike säilitama toornafta ja/või naftatoodete miinimumvarusid, põhjendust 33, artiklit 1, artiklit 3, artiklit 8 ning artikli 2 punkte i ja j tuleb tõlgendada nii – arvestades direktiivi eesmärki ja proportsionaalsuse põhimõtet vastavalt Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 52 lõikele 1 koostoimes artikliga 17 –, et isikut, kes on importinud teatud toodet, saab kohustada looma ja säilitama ainult sama liiki toote kriisivaru, mida imporditi?

Viidatud liidu õigusnormid ja kohtupraktika

ELTL artikkel 122

Nõukogu 14. septembri 2009. aasta direktiiv 2009/119/EÜ, millega kohustatakse liikmesriike säilitama toornafta ja/või naftatoodete miinimumvarusid (edaspidi „direktiiv“), põhjendus 33, artikkel 1, artikli 2 punktid i ja j, artikkel 3 ja artikkel 8

Euroopa Liidu põhiõiguste harta, artikli 17 lõige 1, artikli 51 lõiked 1 ja 2, artikli 52 lõiked 1 ja 2

Selgitused põhiõiguste harta kohta, selgitus artikli 17 kohta

Eelotsusetaotluse esitanud kohtule teadaolevalt ei ole Euroopa Liidu Kohus direktiivi sätteid seni tõlgendanud.

Angeführte nationale Vorschriften

Toornafta ja naftatoodete varude seadus (zakon za zapasite ot neft i neftoproducti, edaspidi „ZZNN“), artikli 1 lõige 1, artikli 2 lõiked 1 ja 4, artikli 3 lõige 4, artikli 8 lõiked 1–5, artikli 12 lõiked 1, 2, 4 ja 11, artikli 14 lõiked 1–6, artikli 17 lõiked 1–4, artikli 21 lõiked 1, 11, 14 ja 15, artikli 23 lõiked 1 ja 2, artikli 30 lõiked 1–3, artikli 38 lõige 1; ZZNNi lisasätted (dopalnitelni razporedbi na ZZNN), § 1 punktid 8–12 ning § 2 punktid 1 ja 2

Asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 „DEVNIA TSIMENT“ AD (edaspidi „äriühing“) importis aastal 2020 34 657,39 tonni naftakoksi järgmise kombineeritud nomenklatuuri rubriigi all: 2713 11 00 (määruse [EÜ] nr 1099/2008 A lisa punkti 3.4 alapunkt 3.4.23), mida kasutatakse tsemendiklinkri valmistamisel mineraloogilises protsessis. Puuduvad andmed selle kohta, et äriühing kasutas 2020. aastal majandustegevuses mõnda teist, määruse (EÜ) nr 1099/2008 A lisa punktis 3.4 nimetatud liiki toodet või kütteõli.
- 2 Äriühingule toimetati 5. mail 2021 kätte riikliku agentuuri „Riigi reservid ja sõjaaja varud“ asepresidendi 28. aprilli 2021. aasta korraldus (edaspidi „korraldus“), milles nõuti ZZNNi artikli 12 ja artikli 8 lõike 2 punkti 3 alusel koosmõjus artikli 8 lõikega 3, et „DEVNIA TSIMENT“ AD looks ja säilitaks enda kulul ja omavahenditest või organiseeriks ja rahastaks üheks aastaks, st ajavahemikuks 1. juulist 2021 kuni 30. juunini 2022, ZZNNi artikli 2 lõikes 1 ette nähtud raske kütteõli kriisivaru suurusega 7806,058 tonni (seitse tuhat kaheksasada kuus tonni ja viiskümmend kaheksa kilogrammi).
- 3 Korraldus tehti seoses eespool nimetatud naftakoksi impordiga aastal 2020.
- 4 Äriühing esitas 19. mail 2021 selle korralduse peale kaebuse ja käivitas seeläbi kohtumenetluse Administrativen sad Varnas (Varna halduskohus, Bulgaaria). Ta leiab, et tal ei ole kohustust luua ega säilitada kriisivaru, ning palub seega korraldus tühistada, kuna see on mitmel põhjusel õigusvastane. Kaebuses on korralduse õigusvastasust põhjendatud muu hulgas sellega, et liikmesriigi seadus, ZZNN, ei ole kooskõlas liidu õigusega, eeskätt direktiiviga, mis võeti ZZNNiga Bulgaaria õigusesse üle. Need väited on seotud kohtu vastusega küsimusele, kas Euroopa Liidu õigust, eelkõige direktiivi 2009/119/EÜ on liikmesriigi õigusesse ZZNNiga üle võttes õigesti kohaldatud.

- 5 Äriühingu tegevus ei hõlma tehinguid raske kütteõliga, gaasiõliga, mootoribensiiniga ega diislikütusega ja see kehtib nii 2020. aasta kui ka praeguse aja kohta. Äriühingul puudub raske kütteõli ettenähtud kriisivaru, ta peaks selle kas ostma või kandma selle kohustuse tasu eest üle mõnele teisele ettevõtjale.
- 6 Äriühingul ei ole ZZNNi artikli 38 kohast toornafta ja naftatoodete kriisivaru registreeritud ladu, eeskätt puudub ladu eespool nimetatud naftatoodete jaoks, mistõttu äriühing ei ole „laomanik“ ZZNNi tähenduses.
- 7 Määratud ekspert kontrollis, kuidas on raske kütteõli kriisivaru, mille loomist ja säilitamist äriühingult nõutakse, arvatud.

Eelotsusetaotluse põhjenduste lühikokkuvõte

- 8 Eelotsusetaotluse esitanud kohtus vaidlustatud korraldusega kohustati äriühingut, kes importis 2020. aastal naftakoksi, looma ja säilitama ajavahemikuks 1. juulist 2021 kuni 30. juunini 2022 7806,058 tonni raske kütteõli kriisivaru. Seega kohustati üht liiki naftatooteid importivat ettevõtjat looma ja säilitama teist liiki naftatooteid.
- 9 Liidu õiguse tõlgendamine on vajalik selleks, et selgitada, kui ulatuslik on liikmesriikide pädevus otsustada, millist liiki tooteid tuleb varuda, ning kui kaugemale läheb nende pädevus ettevõtjate suhtes, eelkõige on vaja mõista direktiivi põhjenduse 33, artikli 3, artikli 8 ning artikli 2 punktide i ja j täpset tähendust, pidades silmas direktiivi eesmärki ja liidu õiguse kohaldamise põhimõtteid, eelkõige proportsionaalsuse põhimõtet. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul tuleb direktiivile Euroopa Kohtu antud tõlgenduse pinnalt hinnata, kas liikmesriigi õigus võtab direktiivi õigesti üle ja kas äriühing saab seega olla kohustatud isik, kes peab looma ja säilitama just raske kütteõli kriisivaru.
- 10 Direktiivi artiklis 3 koosmõjus artikli 2 punktiga j on ette antud tulemus, mille liikmesriigid peavad kriisivaru osas saavutama, nimelt säilitama igal ajal teatud koguse naftavarud (inglisekeelses versioonis *oil stocks*). Direktiivi artikli 2 punkti i kohaselt on naftavarud (inglisekeelses versioonis taas *oil stocks*) energiatoodete varud, mis on loetletud määruse (EÜ) nr 1099/2008 A lisa punktis 3.4. Nimetatud lisa punkt 3.4 kannab pealkirja „Nafta (toornafta ja naftasaadused)“ ning sisaldab 24 alapunkti. Direktiivi eesmärk on niisiis kõigi, mitte ainult mõnede lisa punktis 3.4 nimetatud toodete varu loomine. Kõigi lisa punktis 3.4 nimetatud toodete asemel näeb liikmesriigi õigus ZZNNi artikli 2 lõikes 1 ette vaid nafta ja järgmise nelja naftatootete varu: 1. mootoribensiin, 2. gaasiõli, petrooli tüüpi reaktiivkütus ja diislikütus, 3. raske kütteõli, 4. veeldatud naftagaas.
- 11 Asjaomaste liidu õiguse sätete tõlgendamine on antud juhul oluline, et tuvastada, kas direktiivi tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis piiravad nende toodete liike, mille kriisivaru tuleb luua.

- 12 Direktiivi kohaselt on liikmesriikidel kriisivaru loomise kohustuse täitmiseks võimalik panna see kohustus ettevõtjatele (st eraõiguslikele juriidilistele isikutele), see tähendab, kohustada neid looma ja säilitama kriisivaru. Sellise kohustuse panemisel ei või liikmesriigid siiski kõrvale kalduda direktiivi põhimõtetest ja eesmärgist, nagu seda on kirjeldatud direktiivi põhjenduses 33, nimelt „nafta varustuskindluse kõrge taseme säilitamine ühenduses liikmesriikide solidaarsusel põhinevate usaldusväärsete ja läbipaistvate mehhanismide abil, pidades samas kinni siseturu ja konkurentsieeskirjadest“. Selle eesmärgi ning ettevõtjate (eraõiguslike juriidiliste isikute) kohustamise süstemaatilisel tõlgendamisel on eelotsusetaotluse esitanud kohtul Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 52 lõikes 2 sätestatud proportsionaalsuse põhimõtet ning kohtuasja asjaolusid silmas pidades kahtlus, kas direktiivi tuleb ehk tõlgendada nii, et ettevõtjale võib panna kriisivaru loomise kohustuse ainult sellise toote osas, mida ta asjaomasel ajavahemikul majandustegevuses tõepoolest ka kasutas ning millest saab just nimelt tuletada talle kriisivaru loomise kohustuse.
- 13 Eelotsusetaotluse esitanud kohtul tekib küsimus, kas direktiivi eesmärgi ja mõttega ning Euroopa Liidu põhiõiguste hartas sätestatud proportsionaalsuse põhimõttega oleks vastuolus, kui ettevõtja on kohustatud organiseerima sellise toote varu, millega ta ei ole tehinguid teinud ega tee neid ka praegu, mis tähendaks seda, et ettevõtja peaks vajaliku koguse ostma või laenama (kohustuse seega osaliselt üle kandma) ja seda nõuetekohaselt ladustama (selleks loa saanud ladudes). Selline lähenemine tooks kohustatud ettevõtjale kaasa eelkõige rahalise koormuse (ostuhinna tasumine, varu säilitamiseks vajaliku lao ost või üür, ZZNNis sätestatud kindlustus, Bulgaaria maksuõiguses ette nähtud maksude tasumine jne, seda ka kohustuse ülekandmisel, kuivõrd see kohustatud isiku jaoks üldse võimalik on) ning mõjutaks siseturueeskirju ja konkurentsi ning seda nii naftatoote osas, millega ettevõtja teeb tehinguid, kui ka selle naftatoote osas, mille kriisivaru tuleb luua.
- 14 Direktiivi eesmärk ei ole ilmselgelt kehtestada eraõiguse teatud subjektidele rahalisi (maksulaadseid) kohustusi. Vastupidi, direktiivi aluseks on põhimõte, et eraõiguse subjektide õigussfääri riivete lubatavus sõltub nende võimest täita neile pandud kohustused *in natura*. Sel moel saavutatakse (direktiivi eesmärgile, proportsionaalsuse põhimõttele, siseturu eeskirjadele ja konkurentsile vastav) mõistlik vahetõrje avaliku (liidu õiguse) ja erahuvi vahel, kuna isiku jaoks, kes täidab teatud toote kriisivaru loomise kohustuse *in natura*, ei ole see eriti keeruline, kui ta nagnii kasutab seda toodet oma majandustegevuses. Seega ei oleks puudutatud isiku õigussfääri riive nii intensiivne ja oleks kooskõlas direktiivi põhjenduse 33 nõuetega, mille kohaselt peavad sellised riived toimuma läbipaistvate mehhanismide abil ja seejuures tuleb kinni pidada siseturu- ja konkurentsieeskirjadest. Isiku jaoks, kes teeb teatud tootega tehinguid, mistõttu see toode on tema käsutuses, on oluliselt lihtsam hoida osa sellest tootest kriisivaruna kui isiku jaoks, kes peaks kõigepealt teatud koguse toodet ostma/laenama ja seda siis ladustama, kuna see toode ei ole tema majandustegevusega seotud ja on seega väljaspool tema tegevust. Sisuliselt luuakse sellega ettevõtjale üksnes täiendav rahaline koormis, mis ei ole seadusega

- ete nähtud maks ega tasu teatud vastusoorituse eest ega põhine ka ettevõtja enda tegevusel (nagu käesoleval juhul, kus ettevõtjale, kes toodab tsementi, klinkrit, kuivmörti, värve, krohvi, liiva, lubjakivi mikroniseeritud ja muid fraktsioone, hüdraulilisi sideaineid ja betoonitooteid, pandi kohustus luua raske kütteõli varu).
- 15 On vaja selgitada, kas direktiivi tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised liikmesriigi õigusnormid nagu Bulgaaria õigusnormid, mis näevad ette, et isik on kohustatud looma üht liiki toote kriisivaru, kuna ta on kasutanud oma majandustegevuse (import) raames teist liiki naftatoodet.
 - 16 Liikmesriigi seaduse kohaselt on kriisivaru kohustatud looma igatüki, kes on kõnealusel kalendriaastal importinud või ühendusesiseselt riigi territooriumile toonud lisas loetletud energiatooteid. Samas piiratakse liikmesriigi seaduses eelnimetatud direktiivi sätetest kõrvale kaldudes nende tooteliikide loetelu, mille kriisivaru tuleb luua, ZZNNi artikli 2 lõikes 1 nimetatud toodetega (toornafta ja neli liiki naftatoodet). Seega on Bulgaaria õigusnormidega ette nähtud, et isik, kes importis eelmisel kalendriaastal lisas nimetatud energiatooteid, on kohustatud looma ühe ZZNNi artikli 2 lõikes 1 nimetatud toote kriisivaru.
 - 17 Liikmesriigi seaduses ei võeta arvesse seda, mis liiki toodet asjaomane isik importis ega seda, kas tegemist on tootega, mille kriisivaru tuleb luua. Liikmesriigi seadus piirab toodete liike, mille kriisivaru tuleb luua, ja kohustab eraisikuid sellist kriisivaru looma, mistõttu ei ole tagatud, et tooteliik, mida kohustatud isik impordib, kattuks tooteliigiga, mida isik impordib. Lisaks ei ole seaduses arvestatud sellega, kas kohustatud isik kasutab oma äritegevuses toodet, mille kriisivaru tuleb luua, ja saab vajaliku koguse valmis panna, ega sellega, milliseid vorminõudeid tuleb täita ja kui palju raha tuleb kulutada selle eesmärgi saavutamiseks ning kuidas see kõik mõjutab isiku rahalist olukorda ja konkurentsivõimet.
 - 18 ZZNNi artikli 12 lõikes 11 on eeskätt ette nähtud, et naftakoksi import toob kaasa kohustuse luua raske kütteõli varu. Selline ongi olukord käesoleval juhul – äriühing oli importinud naftakoksi ja talle pandi seega kohustus luua raske kütteõli varu, ilma et tal oleks lubatud varuda naftakoksi.
 - 19 Järelikult peab äriühing talle pandud kohustuse täitmiseks muretsema rasket kütteõli, mida tal ei ole. Ta puudub ka vajalik laopidaja luba, et seda kütteainet nõuetekohaselt iseseisvalt (ilma kolmandast isikust laopidajata) ladustada. Lisaks ei ole äriühingul vastavalt ZZNNile lubatud temalt nõutavat kogust rasket kütteõli asendada naftakoksi sama kogusega.
 - 20 ZZNNi artikli 2 lõikes 1 toodud loetelu naftatoodetest, mille kriisivaru tuleb luua, on palju lühem kui toodete loetelu määruse lisa punktis 3.4, millele viidatakse direktiivi artikli 2 punktis i.
 - 21 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates tuleb selgitada, kas direktiivi tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised liikmesriigi õigusnormid nagu Bulgaaria õigusnormid, mille kohaselt on isikul kohustus luua teatud liiki toote

- kriisivaru, kuna ta kasutas oma majandustegevuses (import) mõnda teist liiki naftatoodet.
- 22 Eelotsusetaotluse esitanud kohus kaldub arvama, et liikmesriigi õigusnormid on direktiiviga vastuolus ehk direktiivi ei ole nõuetekohaselt üle võetud, mis avaldaks mõju vaidlustatud haldusakti – korralduse – õiguspärasusele.
 - 23 Direktiivi sätete ja liikmesriigi õigusnormide vahelise vastuolu tuvastamine mõjutaks vaidlustatud korralduse õiguspärasust. Sel juhul tuleks eelkõige tuvastada, et korraldus anti liikmesriigi seaduse alusel, mis on vastuolus direktiiviga ehk liidu õigusaktiga või ei ole seda õigesti üle võtnud. Selle tagajärjel tuleks asjaomane halduse üksikakt kaebemenetluses tühistada, kuna selle kehtima jäämine ei oleks liidu õigusega kooskõlas. Seda kinnitab ka kohtuotsuse Simmenthal (C-106/77) punktis 21 ja punktis 2 esitatud põhjendus. Direktiivi tõlgendamine looks käesoleval juhul selguse küsimuses, kas tegemist on vastuoluga või mitte.
 - 24 ELTL artikli 288 kolmanda lõigu kohaselt on direktiiv saavutatava tulemuse seisukohalt siduv iga liikmesriigi suhtes, kellele see on adresseeritud, kuid jätab vormi ja meetodite valiku selle riigi ametiasutustele. Direktiivid on suunatud liikmesriikidele. Liikmesriigid peavad vastu võtma ülevõtmismeetmed, millel on liikmesriigi tasandil õiguslikud tagajärjed. Kui direktiivi ei võeta ettenähtud ajaks üle või kui direktiiv on üle võetud ebapiisavalt, jääb liikmesriikidele siduv tulemus kahtlemata saavutamata. Selle vältimiseks võivad riigisisised haldus- ja õigusasutused ebapiisavalt üle võetud direktiivi sätet ELL artikli 4 lõikes 3 sätestatud lojaalse koostöö põhimõtet järgides vahetult kohaldada. Selleks peab õigusnorm olema siiski selge, täpne ja tingimusteta ega tohi jätta liikmesriigile mingit kaalutusruumi.
 - 25 Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub tõlgendada direktiivi ja nimetatud direktiivi sätteid, et saavutada nõutav selgus ja kaotada tingimused ehk selgitada, milline on liikmesriigi asutuse pädevus kriisivaru individuaalsel kindlaksmääramisel, et saavutada vastav tulemus, ja mil määral on võimalik kohustada ettevõtjaid kriisivaru looma.
 - 26 Direktiivi täpse tähenduse ja sisu tuvastamiseks on aga vaja esitada eelotsusetaotlus, kuna liidu õigusaktide tõlgendamine kuulub ELTL artikli 267 kohaselt Euroopa Liidu Kohtu pädevusse.
 - 27 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul võimaldab direktiivi tõlgendamine tal käesoleval juhul kohtuvaidlust õigesti lahendada, kuivõrd direktiivi õige tõlgendamise osas on kahtlusi.