

KOHTUJURISTI ETTEPANEK

PHILIPPE LÉGER

esitatud 29. septembril 2005¹

1. Kas siseriiklike ametiasutuste ja kohtute pädevuses on sanktsiooni määramise otsuse peale esitatud kaebuse või hagi raames kontrollida, kas eksportija taotles eksporditoetuse saamiseks kohaldatavast suuremat taotlust, kui otsus alusetult väljamakstud summa tagastamise kohta on lõplikult jõustunud? Juhul, kui vastus sellele küsimusele on eitav, siis kas juhul, kui tagasimaksmisnõude õiguspärasus tugineb ühenduse õigusakti tõlgendusel, mille Euroopa Kohus on hilisema otsusega kehtetuks tunnistanud, tuleks selle vastata teisiti?

(edaspidi „Hauptzollamt“) vahelises kohtuvaidluses, mille esemeks on sellele äriühingule komisjoni 27. novembri 1987. aasta määruse (EMÜ) nr 3665/87, milles sätestatakse põllumajandustoodete eksporditoetuste süsteemi kohaldamise üksikasjalikud ühiseeskirjad,² artikli 11 lõike 1 esimese lõigu punktis a sätestatud sanktsiooni määramine.

2. Sisuliselt sellised on Finanzgericht Hamburgi (Saksamaa) esitatud küsimused äriühingu ED & F Man Sugar Ltd (edaspidi „hageja“) ja Hauptzollamt Hamburg-Jonas

3. Käesolevas kohtuasjas tuleb Euroopa Kohtul täpsustada sanktsiooni määramise otsuse kohaldamise tingimusi ning nende haakumist tagasimaksmisnõudega määruse nr 3665/87 artikli 11 lõike 3 alusel.

1 — Algkeel: prantsuse.

2 — EÜT L 351, lk 1, muudetud komisjoni 2. detsembri 1994. aasta määrusega (EÜ) nr 2945/94, millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 3665/87 osas, mis puudutab sanktsioonide ja alusetult makstud summade tagasinõudmist (EÜT L 310, lk 57; edaspidi „määrus nr 3665/87“). See määrus tunnistati kehtetuks komisjoni 15. aprilli 1999. aasta määrusega (EÜ) nr 800/1999, milles sätestatakse põllumajandustoodete eksporditoetuste süsteemi kohaldamise üksikasjalikud ühiseeskirjad (EÜT L 102, lk 11; ELT eriväljaanne 03/25, lk 129), mis võeti vastu pärast vaidlustuste asjaolude toimumist ja ei ole antud juhul kohaldatav.

I. Õiguslik raamistik

- b) toodete netomass või vajaduse korral kogus toetuse arvutamisel kasutatavates mõõtühikutes;

A. Ühenduse õigus

1. Põllumajandustoodete eksporditoetuste süsteem

- c) kui toetuse arvutamiseks vajalik, siis ka asjaomaste toodete koostis või viide sellele.

4. Määruses nr 3665/87 sätestatakse eksporditoetuste süsteemi kohaldamise üksikasjalikud ühiseeskirjad ja kehtestatakse eelkõige nende toetuste saamise materiaalõiguslikud ja menetlusnormid.

[...]"

5. Määruse II jaotise I peatükis pealkirjaga „Õigus saada toetust” täpsustatakse tingimused, mida ettevõtjad peavad täitma, et neil oleks õigus saada toetust. Nende tingimuste hulgas on selle määruse artikli 3 lõikes 5 kehtestatud tingimus, mis sätestab:

6. Kui eksportija soovib kauba töötlemise või enne eksportimist ladustamise korral toetuse eelnevalt kinnitamist, peab ta tolliasutusele esitama maksedeklaratsiooni, milles on vastavalt määruse nr 3665/87 artikli 25 lõike 2 teisele lõigule märgitud põhitoodete nimetus ja kogus ning nende tulemimäär.

„Toetuse saamise õigust tõendav ekspordidokument sisaldab kogu toetussumma arvutamiseks vajalikku teavet, eelkõige:

7. Sama määruse artikli 5 lõige 1 näeb ette:

- a) eksporditoetuse nomenklatuurile vastav toodete kirjeldus;

„Diferentseeritud või diferentseerimata toetuse maksmise tingimuseks on see, et lisaks ühenduse tolliterritooriumilt lahkumisele on

tooted, välja arvatud juhul, kui need on transportimisel vääraratu jõu tõttu hävinud, imporditud kolmandasse riiki ja võimaluse korral konkreetse kolmandasse riiki 12 kuu jooksul alates ekspordideklaratsiooni vastuvõtmise päevast, kui:

- a) on tõsiseid kahtlusi toote tegeliku sihtkoha suhtes,

või

kriteeriumide põhjal, seda eelkõige eksporditava toote koguse, laadi ja omaduste ning geograafilise sihtkoha osas; kogemusi arvestades tuleb intensiivistada võitlust ühenduse eelarvet kahjustava eeskirjade eiramise ja eelkõige pettuste vastu; selleks tuleb kehtestada sätted alusetult makstud summade sissenõudmiseks ja sanktsioonid, mis mõju-taksid eksportijaid ühenduse eeskirju täitma; [Siin ja edaspidi on osundatud määrust tsiteeritud mitteametlikus tõlkes.]

[...]

- b) toodet võidakse ühendusse reimportida [...]

[...]"

8. Määruse nr 3665/87 artiklis 11 nähakse ette tagasimaksmiskord ja sanktsioonid, et tõhusamalt võidelda eksporditoetuste andmisel täheldatud eeskirjade rikkumise ja pettuste vastu. Määruse nr 2945/94 esimene, kolmas ja viies põhjendus on sõnastatud järgmiselt:

arvestades, et kui eksportija esitab valeandmeid, võib see vea avastamata jäämise korral kaasa tuua toetuse alusetu maksmise; vea avastamise korral on põhjendatud eksportijale sanktsiooni määramine proportsionaalselt summaga, mis talle oleks vea avastamata jäämise korral alusetult makstud ning kui valeandmeid esitati tahtlikult, on põhjendatud suurema sanktsiooni määramine;

„arvestades, et ühenduse eeskirjad sätestavad eksporditoetuse andmise ainult objektiivsete

[...]

arvestades, et nii omandatud kogemus kui ka rikkumised ning eelkõige selles osas juba tuvastatud rikkumised viitavad sellele, et kõnealune meede on vajalik, proportsionaalne ja piisavalt hoiatav ning seda tuleks kohaldada ühetaoliselt kõigis liikmesriikides”.

Taotletud toetusena käsitatakse artikli 3 või artikli 25 lõike 2 kohaselt esitatud teabe alusel arvutatud summat. Kui toetusemäär erineb vastavalt sihtkohale, arvutatakse taotletud toetuse diferentseeritud osa, kasutades artikli 47 kohaselt esitatud andmeid.”

9. Määruse nr 3665/87 artikli 11 lõike 1 esimene ja teine lõik on sõnastatud järgmiselt:

10. Määruse nr 3665/87 artikli 11 lõike 3 esimene lõik täpsustab:

„Kui leitakse, et eksportija on eksporditoetuse saamiseks taotlenud kohaldatavast suuremat toetust, vastab kõnealuse ekspordi toetus tegelikult eksporditud toodete suhtes kohaldatavale toetusele, mida vastavalt vähendatakse:

„Sõltumata lõike 1 neljandas lõigus sätestatud kohustusest tasuda alusetu toetussumma maksmise korral negatiivne summa, peab toetust saav isik hüvitama alusetult saadud summad, sealhulgas lõike 1 esimesele lõigule vastavad kohaldatavad sanktsioonid, millele on lisatud makse teostamise ja hüvitamise vahelise aja alusel arvutatud intressid. [...]”

a) poole võrra taotletud ja tegelikule ekspordile kohaldatava toetuse vahest;

2. Määrus (EÜ, Euratom) nr 2988/95

b) taotletud ja tegelikule ekspordile kohaldatava toetuse kahekordse vahe võrra, kui eksportija esitas tahtlikult valeandmed.

11. Euroopa ühenduste finantshuve kahjustava pettuse vastu tõhusamaks võitlemiseks

võttis nõukogu vastu määruse (EÜ, Euratom) nr 2988/95³. Sellega luuakse ühtne õiguslik raamistik kõikidel ühenduse poliitikaga hõlmatud aladel.⁴ Selles määratakse üldised eeskirjad ühenduse õiguse suhtes toimunud eeskirjade eiramise ühtse kontrolli ning haldusmeetmete ja -karistuste kohta.⁵

12. Selle määruse üheksanda põhjenduse kohaselt on „ühise põllumajanduspoliitika eesmärkide saavutamiseks ettenähtud ühenduse meetmed ja karistused [...] toetussüsteemide lahutamatu osa [ja] neil on oma tähendus”.

13. Määruse nr 2988/95 artikli 2 lõike 1 teise lause kohaselt peavad need haldusmeetmed ja -karistused „olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad, et tagada ühenduste finantshuvide piisav kaitse”.

3 — Nõukogu 18. detsembri 1995. aasta määrus Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse kohta (EÜT L 312, lk 1; ELT eriväljaanne 01/01, lk 340).

4 — Vt nimetatud määruse neljas põhjendus.

5 — „Eeskirjade eiramine” määruse nr 2988/95 artikli 1 lõike 2 tähenduses on „ühenduse õiguse mis tahes sätte rikkumine ettevõtja tegevuse või tegevusetuse kaudu, mis kahjustab või kahjustaks ühenduste üldelarvet või nende juhitavaid eluarveid kas otse ühenduste nimel kogutud omavahenditest laekunud tulu vähenemise või kaotamise või põhjendamatult kuluartikli tõttu”.

14. Peale selle näeb sama määruse artikli 4 lõike 1 ette, et mis tahes eiramisele järgneb põhjendamatult saadud soodustuste äravõtmine, nimelt kohustusena maksta või tagasi maksta maksmisele kuuluvad või alusetult saadud summad. Kõnesoleva määruse artikli 5 lõikes 1 loetletakse lisaks halduskaristused, mida võidakse määrata tahtlike või hooletusest tulenevate eiramiste korral. Nende karistuste hulgas on nimelt „alusetult saadud [...] summadest suurema summa maksmine”.⁶

B. Siseriiklik õigus

15. 25. mai 1976. aasta haldusmenetluse seaduse (Verwaltungsverfahrensgesetz)⁷ artikkel 48 käsitleb õigusvastaste haldusaktide kehtetuks tunnistamist. See on sõnasutatud järgmiselt:

„Ka pärast lõplikku jõustumist võib õigusvastase haldusakti osaliselt või tervikuna kehtetuks tunnistada nii edasi- kui tagasiulatavalt. Haldusakti, millega antakse isikule õigusi või juriidilisi soodustusi, või millega neid deklareeritakse (õigustloov

6 — Vt määruse nr 2988/95 artikli 5 lõike 1 punkt b.

7 — BGBl. I, lk 1253.

akt), võib kehtetuks tunnistada ainult lõigetes 2 ja 4 sätestatud juhtudel.

II. Asjaolud ja menetlus põhikohtuasjas

[...]"

16. Kõnesoleva seaduse artikkel 51 menetluse uuendamise kohta on sõnastatud järgmiselt:

„Huvitatud isiku taotlusel otsustab haldusorgan lõplikult jõustunud haldusakti tühistamise või muutmise:

1. kui haldusakti andmise aluseks olevad faktilised ja õiguslikud asjaolud on hiljem asjaomase isiku kasuks muutunud;
2. kui ilmnevad uued tõendid, mis oleksid kaasa toonud asjaomase isiku suhtes soodsama otsuse tegemise;
3. kui tuvastatakse menetluse uuendamise põhjused tsiviilmenetluse koodeksi (Zivilprozessordnung) artikli 580 tähenduses”.

17. Hageja esitas 12. ja 13. veebruaril 1998 Saksa pädevale tolliasutusele neli ekspordideklaratsiooni 100 tonni valge suhkru Poolasse saatmise kohta, mille eest ta taotles eksporditoetuse maksmist.

18. 6. aprillil 1998 tehtud nelja otsusega andis Hauptzollamt talle eksporditoetust summas 84 831,16 Saksa marka.

19. Pärast seda, kui Zollkriminalamt Kölni (Kölni tolli juurdlusteenistus) poolt läbi viidud juurdluse käigus ilmneseid asjaolud, mis viitasid sellele, et väidetavalt Poolasse, Tšehhi Vabariiki ja Šveitsi eksporditud valge suhkur ei ole kolmandatesse sihtriikidesse jõudnud, tuvastas Hauptzollamt hageja esitatud toodete kohale jõudmist tõendavate dokumentide uurimisel, et need dokumendid ei tõenda Poolasse eksporditud toodete vabasse ringlusesse laskmist, vaid üksnes nende töötlemist välistöötlemise korras.

20. Kuna hageja ei suutnud tõendada asjaomase toote importimist kolmandasse sih-

triiki, mis on määruse nr 3665/87 artikli 5 lõike 1 punkti a kohaselt nõutav, palus Hauptzollamt 17. aprillil 2000 sama määruse artikli 11 lõike 3 kohaselt tehtud nelja otsusega väljamakstud toetused tervikuna tagasi maksta. Hageja tagastas nõutud summa, esitamata hagi sissenõudmisotsuste peale, mis jõustusid lõplikult. Seejärel määras Hauptzollamt määruse nr 3665/87 artikli 11 lõike 1 esimese lõigu punkti a alusel 5. juunil 2000 tehtud nelja otsusega talle sanktsiooni summas 42 415,60 Saksa marka.

nõuda kõnesoleva määruse artikli 5 lõike 1 punktis a ette nähtud tõendit. Ta väidab seega, et tagasimaksmisnõue on ebaseaduslik ja järelikult ei olnud Hauptzollamtil enam õigust talle määruse nr 3665/87 artikli 11 lõike 1 esimese lõigu punktis a sätestatud sanktsiooni määrata.

22. Hauptzollamt omalt poolt väidab, et hageja oleks pidanud Finanzgericht Hamburgile sissenõudmisotsuste vastu esitatud hagiis tõstatatud vastuväited varem esitama. Nende otsuste lõplikkuse tõttu on tema meelest kindel, et hageja taotles kohaldatavast suuremat eksporditoetust.

21. Kui Hauptzollamt jättis hageja kaebused nende sanktsiooni määramise otsuste peale rahuldamata, esitas hageja Finanzgericht Hamburgile hagi, milles ta väitis, et Hauptzollamti kõnesolevad otsused on ebaseaduslikud. Nimelt väidab ta, et nende otsuste seaduslikkus sõltub mõni nädal varem tehtud sissenõudmisotsuste seaduslikkusest. Hageja on seisukohal, et kõnesolevate sissenõudmisotsuste seaduslikkus on kaheldav tulenevalt sellest, kuidas Euroopa Kohus tõlgendas määruse nr 3665/87 artikli 5 lõike 1 punkti a 14. detsembri 2000. aasta kohtuotsuses Emsland-Stärke⁸ pärast seda, kui kõnesolevad sissenõudmisotsused olid lõplikult jõustunud. Nimetatud kohtuotsusest lähtuvalt leiab hageja, et Hauptzollamtil ei olnud pärast toetuse väljamaksmist õigust

III. Eelotsuse küsimused

23. Neid põhikohtuasja poolte seisukohti arvestades otsustas Finanzgericht Hamburg kohtuliku arutamise peatada ja esitada Euroopa Kohtule kaks järgmist eelotsuse küsimust:

- „1) Kas siseriiklike ametiasutuste ja kohtute pädevuses on määruse nr 3665/87 artikli 11 lõike 1 esimese lõigu alusel tehtud

⁸ — C-110/99, EKL 2000, lk I-11569.

otsusega määratud sanktsiooni peale esitatud kaebusega seotud menetluse raames kontrollida, kas eksportija taotles eksporditoetuse saamiseks kohaldatavast suuremat toetust, kui määruse nr 3665/87 artikli 11 lõike 3 esimeses lõigus ette nähtud sissenõudmisotsus jõustus lõplikult enne sanktsiooni määramise otsuse tegemist?

- 2) Juhul, kui vastus esimesele küsimusele on eitav, siis kas määruse nr 3665/87 artikli 11 lõike 1 esimese lõigu alusel tehtud otsusega määratud sanktsiooni peale esitatud kaebusega seotud menetluse raames on eelotsusetaotluse esitamise otsuses nimetatud asjaoludel lubatud kindlaks teha, kas eksportija taotles eksporditoetuse saamiseks kohaldatavast suuremat toetust, eesmärgiga võtta arvesse vahepeal antud ühenduse õigusakti tõlgendust?”

IV. Õiguslik analüüs

A. Eelotsuse küsimuste ulatus

24. Eelotsuse küsimuste tähenduse ja ulatuse osas igasuguse ebaselguse kõrvaldamiseks näib olevat vajalik teha kaks märkust.

25. Esimene puudutab määruse nr 3665/87 artikli 11 lõigete 1 ja 3 kohaselt Hauptzoll-ami tehtud sissenõudmisotsuse ja sanktsiooni määramise otsuse aluseid. Leian, et siseriiklikule kohtule tarviliku vastuse andmiseks tuleb uurida eelotsuse küsimusi põhikohtuasja asjaoludest lähtuvalt.

26. Eelotsusetaotlusest nähtub, et Hauptzoll-amt põhjendas eksporditoetuste sissenõudmist asjaoluga, et hageja ei olnud suuteline tõendama Poolasse eksporditud suhkru vabasse ringluse laskmist, mida nõutakse määruse nr 3665/87 artikli 5 lõike 1 esimese lõigu punktis a.⁹

27. Sanktsiooni määramise otsuse puhul tundub, et Hauptzollamt pidas sanktsiooni kohaldamise tingimusi täidetuks selles osas, kus eksportija, kes tagasimaksmisnõuet ei vaidlustanud, tunnistas vaikimisi, et oli taotlenud kohaldatavast suuremat eksporditoetust.¹⁰ Kuna eelotsusetaotluse esitanud kohus muide korduvalt täpsustab, et eksportija andis oma ekspordideklaratsioonides täpset teavet,¹¹ näib mulle, et sanktsiooni

9 — Vt eelotsusetaotluse prantsuskeelne versioon, punkt 3.

10 — *Ibidem*, punkt 4.

11 — *Ibidem*, punktid 9 ja 10.

määramise otsuse alus ei ole selgelt väljendatud.

28. Teine tähelepanek puudutab hageja kinnitust, mille kohaselt Hauptzollamti otsustatud tagasimaksmisnõue on ebaseaduslik, tulenevalt eespool viidatud kohtuotsusest Emsland-Stärke, mis tehti hiljem.

30. Põhikohtuasjas käsitletava toimingu konkreetseid asjaolusid arvestades leian, et siseriikliku kohtu ülesanne on vajadusel ja siseriiklike menetlusnormide kohaselt hinnata selle tagasimaksmisnõude seaduslikkust, võttes arvesse, kuidas Euroopa Kohus on vahepeal asjassepuutuvat sätet tõlgendanud.¹⁵

31. Olles need andmed esitanud, uurin kõigepealt esimest küsimust ja seejärel vajadusel teist.

B. Esimene eelotsuse küsimus

29. Tuleb märkida, et kuigi Euroopa Kohus otsustas selles kohtuasjas, et määruse (EMÜ) nr 2730/79¹² artikli 10 lõikes 1 sätestatud nõuet, mis puudutab tõendit asjaomase toote vabasse ringlusse laskmise kohta importiva kolmanda riigi turul, saab kohaldada ainult enne eksporditoetuse andmist,¹³ leidis Euroopa Kohus samuti, et toetus tuleb tagasi maksta, kui siseriiklikud pädevad ametiasutused sedastavad, et eksporditoimingu puhul on tegemist kuritarvitusega, mis tuleneb eksportija soovist saavutada ühenduse õigusnormide kohaldamisest tulenevat eelist, luues kunstlikult selle saavutamiseks vajalikud tingimused.¹⁴

32. Esimese küsimusega soovib Finanzgericht Hamburg teada, kas määruse nr 3665/87 artikli 11 lõike 1 esimese lõigu alusel tehtud otsusega määratud sanktsiooni peale esitatud kaebusega seotud menetluse raames on siseriiklike ametiasutuste ja kohutute pädevuses kontrollida, kas eksportija taotles eksporditoetuse saamiseks kohaldatast suuremat toetust, kui selle määruse

12 — Komisjoni 29. novembri 1979. aasta määrus, millega kehtestatakse põllumajandustoodete eksporditoetuste süsteemi ühised üksikasjalikud rakenduseeskirjad (EÜT L 317, lk 1), mis kehtis kohtuvaidluse asjaolude toimumise ajal ja mille artikli 10 lõige 1 vastab sisu poolest määruse nr 3665/87 artikli 5 lõikele 1.

13 — Vt eespool viidatud kohtuotsus Emsland-Stärke (punktid 48 ja 49).

14 — *Ibidem* (punktid 50–54).

15 — Vt selle kohta 13. jaanuari 2004. aasta otsus kohtuasjas C-453/00: Kühne & Heitz (EKL 2004, lk I-837), milles Euroopa Kohus otsustas, et „EÜ artiklist 10 tuleneva koostööpõhimõtte kohaselt on haldusakti andmise eest vastutav haldusorgan kohustatud selle lõpliku akti uuesti läbi vaatama, et arvesse võtta asjaomase sätte tõlgendamist vahepeal Euroopa Kohtu poolt, kui — tal on siseriikliku õiguse kohaselt õigus see akt kehtetuks tunnistada; — kõnealune akt on muutunud lõplikuks viimases astmes asja lahendava siseriikliku kohtu otsuse tagajärjel; — kõnealune kohtuotsus põhineb sellest hilisema Euroopa Kohtu praktika seisukohalt vääril ühenduse õiguse tõlgendamisel, mis võeti vastu Euroopa Kohtult EÜ artikli 234 lõikes 3 sätestatud tingimustel eelotsust küsimata, ja — asjaomane isik on pöördunud haldusorgani poole vahetult pärast kõnealusest kohtupraktikast teada saamist”.

artikli 11 lõike 3 esimese lõigu alusel tehtud otsus toetuse tagasimaksmise kohta põhineb sellel, et puudub tõend toote importimise kohta kolmandasse sihtriiki, mis on kõnesoleva määruse artikli 5 lõike 1 kohaselt nõutav, ja otsus jõustus lõplikult enne sanktsiooni määramise otsuse vastuvõtmist.

36. Ma leian nimelt, et sanktsiooni määramise otsust ei saa teha juhul, kus — nagu antud juhul — ettevõtjal ei õnnestunud tõendada toote kolmandas sihtriigis vabasse ringlusse laskmist, nagu nõutakse määruse nr 3665/87 artikli 5 lõikes 1.

33. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib sisuliselt teada, kas eksportijal on õigus vaidlustada määruse nr 3665/87 artikli 11 lõike 1 esimesel lõigul põhinevat sanktsiooni määramise otsust, kui see otsus tehti pärast eksporditoetuse tagasimaksmise nõuet, mis põhineb sellel, et puudub tõend toote turustamise kohta kolmandas sihtriigis, kui eksportija tagasimaksmist ei vaidlustanud.

37. Järeldan seega, et kui sissenõudmisotsus tehti kõnesoleva määruse artikli 5 lõike 1 rikkumise tõttu, ei olnud võimalik uurida sanktsiooni määramise tingimust, mille kohaselt eksportija taotles kohaldatavast suuremat eksporditoetust. Ühtlasi leian, et sellist tingimust ei saa järeldada lihtsalt asjaolust, et ettevõtja seda sissenõudmisotsust ei vaidlustanud.

34. Teisisõnu küsib Finanzgericht Hamburg, kas eksporditoetuse tagasimaksmise otsuse vaidlustamata jätmine tõendab määruse nr 3665/87 artikli 11 lõike 1 esimeses lõigus ette nähtud kõnesoleva sanktsiooni kohaldamiseks vajalike tingimuste olemasolu.

38. Arvan niisiis, et sellisel juhul nagu põhikohtuasjas peavad siseriiklikud ametiasutused ja kohtud saama kontrollida, kas sanktsiooni määramiseks vajalikud tingimused on täidetud, ja eelkõige, kas eksportija taotles kohaldatavast suuremat eksporditoetust.

35. Arvan, et sellist järeldust ei saa teha ning esimesele küsimusele tuleb vastata jaatavalt.

39. Tuginen selles hinnangus ühelt poolt määruse nr 3665/87 artikli 11 lõike 1 esimese

lõigu ja lõike 3 esimese lõigu sisule ning, teiselt poolt, määruuses taotletavale eesmärgile.

toetuse summa märkimisväärselt vähendamises või rahatrahvi maksmisel.¹⁸ Järelikult võidakse selle sanktsiooniga määrata ettevõttele eriliselt koormava rahalise makse, mis võib teatud juhtudel seada ohtu selle majandusliku elujõulisuse.¹⁹

1. Määruse nr 3665/87 artikli 11 lõike 1 esimese lõigu ja lõike 3 esimese lõigu sisu

40. Siinkohal on sobiv meelde tuletada, et määruse nr 3665/87 artikli 11 lõike 1 esimene lõik näeb ette sanktsiooni kohaldamise „[k]ui leitakse, et eksportija on eksporditoetuse saamiseks taotlenud kohaldatavast suuremat toetust [...]”. Selle sätte kohaselt vähendatakse kõnesoleva ekspordi eest tasumisele kuuluvat toetust kas poole võrra taotletud ja tegelikule ekspordile kohaldatava toetuse vahest¹⁶ või taotletud ja tegelikult ekspordile kohaldatava toetuse kahekordse vahe võrra, kui eksportija esitas tahtlikult valeandmeid.¹⁷

41. Vastupidiselt tagasimaksmisnõudele, millega lihtsalt võetakse alusetult saadud rahaline eelis ära, väljendub sanktsiooni määramise otsus seega kas kohaldatava

42. Neil asjaoludel näib mulle peamine tagada ettevõtjale õiguspärasuse ja õiguskindluse põhimõtete kohaselt piisav õiguskaitse, tõlgendades määruse nr 3665/87 artikli 11 lõike 1 esimese lõigu sõnastust rangelt. Nimelt, nagu Euroopa Kohus on mitmel korral sedastanud, tuleb õiguskindluse nõuet järgida erilise rangusega, kui kõnesoleva õigusnormiga võib ettevõtjale kaasnedra rahalisi tagajärgi.²⁰

43. Esiteks tuleneb määruse nr 3665/87 artikli 11 lõikes 1 kasutatud terminitest, et sanktsiooninormi kohaldamisala piirdub juh-

16 — Vt määruse nr 3665/87 artikli 11 lõike 1 esimese lõigu punkt a.

17 — *Ibidem*, punkt b.

18 — Vt määruse nr 2988/95 artiklid 2, 4 ja 5 haldusmeetmeid (nagu tagasimaksmine) ja -sanktsioone käsitlevate üldiste eeskirjade kohta.

19 — Vt määruse nr 3665/87 artikli 11 lõike 1 esimese lõigu punktid a ja b.

20 — Vt eelkõige 9. juuli 1981. aasta otsus kohtuasjas 169/80: Gondrand Frères ja Garancini (EKL 1981, lk 1931, punkt 17); 15. detsembri 1987. aasta otsus kohtuasjas 326/85: Madalmaad vs. komisjon (EKL 1987, lk 5091, punkt 24); 22. veebruar 1989. aasta otsus liidetud kohtuasjades 92/87 ja 93/87: komisjon vs. Prantsusmaa ja Ühendkuningriik (EKL 1989, lk 405, punkt 22); 13. veebruar 1996. aasta otsus kohtuasjas C-143/93: Van Es Douane Agenten (EKL 1996, lk I-431, punkt 27) ja 23. septembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-78/01: BGL (EKL 2003, lk I-9543, punkt 71–73).

tudega, kus tuvastatakse, et „eksportija *taotles* kohaldatavast suuremat toetust”²¹.

44. Sellel eelotsusetaotluse esitanud kohtu eelotsuse küsimustes niisugusena korratud kohaldamistingimusel on oma määratlus.

45. Taotletud toetuse mõiste on määratletud eespool nimetatud sätte teises lõigus kui „[määruse nr 3665/87] artikli 3 või artikli 25 lõike 2 kohaselt esitatud teabe alusel arvutatud summa”. Nende artiklite kohaselt on teave toetuse saamise õigust tõendavas ekspordidokumendis sisalduv teave ja puudutab eelkõige toodete kirjeldust, massi ja koostist.²² Seega, nagu rõhutas Euroopa Kohus 14. aprilli 2005. aasta otsuses kohtuasjas Käserei Champignon Hofmeister, on „dokument või dokumendid, mis sisaldavad artiklis 3 või artikli 25 lõikes 2 sätestatud andmeid, mille alusel arvutatakse eksporditoetuse summa, [...] käsitatav taotlusena, mis toob valeandmete korral kaasa kõnealuse artikli 11 lõikes 1 ette nähtud sanktsiooni kohaldamise”²³.

46. Just selles tähenduses märgitaksegi määruse nr 2945/94 kolmandas põhjenduses määruse nr 3665/87 artikli 11 lõike 1 kordusena, et „kui eksportija esitab valeandmeid, võib see vea avastamata jäämise korral kaasa tuua toetuse alusetu maksmise; ja et vea avastamise korral on põhjendatud eksportijale sanktsiooni määramine proportsionaalselt summaga, mis talle oleks vea avastamata jäämise korral alusetult makstud ning et kui valeandmeid esitati tahtlikult, on põhjendatud suurema sanktsiooni määramine”. Nii kohustab ühenduse seadusandja eksportijat kui põllumajandustoodete tootmise, töötlemise ja eksportimise ahela viimast lüli esitama täpse deklaratsiooni.

47. Seetõttu näib mulle, et sanktsiooni määramise otsuse kohaldamisala piirdub juhtudega, kus eksportija esitas ekspordideklaratsioonis kogemata või tahtlikult ebatäpseid andmed. Teisisõnu, ma ei leia, et sellist sanktsiooni võiks määrata juhul, kus — nagu see on põhikohtuasjas — ettevõtja ei suutnud tõendada toote kolmandasse sihtriiki importimisega seonduvate tolliformaalsuste täitmist, nagu on nõutav määruse nr 3665/87 artikli 5 lõikes 1. Vastupidist mõõnda oleks minu meelest mitmes mõttes raske.

21 — Kohtujuristi kursiiv.

22 — Vt määruse nr 3665/87 artikli 3 lõike 5 esimene lõik ja artikli 25 lõike 2 esimene lõik.

23 — C-385/03 (EKL 2005, lk I-2997, punkt 22).

48. Kõigepealt, nagu ma juba rõhutasin, oleks selline tõlgendamine ilmselt vastuolus õiguspärasuse ja õiguskindluse põhimõttega. See lisaks määruse nr 3665/87 artikli 11 lõike 1 sõnastusele sätteid ja omistaks kõnesolevale artiklile ühenduse seadusandja kavatsetust suurema ulatuse. Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb aga, et „ka mittekaristusliku iseloomuga sanktsiooni võib määrata üksnes juhul, kui selleks on olemas selge ja üheselt mõistetav õiguslik alus”.²⁴ Järelikult, kui ühenduse seadusandja oleks soovinud kohaldada sanktsiooni teistele juhtudele, oleks ta tõenäoliselt selle määruse artikli 11 lõiget 1 selles suhtes täpsustanud, sest see tekst on üks kõnesoleva määrusega kehtestatud süsteemi alussätteid.

49. Ma arvan ühtlasi, et sellist tõlgendamist takistaks sanktsiooni proportsionaalsuse põhimõtte, mida meenutatakse lisaks määruse nr 2945/94 viiendale põhjendusele ja määruse nr 2988/95 artikli 2 lõikele 1 ka Euroopa Kohtu praktikas.²⁵ Viimases on nimelt korduvalt rõhutatud raskusi, mis võib eksportijatel esineda tollidokumentide saamisel kolmanda impordiriigi ametiasutustelt,

kellele nad ei saa mingil viisil survet avaldada.²⁶ Järelikult oleks sellisel juhul sanktsiooni kohaldamine minu meelest kohatu, arvestades ettevõtjatel määruse nr 3665/87 artikli 5 lõike 1 alusel nõutavate tõendite saamisel esinevaid raskusi.

50. Lõpuks võiks see tõlgendamine minu meelest ohtu seada sanktsiooni ühetaolise kohaldamise põhimõtte, mida meenutatakse määruse nr 2945/94 viiendas põhjenduses, kuivõrd Euroopa Ühenduste Kontrollikoda on tuvastanud liikmesriigiti suuri erinevusi kauba sihtkohta saabumist tõendavate dokumentide kontrolli ja vastuvõtmise osas.²⁷

51. Järelikult tuleb määruse nr 3665/87 artikli 11 lõike 1 esimese ja teise lõigu sõnastusest välja, et sanktsiooni ei saa määrata juhul, kui ettevõtja ei esitanud selle määruse artikli 5 lõike 1 kohaselt nõutavat tõendust. Nendel tingimustel leian ma, et

24 — Vt eelkõige 25. septembri 1984. aasta otsus kohtuasjas 117/83: Kőnecke (EKL 1984, lk 3291, punkt 11) ja 11. juuli 2002. aasta otsus kohtuasjas C-210/00: Kāserei Champignon Hofmeister (EKL 2002, lk I-6453, punkt 52).

25 — Vt 11. juuli 2002. aasta otsus eespool viidatud kohtuasjas Kāserei Champignon Hofmeister (punktid 59–68). Selles kohtuasjas tunnistas Euroopa Kohus määruse nr 3665/87 artikli 11 lõike 1 esimese lõigu punkti a kohaselt määratud ja deklaratsiooni ebatäpsuse korral kohaldatud sanktsiooni proportsionaalsust.

26 — Vt eelkõige 12. juuli 1990. aasta otsus kohtuasjas C-155/89: Philipp Brothers (EKL 1990, lk I-3265, punkt 27) ja 19. juuni 2003. aasta otsus kohtuasjas C-467/01: Eribrand (EKL 2003, lk I-6471, punkt 41).

27 — Eriaruanne nr 7/2001 eksporditoetuste kohta — sihtturg ja turuleviimine, koos komisjoni vastustega (EÜT 2001, C 314, lk 1, punktid 9–13). Kontrollikoda täpsustab, et tarbimiseks ringluse laskmise tolliformaalsuste täitmise tõendamiseks võetakse vastu mitut liiki dokumente, või, nagu ta rõhutab, nende vastuvõtmine ei ole ühtlustatud.

siseriiklik pädev ametiasutus ei saa kõnesoleva määruse artikli 5 lõike 1 rikkumisel põhineva tagasimaksmisnõude raames kontrollida, kas eksportija taotles kohaldatavast suuremat toetust.

52. Teiseks ei arva ma, et sanktsiooni määramise otsuse kohaldamise tingimuste täitmist võib järeldada lihtsalt asjaolust, et ettevõtja ei vaidlustanud eespool nimetatud tagasimaksmisnõuet.

53. Asjaolu, et hageja ei esitanud tagasimaksmisnõude peale kaebust ja et nõue jõustus lõplikult, ei tähenda tingimata, et see ettevõtja taotles määruse nr 3665/87 artikli 11 lõike 1 esimese ja teise lõigu alusel kohaldatavast suuremat toetust.

54. Peale selle ei saa minu meelest tagasimaksmisotsuse peale kaebuse esitamata jätmisega automaatselt kaasneda sanktsiooni määramise otsuse kohaldamine. Tuleks nimelt rõhutada, et sanktsioon on mõeldud selliselt, et seda saaks kohaldada autonoomselt, igasugusest sissenõudmisest sõltumatult nii, et seda ei saaks pidada lihtsalt kõrvaliseks aktiks.

55. Nii tuleneb määruse nr 3665/87 artikli 11 lõike 1 esimese lõigu sõnastusest, et siseriiklik pädev ametiasutus võib vastu võtta sanktsiooni määramise otsuse kohe, kui „leitakse”, et eksportija on eksporditoetuse saamiseks taotlenud kohaldatavast suuremat toetust.

56. Nendel asjaoludel võib sanktsiooni määrata enne ettevõtjale kogu eksporditoetuse väljamaksmist. Nagu Euroopa Kohus on sama sätte tõlgendamisel juba rõhutanud, tuleneb määruse nr 3665/87 artikli 11 lõike 1 esimese lõigu sõnastusest, et „ühenduse seadusandja soovis [...] sanktsioonide kohaldamist mitte pärast seda, kui ühenduse eelarve on kandnud rahalisi kaotusi eksporditoetuse alusetu väljamaksmise tõttu, vaid varasemas staadiumis, kui eksportija esitab eksporditoetuse taotluses valeandmed, olgugi ettekavatsematult”.²⁸

57. Sellegipoolest võib sanktsiooni määramise otsuse teha ka pärast eksporditoetuse väljamaksmist. Sel juhul võib tegemist olla kahte liiki juhtudega.

28 — Vt 14. aprilli 2005. aasta otsus eespool viidatud kohtuasjas Käserei Champignon Hofmeister (punkt 34).

58. Esimesel juhul võib siseriiklik pädev ametiasutus tuvastada eksimuse teabes ja otsustada nõuda mitte ainult alusetult välja makstud toetuse tagastamist, vaid ka määrata sanktsiooni. Sel juhul on sanktsioon sõnaselgelt ette nähtud määruse nr 3665/87 artikli 11 lõike 3 esimeses lõigus, mis — tuletan meelde — näeb ette, et „alusetu toetussumma maksmise korral peab toetust saav isik hüvitama alusetult saadud summad, sealhulgas lõike 1 esimesele lõigule vastavad kohaldatavad sanktsioonid [...]”.²⁹ Väljendi „sealhulgas” kasutamine tähendab minu meelest, et tagasimaksmisnõuet ja sanktsiooni määramise otsust võib sel juhul kohaldada kumuleeruvalt.

59. Ent määruse nr 3665/87 artikli 11 lõike 3 esimese lõigu sõnastuses ei viita miski sellele, kuidas nendel asjaoludel tagasimaksmise ja sanktsiooni süsteemid koos toimivad. Võib üksnes täheldada, et selle sätte sõnastuses ei ole viiteid selle kohta, et otsus tagasimaksmise kohta on põhilise tähtsusega, mille suhtes on sanktsiooni määramise otsus kõrvalise tähtsusega.

60. Sellises olukorras leian ma seega, et iga siseriikliku ametiasutuse pädevuses on talle eksporditoetuste süsteemi rakendamisel

antud menetlusautonoomia kohaselt teha neid otsuseid sellisel, et säilivad eksportijatele antud õigused ja tagatised.

61. Teisel juhul võib siseriiklik pädev ametiasutus määrata sanktsiooni ebatäpse deklaratsiooni tõttu, kui tagasimaksmisnõue on juba esitatud muul põhjusel. Nendel tingimustel on minu meelest tegemist kahe erineva aktiga, mille seaduslikkust peavad siseriiklikud ametiasutused ja kohtud saama kontrollida.

62. Seega tuleb täheldada, et määruse nr 3665/87 artikli 11 lõike 1 esimese lõigu ja lõike 3 esimese lõigu sisuga on vastuolus, et sanktsiooni kohaldamise tingimust, mille kohaselt eksportija taotles kohaldatavast suuremat toetust, kontrollitakse sama määruse artikli 5 lõike 1 rikkumisel põhineva tagasimaksmisnõude raames või järeldatakse lihtsalt asjaolust, et eksportija seda sissenõudmisotsust ei vaidlustanud.

63. Minu meelest kinnitab seda analüüsi määruse nr 3665/87 taotletav eesmärk.

²⁹ — Kohtujuristi kursiiv.

2. Määruses nr 3665/87 taotletav eesmärk

kehtestas ühenduse seadusandja seega ettevõtjale kohustuse esitada täpsed deklaratsioonid, mille täitmata jätmine on karistatav rahatrahviga.

64. Määruse nr 3665/87 eesmärgist, nagu seda on väljendatud määruse nr 2945/94 pealkirjas ning esimeses, teises ja viiendas põhjenduses, tuleneb selgesti, et selles seatakse eesmärgiks võidelda eksporditoetuste valdkonnas tuvastatud eeskirjade eiramise ja pettuste vastu, kehtestades ühelt poolt alusetult väljamakstud summade tagasimaksmise süsteemi ja teiselt poolt sanktsioonide süsteemi.³⁰ Vastavalt määruse nr 2988/95 üheksandale põhjendusele on ühenduse seadusandja andnud kõikidele nendele vahenditele „oma eesmärgi”.

65. Kõigepealt tuleneb määruse nr 2945/94 kolmandast põhjendusest, et halduskaristuse kehtestamine näitab ühenduse seadusandja erilist hoolt võidelda tõhusamalt ametiasutuste poolt ekspordideklaratsioonides tuvastatud eeskirjade eiramise ja hooletusvigade vastu. Nimelt, nagu ma juba rõhutasin, just selle dokumendi alusel kontrollivadki siseriiklikud pädevad ametiasutused õigust eksporditoetusele ja arvutavad selle toetuse summa. Kuna toetusetaotluste arv on liiga suur selleks, et neid süstemaatiliselt ja põhjalikult kontrollida ning olemasolevate kontrollide tõhustamist on raske ette näha,

66. Teiseks näib mulle, et sanktsiooni määramise otsus on mõeldud selliselt, et seda saaks kohaldada autonoomselt.

67. Ühenduse seadusandja täheldas, et üksnes alusetult väljamakstud summade tagasimaksmine ei kaitse ühenduse finantshuve tõhusalt. Ühelt poolt ei võimalda tagasimaksmine vältida ühenduse rahalistele vahenditele kahju tekitamist, sest tagasimaksmist saab põhimõtteliselt määrata alles pärast toetuse väljamaksmist. Teiselt poolt ei võimalda see ka hoiatada ettevõtjaid ettevaatamatu ja taunitava käitumise eest.

68. Sanktsioonide süsteem kehtestati seega nende kahe vajaduse tõttu. Kõigepealt võimaldab see ühenduse finantshuve paremini kaitsta, sest — nagu ma juba märkisin — sanktsiooni võib määrata kohe, kui ekslik teave võib kahju tekitada, see tähendab varakult enne ettevõtjale toetuse andmist.

30 — Vt eespool viidatud 11. juuli 2002. aasta otsus kohtuasjas Käserei Champignon Hofmeister (punkt 60) ja 14. aprilli 2005. aasta otsus kohtuasjas Käserei Champignon Hofmeister (punkt 27).

69. Ühtlasi, nagu on märgitud määruse nr 2945/94 teises ja viiendas põhjenduses, peab see sanktsioon olema „hoiatav”. Nii ei ole, vastupidiselt tagasimaksmisnõudele, sanktsiooni kohaldamise eesmärk mitte seadusele vastavuse taastamine ega kahju heastamine või ebaseadusliku akti tagajärgede kõrvaldamine, vaid õigusvastase käitumise hukkamõistmine, olenemata sellest, kas see on toime pandud hooletusest või tahtlikult.

70. Arvestades määruse nr 3665/87 otstarvet ning tagasimaksmisnõude ja sanktsiooni määramise otsusega taotletavaid erinevaid ja autonoomseid eesmärke, on minu meelest ilmne, et kõnesoleva määruse artikli 11 lõike 1 kohaselt määratud sanktsiooni tuleb käsitada autonoomselt kohaldatava aktina, mis tagab selle määrusega kehtestatud süsteemi raames ühenduse finantshuvide kaitse täielikult. Sanktsiooni määramise otsuse lihtsalt toetuse tagasimaksmise otsuse kõrvalaktina käsitamise tõttu võiks see otsus seega täieliku tõhususe kaotada, mis oleks vastuolus ühenduse seadusandja taotletava eesmärgiga.

71. Järelikult leian ma, et määruses nr 3665/87 taotletava eesmärgiga on vastuolus see, kui sanktsiooni kohaldamise tingimuse, mille kohaselt eksportija taotles kohaldatavast suuremat toetust, täitmist kontrollitakse selle sama määruse artikli 5 lõike 1

rikkumisel põhineva tagasimaksmisnõude raames või järeldatakse lihtsalt asjaolust, et eksportija seda sissenõudmisotsust ei vaidlustanud.

72. Eespool öeldust lähtuvalt leian ma seega, et miski ei takista siseriiklikel ametiasutustel ja kohtutel sanktsiooni määramise otsuse seaduslikkuse kontrollimisel uurida, kas eksportija taotles töepoolest kohaldatavast toetusest suuremat toetust määruse nr 3665/87 artikli 11 lõike 1 esimese ja teise lõigu tähenduses.

73. Esitatud põhjendustest järelduvalt leian ma, et siseriiklike ametiasutuste ja kohtute pädevuses on määruse nr 3665/871 artikli 11 lõike 1 esimese lõigu alusel tehtud otsusega määratud sanktsiooni peale esitatud kaebusega seotud menetluse raames kontrollida, kas eksportija taotles eksporditoetuse saamiseks kohaldatavast suuremat toetust, kui kõnesoleva määruse artikli 5 lõikes 1 nõutava tõenduse puudumisel asjaomase toote kolmandasse sihtriiki importimise kohta põhinev sissenõudmisotsus jõustus lõplikult enne sanktsiooni määramise otsuse vastuvõtmist.

C. Teine eelotsuse küsimus

74. Eelotsusetaotluse esitanud kohus esitas selle küsimuse ainult juhuks, kui esimesele

küsimusele vastatakse eitavalt. Arvestades vastust, mille kohta ma teen Euroopa Kohtule selle küsimuse puhul ettepaneku, leian, et teisele eelotsuse küsimusele ei ole vaja vastata.

V. Ettepanek

75. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Finanzgericht Hamburgi eelotsuse küsimustele järgmiselt:

Siseriiklike ametiasutuste ja kohtute pädevuses on komisjoni 27. novembri 1987. aasta määruse (EMÜ) nr 3665/87, milles sätestatakse põllumajandustoodete eksporditoetuste süsteemi kohaldamise üksikasjalikud ühiseeskirjad (muudetud komisjoni 2. detsembri 1994. aasta määrusega (EÜ) nr 2945/94, määruse (EMÜ) nr 3665/87, milles sätestatakse põllumajandustoodete eksporditoetuste süsteemi kohaldamise üksikasjalikud ühiseeskirjad, muutmiseks seoses sanktsioonide ja alusetult makstud summade tagasinõudmisega), artikli 11 lõike 1 esimese lõigu alusel tehtud otsusega määratud sanktsiooni peale esitatud kaebusega seotud menetluse raames kontrollida, kas eksportija taotles eksporditoetuse saamiseks kohaldatavast suuremat toetust, kui määruse nr 3665/87 artikli 11 lõike 3 esimeses lõigus, mida on muudetud määrusega nr 2945/94, ette nähtud sissenõudmisotsus, mis põhineb toote kolmandasse sihtriiki importimise kohta kõnesoleva määruse artikli 5 lõikes 1 nõutava tõendi puudumisel, jõustus lõplikult enne sanktsiooni määramise otsuse tegemist.