



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MELCHIOR WATHELET
esitatud 25. veebruaril 2014¹

Liidetud kohtuasjad C-129/13 ja C-130/13

**Kamino International Logistics BV (C-129/13),
Datema Hellmann Worldwide Logistics BV (C-130/13)**
versus
Staatssecretaris van Financiën

(eelotsusetaotlused, mille on esitanud Hoge Raad der Nederlanden (Madalmaad))

Tollivõla sissenõudmine — Kaitseõigus — Kaitseõiguste tagamise põhimõte — Vahetu õigusmõju

I. Sissejuhatus

1. Euroopa Kohtule esitatud liidetud kohtuasjad käsitlevad kaitseõigusi ja täpsemalt õigust olla haldusmenetluses ära kuulatud.

2. Hoge Raad der Nederlanden (Madalmaad) esitab 22. veebruari 2013. aasta eelotsusetaotlustega, mis saabusid Euroopa Kohtusse 18. märtsil 2013, Euroopa Kohtule kõigepealt küsimuse kaitseõiguste tagamise põhimõtte vahetu kohaldatavuse kohta. Jaatava vastuse korral küsib ta, kas tuleb sedastada, et õigust olla ära kuulatud on rikutud, kui asjaomasel füüsilisel või juriidilisel isikul oli võimalus esitada oma seisukoht alles vaidemenetluses, st pärast esialgse otsuse tegemist. Viimasena esitab ta Euroopa Kohtule küsimuse kaitseõiguste tagamise põhimõtte võimaliku rikkumise õiguslike tagajärgede kohta ja neid tagajärgi mõjutada võivate asjaolude kohta.

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

1. Euroopa Liidu põhiõiguste harta

3. Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikli 41 „Õigus heale haldusele“ lõiked 1 ja 2 sätestavad:

„1. Igäühel on õigus sellele, et liidu institutsioonid, organid ja asutused käsitleksid tema küsimusi erapooletult, õiglaselt ning mõistliku aja jooksul.

¹ — Algkeel: prantsuse.

2. See õigus kätkeb:

- a) igäihe õigust, et teda kuulatakse ära enne seda, kui tema suhtes kohaldatakse üksikmeedet, mis võib teda kahjustada;

[...]"

4. Harta artikli 51 „Reguleerimisala” lõige 1 näeb ette:

„Harta sätted on subsidiaarsuse põhimõtet arvesse võttes ette nähtud liidu institutsioonidele, organitele ja asutustele ning liikmesriikidele üksnes liidu õiguse kohaldamise korral. Seepärast austavad nad õigusi, järgivad põhimõtteid ning edendavad nende kohaldamist oma asjaomase pädevuse kohaselt, võttes arvesse liidule aluslepingute muudes osades antud volituste piire.”

2. Määrus (EMÜ) nr 2913/92

5. Nõukogu 12. oktoobri 1992. aasta määruse (EMÜ) nr 2913/92, millega kehtestatakse ühenduse tolliseadustik² (edaspidi „ühenduse tolliseadustik”) artiklid 220 ja 221 kuuluvad 3. peatüki 1. jao „Tollimaksu summa kohta arvestuskande tegemine ja võlgnikule teatamine” alla.

6. Ühenduse tolliseadustiku artikli 220 lõige 1 sätestab:

„Kui tollivõlast tuleneva maksusumma kohta ei ole arvestuskannet tehtud kooskõlas artiklitega 218 ja 219 või kanne on tehtud tollivõla tekkimisel seaduse alusel tasumisele kuuluva tollimaksu summast väiksema summa kohta, tehakse tasumisele kuuluva või tasuda jääva tollimaksu summa kohta arvestuskanne kahe päeva jooksul alates kuupäevast, kui toll olukorrast teada saab ning kui tollil on võimalik tollivõla tekkimisel tasumisele kuuluv maksusumma välja arvutada ja võlgnik määrata (järelarvestuskanne). Tähtaega võib kooskõlas artikliga 219 pikendada.”

7. Ühenduse tolliseadustiku artikkel 221 sätestab:

„1. Niipea kui arvestuskanne on tehtud, teatatakse võlgnikule tollimaksu summa vastava korra kohaselt.

[...]

3. Võlgnikule ei teatata tollimaksu summat pärast seda, kui tollivõla tekkimise kuupäevast on möödunud kolm aastat. See ajavahemik katkestatakse artikli 243 kohase kaebuse esitamise hetkest kaebuse menetlemise ajaks.

[...]"

8. Ühenduse tolliseadustiku artiklid 243–245 kuuluvad VII jaotisse „Kaebused tolli otsuste peale”.

9. Ühenduse tolliseadustiku artikkel 243 sätestab:

„1. Igal isikul on õigus esitada kaebusi tolli otsuste peale, mis on seotud tollieeskirjade rakendamisega ja puudutavad kõnealust isikut otseselt ja isiklikult.

2 — EÜT L 302, lk 1; ELT eriväljaanne 02/04, lk 307; Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. novembri 2000. aasta määrusega (EÜ) nr 2700/2000 (EÜT L 311, lk 17; ELT eriväljaanne 02/10, lk 239) muudetud redaktsioonis.

Õigus esitada kaebus on ka igal isikul, kes on taotlenud, et toll teeks tollieeskirjade rakendamise küsimuses otsuse, ja ei ole oma taotluse alusel artikli 6 lõikes 2 nimetatud tähtaja jooksul otsust saanud.

Kaebus tuleb esitada selles liikmesriigis, kus otsus on tehtud või selle tegemist taotletud.

2. Kaebuse võib esitada:

- a) esmalt tolliasutusele, kelle liikmesriigid on selleks määranud;
- b) järgnevalt sõltumatule asutusele, milleks vastavalt liikmesriikides kehtivatele õigusaktidele võib olla kohus või samaväärne eriorgan.”

10. Ühenduse tolliseadustiku artikkel 244 sätestab:

„Kaebuse esitamine ei peata vaidlusaluse otsuse täitmist.

Toll peatab otsuse täitmise osaliselt või täielikult, kui on põhjust arvata, et vaidlustatud otsus ei ole kooskõlas tollialaste õigusaktidega või et asjaomast isikut ähvardab korvamatu kahju.

Kui vaidlustatud otsuse alusel nõutakse sisse impordi- või eksporditollimaksu, võib otsuse täitmise peatada, kui on esitatud või esitatakse tagatis. Tagatise esitamist ei nõuta, kui see tekitaks võlgniku olukorda arvestades tõsisemaid majanduslikke või sotsiaalseid raskusi.”

11. Ühenduse tolliseadustiku artikkel 245 sätestab:

„Liikmesriigid kehtestavad kaebuste esitamise korra rakendussätted.”

B. Madalmaade õigus

12. Algemene wet bestuursrecht (üldine haldusmenetluse seadus, edaspidi „Awb”) artikli 4:8 lõikes 1 on sätestatud, et enne huvitatud isiku suhtes sellise otsuse tegemist, mida ta ei ole taotlenud, kuid mille suhtes võib tal tõenäoliselt olla vastuväiteid, peab haldusorgan andma talle võimaluse oma seisukoha esitamiseks, kui otsus tugineb ühelt poolt huvitatud isikut puudutavate faktide ja huvidega seotud asjaoludele ja teiselt poolt ei ole huvitatud isik neid asjaolusid ise esitanud.

13. Awb artikli 4:12 lõige 1 on sõnastatud järgmiselt:

„Haldusorgan võib rahalise kohustuse või nõude tekitamisele suunatud otsuse tegemisel artiklite 4:7 ja 4:8 sätteid kohaldamata jätta, juhul kui:

- a) selle otsuse peale võib esitada vastuväite või vaide ja
- b) otsuse negatiivsed tagajärjed saab vastuväite või vaide lahendamisega täielikult kõrvaldada.”

14. Awb artikkel 6:22 on sõnastatud järgmiselt:

„Vastuväidet või vaiet lahendav organ võib otsuse, mille peale on vastuväide või vaide esitatud, kirjutatud või kirjutamata õiguse normi või üldise õiguspõhimõtte rikkumisele vaatamata jõusse jätta, kui võib eeldada, et normi või põhimõtte rikkumine ei või huvitatud isikute huve kahjustada.”

15. Awb artikkel 7:2 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Enne vastuväite lahendamist annab haldusorgan huvitatud isikule võimaluse olla ära kuulatud.

2. Haldusorgan teavitab sellest igal juhul vastuväite esitajat ja huvitatud isikuid, kes teevad otsuse ettevalmistamise käigus teatavaks oma seisukoha.”

16. Haldusotsuste peale saab seejärel esitada kaebuse kohtule, mille lahendi peale saab omakorda esitada apellatsioon- ja kassatsioonkaebuse.

III. Asjaolud, põhikohtuasjad ja eelotsuse küsimused

A. Eelotsusetaotluste aluseks olevad asjaolud

17. Mõlemas põhikohtuasjas, mis on siseriiklikus kohtus menetluses, esitas kohtuasjas C-129/13 Kamino International Logistics BV tolliagent ja kohtuasjas C-130/13 Datema Hellmann Worldwide Logistics BV tolliagent (need juriidilised isikud edaspidi „huvitatud isikud”) ühelt ja samalt ettevõtjalt saadud volitusel aastatel 2002 ja 2003 tollideklaratsioonid kauba „aiamajad/peotelgid ja vaheseinad” vabasse ringlusse lubamiseks. Huvitatud isikud deklareerisid need kaubad kombineeritud nomenklatuuri (edaspidi „KN”) rubriigi 6 601 10 00 („aiavarjud jms”) all. Toll esitas nõude tasuda nimetatud rubriiki kuuluvatele kaupadele määratud 4,7% tollimaks.

18. Seejärel viis Madalmaade toll huvitatud isikute volitaja valdustes läbi kontrolli, et teha kindlaks, kas see tariifne klassifikatsioon oli õige. Selle kontrolli tulemusena järeldas Madalmaade pädev ametiasutus, nimelt Inspecteur des impôts (tolliametnik), et kõnealune klassifikatsioon oli ebaõige ja asjassepuutuv kaup tuli klassifitseerida KNi rubriiki 6 306 99 00 („telgid ja matkatarbed”), mille suhtes kohaldatakse kõrgemat maksumäära (12,2%).

19. Arvestades eespool viidatud rubriikide suhtes kohaldatavate maksumäärade erinevust, nõudis Inspecteur des impôts 2. aprilli 2005. aasta otsusega tollivormistusjärgselt sisse täiendava tollimaksu (mõlema juhtumi puhul umbes 10 000 euro suuruse summa). Mõlemale huvitatud isikule koostati sel eesmärgil ühenduse tolliseadustiku artikli 220 alusel maksuotsus.

20. Huvitatud isikutel ei olnud võimalust esitada oma argumente enne nende maksuotsuste koostamist.

B. Haldus- ja kohtumenetluse käik

21. Huvitatud isikud esitasid eespool viidatud maksuotsuste peale vastuväited Inspecteur des impôts’le, kes andis neile võimaluse teha teatavaks oma seisukoha, kuid tunnistas vastuväited põhjendamatuks.

22. Kaebused, mille huvitatud isikud esitasid Inspecteur des impôts’ selle otsuse peale, jättis Rechtbank te Haarlem põhjendamata tõttu rahuldamata. Gerechtshof te Amsterdam jättis apellatsiooniastmes Rechtbank te Haarlemi otsuse muutmata osas, milles selles nõuti, et huvitatud isikud täidaksid maksuotsusest tulenevad kohustused.

23. Huvitatud isikud esitasid seejärel kassatsioonkaebuse Hoge Raad der Nederlanden’ile. Selle menetluse raames esitati eelotsuse küsimused.

24. Oma eelotsusetaotlustes meenutab Hoge Raad der Nederlanden, et Gerechtshof te Amsterdam leidis apellatsioonimenetluses, et Inspecteur des impôts oli rikkunud kaitseõiguste tagamise põhimõtet selles osas, milles ta ei andnud huvitatud isikutele enne maksuteadete tegemist võimalust esitada märkusi asjaolude kohta, millele tuginedes nõuti tollimaks sisse tollivormistusjärgselt.

25. Ta märgib siiski, et ei ühenduse tolliseadustik ega kohaldatav siseriiklik õigus ei sisalda menetlusnormi, mille kohaselt on toll kohustatud andma tollimaksu tasumise eest vastutavale isikule enne ühenduse tolliseadustiku artikli 221 lõike 1 kohase tollivõla teate esitamist võimaluse teha teatavaks oma seisukoha asjaolude kohta, millele tugineb tollivormistussjärgne sissenõudmine.

26. Eeltoodut arvestades tõstatab Hoge Raad der Nederlanden kõigepealt küsimuse, kas liikmesriigi kohus saab vahetult kohaldada kaitseõiguste tagamise põhimõtet. Seejärel, kui vastus sellele küsimusele on jaatav, soovib ta teada, kas on õige, et – nagu järeldas Gerechthshof te Amsterdam – on rikutud kaitseõiguste tagamise põhimõtet (ja eelkõige kaitseõiguste hulka kuuluvat õigust olla ära kuulatud), samas kui, ehkki huvitatud isikud ei saanud esitada oma argumente enne Inspecteur des impôts' esimest otsust, oli neil võimalus oma seisukohta kaitsta vastuväite ja kaebuse menetlemise käigus. Viimasena esitab Hoge Raad der Nederlanden Euroopa Kohtule küsimuse kaitseõiguste tagamise põhimõtte rikkumise õiguslike tagajärgede kohta ja selle kohta, kas need tagajärjed määratakse siseriikliku õiguse alusel või liidu õiguse alusel. Juhul kui need õiguslikud tagajärjed määratakse liidu õiguse alusel, soovib Hoge Raad der Nederlanden täpsemalt teada, kas kaitseõiguste tagamise põhimõtte rikkumise korral on liikmesriigi kohus kohustatud vaidlustatud otsuse tühistama või võib ta võtta oma hinnangus arvesse asjaolu, et ilma kõnealuse rikkumiseta oleks otsus olnud samasugune.

C. Eelotsuse küsimused

27. Neil asjaoludel otsustas Hoge Raad der Nederlanden menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused, mis on mõlemas liidetud kohtuasjas sõnastatud identselt:

- „1. Kas liikmesriigi kohus võib vahetult kohaldada liidu õiguse üldpõhimõtet, mille kohaselt peab haldusasutus tagama kaitseõigused?
2. Kui vastus esimesele küsimusele on jaatav:
 - a. kas liidu õiguse üldpõhimõtet, mille kohaselt peab haldusasutus tagama kaitseõigused, tuleb tõlgendada nii, et seda on rikutud, kui isikut, kelle suhtes oli kavas teha ebasoodne otsus, ei kuulatud enne haldusasutuse ebasoodsa otsuse tegemist küll ära, kuid hilisemas (vastuväite) haldusmenetluses, mis toimus enne kaebuse esitamist liikmesriigi kohtule, sai ta siiski võimaluse esitada oma märkused?
 - b. Kas juhul, kui liidu õiguse üldpõhimõtet, mille kohaselt peab haldusasutus tagama kaitseõigused, rikutakse, tehakse rikkumise õiguslikud tagajärjed kindlaks siseriikliku õiguse alusel?
3. Kui vastus teise küsimuse punktile b on eitav, siis milliseid asjaolusid võib liikmesriigi kohus õiguslike tagajärgede kindlakstegemisel arvesse võtta, ja kas liikmesriigi kohus võib arvesse võtta eeskätt eeldust, et menetluse tulem oleks olnud teistsugune, kui ei oleks rikutud liidu õiguse üldpõhimõtet, mille kohaselt peab haldusasutus tagama kaitseõigused?”

IV. Menetlus Euroopa Kohtus

28. Eelotsusetaotlused saabusid Euroopa Kohtusse 18. märtsil 2013. Euroopa Kohtu presidendi 24. aprilli 2013. aasta otsusega kohtuasjad liideti.

29. Huvitatud isikud, Madalmaade, Belgia, Kreeka ja Hispaania valitsus ning Euroopa Komisjon esitasid kirjalikud märkused. 15. jaanuaril 2014 toimus kohtuistung, kus huvitatud isikud, Madalmaade, Belgia ja Kreeka valitsus ning komisjon esitasid oma suulised märkused.

V. Õiguslik analüüs

A. Esimene eelotsuse küsimus

30. Esimese küsimusega soovib eelotsetaotluse esitanud kohus teada, kas liikmesriigi kohus võib kaitseõiguste tagamise põhimõtet vahetult kohaldada.

31. On kindel, et „kaitseõigused, mis hõlmavad õigust olla ära kuulatud [...], kuuluvad liidu õiguse lahutamatuks osaks olevate ja hartas sätestatud põhiõiguste hulka”.³

32. Lisaks täpsustas Euroopa Kohus just imporditollimaksude tollivormistuse järgse sissenõudmise menetlust käsitlevas kohtuasjas, et selle põhimõtte kohaselt „tuleb niisuguste otsuste adressaatidele, kelle huvivid otsused märkimisväärselt mõjutavad, anda tegelik võimalus nende asjaolude suhtes oma seisukoha esitamiseks, millega ametiasutus oma otsust põhjendada kavatseb”.⁴ Teisisõnu, „õigus olla ära kuulatud tagab igale isikule võimaluse teha haldusmenetluses enne tema huve kahjustada võiva otsuse tegemist tõhusalt ja tegelikult teatavaks oma seisukoha”.⁵

33. Peale selle kätkeb õigus heale haldusele nüüd harta artikli 41 lõike 2 kohaselt sõnaselgelt „igäühe õigust, et teda kuulatakse ära enne seda, kui tema suhtes kohaldatakse üksikmeedet, mis võib teda kahjustada”.

34. Ei saa vaielda vastu sellele, et kuna käesoleval juhul on tegemist tollimaksude tollivormistuse järgse sissenõudmise menetlusega ning seega liidu õiguse kohaldamisega, peavad liikmesriigid järgima harta artiklit 41, vastavalt harta artikli 51 lõikele 1.

35. Liikmesriigi kohtu ülesannete kohta on Euroopa Kohus juba täpsustanud eespool viidatud kohtuotsuses *Sopropé*, et liikmesriigi kohus peab „kontrollima, kas ametiasutuse poolt individuaalselt määratud tähtaeg[is, mis antakse huvitatud isikutele oma märkuste esitamiseks,] vastab asjassepuutuva isiku või ettevõtja konkreetsele olukorrale ja kas see on tal võimaldanud oma kaitseõigusi tegelikult kasutada”.⁶

36. Järelikult tuleneb minu arvates eespool esitatud kaalutlustest mitte üksnes see, et siseriiklikud haldusasutused peavad liidu õiguse kohaldamisel tagama kaitseõigused, vaid ka see, et huvitatud isikud peavad saama siseriiklikes kohtutes vahetult tugineda nende õiguste tagamisele vältimaks, et need õigused jääksid pelgaks sõnakõlksuks või puhtaks formaalsuseks.⁷

B. Teise eelotsuse küsimuse punkt a

37. Teine eelotsuse küsimus jaguneb kaheks alaküsimuseks.

3 — 10. septembri 2013. aasta otsus kohtuasjas C-383/13 PPU: G. ja R. (punkt 32). Vt selle kohta ka 18. juuli 2013. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P: komisjon jt vs. Kadi (punkt 99).

4 — 18. detsembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-349/07: *Sopropé* (EKL 2008, lk I-10369, punkt 37).

5 — 22. novembri 2012. aasta otsus kohtuasjas C-277/11: M. (punkt 87 ja seal viidatud kohtupraktika).

6 — Eespool viidatud kohtuotsus *Sopropé* (punkt 44).

7 — Sellist seisukohta väljendasin ka kohtuasjas, milles tehti eespool viidatud kohtuotsus G. ja R., mis käsitles Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiivi 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel (ELT L 348, lk 98). Vt minu seisukoht selles kohtuasjas, punkt 52.

38. Teise küsimuse punktis a soovitakse teada, kas otsuse adressaadi kaitseõigusi on rikutud, kui teda ei kuulatud ära enne otsuse (käesoleval juhul maksunõude) tegemist, samas kui ta saab oma seisukoha teha teatavaks hilisemas haldusõiguslikus vaidemenetluses. Teise küsimuse punkt b käsitleb kaitseõiguste tagamise põhimõtte rikkumise õiguslikke tagajärgi. See alaküsimus puudutab sama teemat kui kolmas eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimus. Seega analüüsin neid hiljem koos ning piirdun praegu oma arutluskäigus teise küsimuse punktiga a.

39. Siiski tahaksin enne seda analüüsi käsitleda küsimust, mida kohtuistungil põhjalikult arutati ja mida mainis eelotsusetaotluse esitanud kohus, st seda, kas menetlus alates maksuotsusest kuni Awb alusel esitatud vastuväite kohta tehtud otsuseni kujutab endast ühtset menetlust (millisel juhul oleksid otsuse, mida on määratluse kohaselt üks, adressaadi kaitseõigused olnud tingimata tagatud) või koosneb see, vastupidi, kahest etapist ja kahest otsusest, kusjuures teine otsus tehakse üksnes juhul, kui esimese otsuse peale esitatakse vastuväide (sellisel juhul tekib küsimus kaitseõiguste tagamise kohta, sest otsuste adressaat kuulati ära alles pärast algset otsust ja tema vastuväidet).

40. Kuigi haldusasutus on kogu menetluse vältel sama (kuigi samas, Madalmaade valitsuse esindaja märkis kohtuistungil, et see asutus võis kaasata teise asutuse, mis jääks aga esimese haldusasutuse teenistusliku järelevalve alla ja alluvusse), kaldun selgelt toetama teist võimalust.

41. Nimelt kujutavad maksuotsuse koostamine ja saatmine endast otsust, millel on endal õiguslikud tagajärjed, mis kohustavad adressaati tasuma käesoleval juhul täiendava tollimaksu. Need tagajärjed on aga lõplikud, kui adressaat, keda selles etapis ära ei kuulatud, ei esita vaiet. Alles seoses võimaliku vaide esitamisega peab pädev haldusasutus huvitatud isiku ära kuulama, toimiku täielikult uuesti läbi vaatama ja tegema uue otsuse või jätma esitatud maksuotsuse muutmata.

42. Peale selle nähtub kohaldatava liidu õiguse ja siseriikliku õiguse uurimisest, et vaidel ei ole täitmist automaatselt peatavat toimet, kuna nõutud tollimaks tuleb ikkagi tasuda. See, et peatamist saab taotleda (ja et, vastavalt Madalmaade valitsuse esindaja ütlustele kohtuistungil, nõuab ministri käskkiri selle peatamise lubamist, välja arvatud pettuste puhul), ei muuda mitte kuidagi asjaolu, et maksuotsus on iseseisvate õiguslike tagajärgedega otsus.

43. Järgnevates kaalutlustes võtangi analüüsimisel aluseks selle eelduse.

1. Eesmärk, mida taotleb õigus olla ära kuulatud

44. Hoge Raad der Nederlanden'i esitatud küsimusele vastamiseks tuleb kõigepealt tuletada meelde kaitseõiguste ja täpsemalt õiguse olla ära kuulatud eesmärki.

45. Euroopa Kohtu seisukoht on, et „[r]eegli, mille kohaselt huve kahjustava otsuse adressaadile tuleb *enne* selle otsuse tegemist anda võimalus oma märkuste esitamiseks, eesmärk on see, et pädev asutus saaks tõhusalt arvesse võtta kõiki asjasepuutuvaid asjaolusid. Et tagada asjaomase üksikisiku või ettevõtja tõhus kaitse, on kõnealuse reegli eesmärk eelkõige see, et nimetatud isikud saaksid parandada mõne vea või teha teatavaks nende olukorraga seonduvaid asjaolusid, mis mõjutavad seda, kas otsus tehakse või mitte või kas otsuse sisu on nii- või teistsugune.”⁸

46. Teisisõnu, „[õ]igus olla ära kuulatud tagab igale isikule võimaluse teha haldusmenetluses *enne* tema huve kahjustada võiva otsuse tegemist tõhusalt ja tegelikult teatavaks oma seisukoht”.⁹

8 — Eespool viidatud kohtuotsus Sopropé (punkt 49). Kohtujuristi kursiiv.

9 — Eespool viidatud kohtuotsus M. (punkt 87 ja seal viidatud kohtupraktika). Kohtujuristi kursiiv.

47. Euroopa Kohus on õiguse olla ära kuulatud ulatuse selgelt välja öelnud kohtuasjas Gerlach¹⁰, mis käsitles liidu transiidiprotseduuri. Euroopa Kohus leidis, et asjaolude toimumise ajal kohaldatavatest õigusnormidest¹¹ tulenes, et liikmesriik, kus asub lähtetolliasutus, võib imporditollimaksu sisse nõuda alles siis, kui ta eelnevalt on printsipaali teavitanud, et talle on nõutud tõendite esitamiseks antud kolmekuuline tähtaeg, ning kui viimane ei ole neid tõendeid selle tähtaja jooksul esitanud. Euroopa Kohus leidis, et neil asjaoludel ei saa nimetatud tähtaega esmakordselt anda pädevate ametiasutuste imporditollimaksu sissenõudmise otsuse peale esitatud vaide menetlemise raames.¹² Euroopa Kohus kirjeldas printsipaalile antud õigust kui õigust, mille sisuks on „esitada tõhusalt oma seisukoht transiidieeskirjade järgimise kohta *enne* sellist sissenõudmise otsust, mille adressaadiks ta on ja mis riivab märkimisväärselt tema huve”.¹³

48. Sellest kohtupraktikast tuleneb, et asjaolu, et sellise otsuse adressaadile, mis kahjustab tema huve, antakse õigus kaitsta oma seisukohta *pärast* selle otsuse vastuvõtmist, ei taga ei õigust olla ära kuulatud ega kaitseõigusi.

49. Siiski tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast samuti, et „põhiõigused, näiteks kaitseõiguste tagamine, ei ole absoluutsed õigused, vaid neile võib seada piiranguid, tingimusel et need piirangud vastavad tõepoolest kõnealuse meetmega taotletud üldise huvi eesmärkidele ega kujuta seda eesmärki arvestades ülemäärast ja lubamatut sekkumist, mis kahjustaks sel moel tagatud õiguste olemust”.¹⁴ Samas täpsustab eespool viidatud kohtuotsuses Dokter jt Euroopa Kohus veel, et niisugune piirang „oleks ülemäärane ja lubamatu ning kahjustaks kaitseõiguste olemust vaid siis, kui huvitatud isikutele ei oleks antud võimalust vaidlustada nimetatud meetmeid hilisemas menetluses ning selle käigus oma seisukohti tõhusalt väljendada”.¹⁵

2. Õiguse olla ära kuulatud põhimõtte piirang

50. Selleks, et vastata küsimusele, kas piirang, mis Madalmaade Kuningriigis kehtestatud menetlusega on seatud õigusele olla ära kuulatud, vastab eespool viidatud kohtuotsuses Dokter jt sisalduvatele tingimustele, tuleb silmas pidada esiteks liidu õiguse endaga kehtestatud kohustuslikke tingimusi tollivõlast tuleneva maksusumma kohta järelarvestuskande tegemiseks ja teiseks haldusmenetlust tervikuna nii, nagu see on korraldatud siseriiklike õigusnormidega.

a) Ühenduse tolliseadustikuga kehtestatud tähtajad

51. Ühenduse tolliseadustiku artikli 220 lõige 1 nõuab, et kui tollivõlast tuleneva maksusumma kohta ei ole arvestuskannet tehtud kooskõlas selle seadustiku artiklitega 218 ja 219 või kanne on tehtud tollivõla tekkimisel seaduse alusel tasumisele kuuluva tollimaksu summast väiksema summa kohta, tehakse tasumisele kuuluva või tasuda jääva tollimaksu summa kohta arvestuskanne *kahe päeva jooksul* alates kuupäevast, kui toll olukorrast teada saab ning kui tollil on võimalik tollivõla tekkimisel tasumisele kuuluv maksusumma välja arvutada ja võlgnik määrata. Ühenduse tolliseadustiku artiklis 221 on lisatud, et *niipea kui arvestuskanne on tehtud*, teatatakse võlgnikule tollimaksu summa.

52. Niisugust kohustuslikku kahepäevast tähtaega tundub olevat raske ühitada kohustusega kuulata huvitatud isik ära enne tasumisele kuuluva tollimaksu summa kohta arvestuskande tegemise otsust.

10 — 8. märtsi 2007. aasta otsus kohtuasjas C-44/06: Gerlach (EKL 2007, lk I-2071).

11 — Nõukogu 13. detsembri 1976. aasta määrus (EMÜ) nr 222/77 ühenduse transiidi kohta (EÜT 1977, L 38, lk 1), mida on muudetud nõukogu 22. veebruari 1990. aasta määrusega (EMÜ) nr 474/90 (EÜT L 51, lk 1), ja komisjoni 27. märtsi 1987. aasta määrus (EMÜ) nr 1062/87 ühenduse transiidiprotseduuri rakendamist käsitlevate sätete ja selle protseduuri lihtsustamise kohta (EÜT L 107, lk 1), mida on muudetud komisjoni 29. mai 1990. aasta määrusega (EMÜ) nr 1429/90 (EÜT L 137, lk 21).

12 — Eespool viidatud kohtuotsus Gerlach (punkt 36).

13 — *Ibidem* (punkt 37). Kohtujuristi kursiiv.

14 — 15. juuni 2006. aasta otsus kohtuasjas C-28/05: Dokter jt (EKL 2006, lk I-5431, punkt 75).

15 — *Ibidem* (punkt 76).

53. Selle tähtaja sobivust kaitseõiguste tagamise põhimõttega arutati ka juba liikmesriigi kohustuste rikkumist käsitlevas kohtuasjas, milles süüdistati Itaalia Vabariiki.¹⁶ Kuigi Euroopa Kohus leidis, et kaitseõiguste tagamise põhimõtet tuleb kohaldada maksu tollivormistuse järgse sissenõudmise menetluses, täiendas ta seda seisukohta siiski tingimusega, et selle põhimõtte „tagajärjeks ei tohi [...] seevastu olla see, et liikmesriigil on võimalus rikkuda oma kohustust ühenduse õigusnormides sätestatud tähtaegade jooksul kindlaks määrata [liidu] omavahendite maks”.¹⁷

54. Selles kohtuotsuses otsustas Euroopa Kohus seega esitada põhimõtte meeldetuletamise järel tingimuse. Sellest sõnastusest tuleneb, et kuigi kaitseõiguste tagamise põhimõtet tuleb järgida, ei tohi see kaasa tuua liidu tollialaste õigusnormidega liikmesriikidele kehtestatud tähtaegade rikkumist.

55. Olles teadlik, et see tingimus tekitab kaitseõiguste piirangu, leevendas Euroopa Kohus seda, täpsustades, „[l]isaks[, et] tuleb meenutada, et tasumisele kuuluva tollimaksu summa kohta arvestuskande tegemine ja selle võlgnikule teatamine ning omavahendite kohta kande tegemine ei takista võlgnikul tolliseadustiku artikli 243 ja järgnevate artiklite alusel ning kõigi talle kasutada olevate argumentide abil vaidlustada talle pandavaid kohustusi”.¹⁸

56. Liidu seadusandja näib ise olevat teadlik sellest, et liikmesriikidel on raske huvitatud isikut ära kuulata enne tasumisele kuuluva tollimaksu summa kohta arvestuskande tegemist.

57. Nimelt sätestab esiteks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. oktoobri 2013. aasta määruse (EL) nr 952/2013 (millega kehtestatakse liidu tolliseadustik (uuesti sõnastatud))¹⁹ artikli 22 lõige 6 nüüd sõnaselgelt, et „[e]nne sellise otsuse tegemist, mis võib kahjustada taotlejat, peab toll esitama oma otsuse aluseks olevad põhjendused taotlejale, kellele antakse võimalus väljendada oma seisukoht ette nähtud ajavahemiku jooksul alates kuupäevast, mil ta need põhjendused kätte saab või mil see loetakse kättesaaduks.” Selle määruse põhjendus 27 täpsustab lisaks, et selle kohustuse muutis vajalikuks harta. Teiseks, vastavalt kõnealuse määruse artikli 105 lõikele 3 tehakse tasumisele kuuluva impordi- või eksporditollimaksu summa arvestuskande, kui asjakohased sätted on muutunud kohaldatavaks²⁰, neljateistkümne päeva jooksul alates kuupäevast, mil tollil on „võimalik määrata kõnealuse impordi- või eksporditollimaksu summa ja teha otsus”.²¹

b) Asjaomase siseriikliku haldusmenetluse tunnusjooned

58. Käesolevas asjas on haldusmenetlus reguleeritud Awb-ga. Awb artiklis 4:8 ette nähtud põhimõtte kohaselt peavad haldusorganid võimaldama enne huvitatud isiku huve kahjustada võiva otsuse tegemist sellel isikul, kes ei ole seda otsust taotlenud, teha kavandatava otsuse kohta teatavaks oma seisukoha.

59. Awb artikli 4:12 kohaselt ei ole see põhimõte siiski kohaldatav finantsalaste otsuste suhtes, juhul kui esiteks võib otsuse peale esitada vaide, ja teiseks, kui ebasoodsad tagajärjed saab kaebuse lahendamisega täielikult kõrvaldada.

60. Käesolevas asjas tundub, et need kaks tingimust on täidetud.

16 — Vt 17. juuni 2010. aasta otsus kohtuasjas C-423/08: komisjon vs. Itaalia (EKL 2010, lk I-5449).

17 — *Ibidem* (punkt 45).

18 — *Ibidem* (punkt 46).

19 — ELT L 269, lk 1, ja parandus ELT 2013, L 287, lk 90.

20 — Määruse nr 952/2013 artikli 288 lõike 2 kohaselt on artiklid 22 ja 105 kohaldatavad alates 1. maist 2016.

21 — Samas kui käesoleval juhul kohaldatava ühenduse tolliseadustiku artikli 220 lõige 1 näeb ette üksnes tähtaja, milleks on kaks päeva alates kuupäevast, kui toll olukorrast teada saab ning kui tollil on võimalik tollivõla tekkimisel seaduse alusel tasumisele kuuluv maksusumma välja arvutada ja võlgnik määrata.

61. Nimelt oli huvitatud isikutel võimalus lasta otsuse teinud haldusasutusel otsus uuesti läbi vaadata (enne, kui ta saab esitada kaebuse kohtule, mille lahendi peale saab omakorda esitada apellatsioon- ja kassatsioonkaebus).

62. Madalmaade valitsuse väitel viiakse see halduskorras läbivaatamine läbi *ex nunc*, st võttes aluseks õigusnormid ja asjas tähtsust omavad asjaolud vaide üle otsuse tegemise hetke seisuga. Vaidlustatud otsuse negatiivsed tagajärjed saaks seega vaidemenetluses kõrvaldada.

63. Peale selle sätestab Awb artikkel 7:2, et „[e]nne vastuväite lahendamist annab haldusorgan huvitatud isikule võimaluse olla ära kuulatud”.

64. Märgin siiski, et ühenduse tolliseadustiku artikli 244 esimese lõigu kohaselt ei peata kaebuse esitamine vaidlusaluse otsuse täitmist. Tõsi küll, nimetatud artikli teine lõik pehmendab seda reeglit, lubades tollil peatada otsuse täitmise osaliselt või täielikult. See peatamine on aga võimalik üksnes juhul, kui tollil on põhjust arvata, et vaidlustatud otsus ei ole kooskõlas tollialaste õigusaktidega või et huvitatud isikut ähvardab korvamatu kahju. Peale selle nõuab ühenduse tolliseadustiku artikli 244 kolmas lõik sellisel juhul tagatise esitamist (välja arvatud juhul, kui võlgnikul tekiks tõsiseid majanduslikke või sotsiaalseid raskusi).

65. Madalmaade valitsuse väitel saaks vaidlusaluse otsuse võimalikke negatiivseid tagajärgi siiski tagantjärele kõrvaldada, kui võrd maksmist võib vaide korral edasi lükata ja otsuse täitmise võib peatada kuni vaide (ja kaebuse) menetluse lõpuni siseriiklike eeskirjade alusel.

66. Siiski, nagu ma juba esile tõstsin, märkis Madalmaade valitsuse esindaja kohtuistungil, et see peatamine ei ole automaatne, vaid vaidlustatud maksuotsuse adressaat peab seda oma vaites taotlema. Peale selle nähtub nendest ütlustest samuti, et kuigi peatamist üldreeglina lubatakse, on see põhimõtteline lubamine võimalik üksnes ministri käskkirjaga.

67. Kui eelotsuse esitanud kohtu (kes ei maininud seda käskkirja oma eelotsusetaotluses) kontrollist ei tulene teisiti, ei ole selline norm, mida juba selle määratlust arvestades võib igal hetkel muuta, minu arvates sedalaadi norm, mis peataks piisavalt automaatselt maksuotsuse iseseisvad õiguslikud tagajärjed kuni selle võimaliku muutmiseni ja, täpsemalt, peataks täiendava tollimaksu tasumise kohustuse.

c) Järeldus teise küsimuse punkti a kohta

68. Käesoleval juhul ei kuulatud maksuotsuse adressaati ära enne tema huve kahjustavat otsust, kuid Awb artikkel 7:2 näeb sõnaselgelt ette, et enne vaide lahendamist annab haldusorgan huvitatud isikule võimaluse olla ära kuulatud.

69. Lisaks on järgitud vajadust teha vahet esiteks harta artiklis 41 (vaidemenetlus) sätestatud õiguste ja teiseks harta artiklis 47 (kohtumenetlus) sätestatud õiguste vahel, sest huvitatud isiku ärakuulamine korraldatakse tõesti haldusmenetluses ja mitte üksnes kohtumenetluse käigus.

70. Seega ei ole tegemist juhtumiga, kus, kui korrata eespool viidatud kohtuotsuse Dokter jt sõnu, „huvitatud isikutelt oleks võetud võimalus vaidlustada [vaidlusalune otsus] hilisemas menetluses ning selle käigus oma seisukohti tõhusalt väljendada”.²²

71. Sellele vaatamata ei tundu mulle, et need asjaolud oleksid piisavad, et tegemist oleks kaitseõiguste tagamise põhimõtte õigustatud piiranguga, ja seda kolmel põhjusel.

22 — Selle kohtuotsuse punkt 76.

72. Esiteks ei näe ma põhjuseid, millele võiks tugineda kui üldise huvi eesmärgile, mis õigustab eelnevalt ära kuulamata jätmise. Ainult liidu õigusnormidest tulenevaid tähtsajaid nõudeid ei saa minu arvates selles osas pidada vastuvõetavateks põhjusteks.

73. Teiseks, otsuse kohta, mis tehakse ilma selle adressaati ära kuulamata, saab uue haldusotsuse teha üksnes selle adressaadi algatusel.

74. Viimane ja peamine põhjus on see, et vaidemenetlusel ei ole automaatset peatavat toimet. Euroopa Kohtu praktikast nähtub aga, et see tunnus on otsustava tähtsusega, kui uuritakse võimalikku õigustust asjaolule, et on piiratud õigust olla enne huve kahjustava otsuse tegemist ära kuulatud.

75. Euroopa Kohus otsustas muu hulgas oma otsuses *Texdata Software*²³, et „700 euro suuruse esialgse karistuse kohaldamine ilma eelnevat hoiatust saatmata ja võimaluseta olla enne karistuse määramist ära kuulatud, [ei mõjuta] asjassepuutuva põhiõiguse olemust, kuna trahviotsusele põhistatud vastuväite esitamine muudab viivitamata selle otsuse kohaldamatuks ja käivitab tavamenetluse, milles on võimalik tagada õigus olla ära kuulatud” (kohtujuristi kursiiv).

76. Kuigi käesoleval juhul on teine tingimus täidetud (adressaat kuulatakse ära vaidemenetluses), ei ole täidetud esimest nõuet (huve kahjustava akti vahetu kohaldamatus).

77. Neil asjaoludel leian, et niisugused siseriiklikud õigusnormid, nagu käsitletakse põhikohtuasjades, rikuvad asjaomase isiku kaitseõiguste tagamise põhimõtet, täpsemalt õigust olla ära kuulatud.

78. Kui Euroopa Kohus minu analüüsiga ei nõustu, ei ole vaja vastata teise küsimuse punktile b ega kolmandale küsimusele, sest need käsitlevad kaitseõiguste põhimõtte rikkumise õiguslikke tagajärgi.

C. Teise küsimuse punkt b ja kolmas küsimus

79. Teise küsimuse punktis b ja kolmandas küsimuses palub eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtul täpsustada, kas, esiteks, selle asjaolu, et haldusasutus rikub kaitseõiguste tagamise põhimõtet, õiguslikud tagajärjed määratakse siseriikliku õiguse alusel või mitte, ja teiseks, kui vastus on eitav, siis milliseid asjaolusid võib liikmesriigi kohus hindamise käigus arvesse võtta. Kolmandas küsimuses viitab eelotsusetaotluse esitanud kohus sõnaselgelt sellise võimaluse arvesse võtmisele, et otsustamisprotsessi tulemus oleks olnud samasugune juhul, kui rikutud õigus oleks olnud tagatud.

80. Nendele küsimustele leiab selge, täpse ja täiesti üheti mõistetava vastuse eespool viidatud kohtuotsusest G. ja R. Euroopa Kohus leidis nimelt:

„35 Liikmesriikide ametiasutustel on põhimõtteliselt kohustus tagada selliste otsuste adressaatide kaitseõigusi, mis mõjutavad oluliselt nende huve, kui nad võtavad meetmeid liidu õiguse kohaldamisalas. Kui liidu õigus, nagu põhikohtuasja asjaoludes, ei kehtesta kaitseõiguste tagamise tingimusi [...] ega nende õiguste rikkumise tagajärgi, siis jäävad need tingimused ja tagajärjed siseriikliku õiguse kohaldamisalasse, kui selles osas võetud meetmed on võrreldavad nendega, mis on kohaldatavad isikutele sarnastes siseriiklikes õiguslikes olukordades (võrdvärsuse põhimõte), ja kui need ei muuda liidu õigusega antud õiguste kasutamist praktikas võimatuks või ülemäära raskeks (tõhususe põhimõte) [...]”

36 Siiski, kuigi liikmesriikidel on lubatud võimaldada nende kodanike kaitseõiguste kasutamist samadel tingimustel kui need, mis on kehtestatud siseriiklike olukordade reguleerimiseks, peavad need tingimused vastama liidu õigusele ega tohi nimelt kahjustada direktiivi 2008/115 kasulikkust toimet.

23 — 26. septembri 2013. aasta otsus kohtuasjas C-418/11 (punkt 85).

[...]

38 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimuste kohta tuleb märkida, et liidu õiguse kohaselt toob kaitseõiguste, eelkõige õiguse olla ära kuulatud rikkumine kaasa käsitletava haldusmenetluse lõpus tehtud otsuse tühistamise vaid juhul, kui ilma selle rikkumiseta oleks kõnealune menetlus võinud lõppeda erinevalt [...].”²⁴

81. Eeskiri ei ole uus. Sellist lahendust pooldas Euroopa Kohus juba kohtuotsuses *Distillers Company vs. komisjon*²⁵, milles hageja väitis muu hulgas, et pädev ametiasutus ei saanud võtta arvesse kõiki argumente, mille ta esitas oma hagi põhjendamiseks suulises menetluses, ega mitut täiendust vastusele, mis ta andis komisjoni esitatud vastuväidetele. Oma otsuses leidis Euroopa Kohus siiski, et ei olnud „vaja uurida [neid] menetlusnormide rikkumisi” ja „see oleks teisiti vaid juhul, kui esineks võimalus, et nende rikkumiste puudumisel oleks haldusmenetlus võinud anda erineva tulemuse”.²⁶

82. Kuivõrd kohtuasjas, milles tehti eespool viidatud kohtuotsus *G. ja R.*, kasutas Euroopa Kohus sama lahendust, kuigi tegemist oli isikute vabadust sedavõrd piirava meetmega nagu kodumaale tagasisaatmist ootava välismaalase kinnipidamise pikendamine kuue kuni kaheksateistkümnepäevase kuu võrra, ei kujuta ma ette, et see võiks olla teisiti menetluses, milles on kaalul ainult üks rahalised tagajärjed.

83. Peale selle märgin, et käesoleva toimiku puhul jätsid vaide kohta tehtud haldusotsus ning esimese astme kohtu ja apellatsioonikohtu otsused esialgse otsuse muutmata, kusjuures see toimus pärast seda, kui huvitatud isikud olid saanud esitada oma argumentid.

84. Neid kaalutlusi arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata teise küsimuse punktile b, täpsustades eelotsusetaotluse esitanud kohtule, et kaitseõiguste tagamise tingimused ja nende õiguste rikkumise tagajärjed kuuluvad siseriikliku õiguse kohaldamisalasse, kui selles osas võetud meetmed on võrreldavad nendega, mis on kohaldatavad isikutele sarnastes siseriiklikes õiguslikes olukordades (võrdväarsuse põhimõte), ja kui need ei muuda liidu õigusega antud õiguste kasutamist praktikas võimatuks või ülemäära raskeks (tõhususe põhimõte).

85. See lahendus tuleb tollivaldkonnas üle võtta, kuna ühenduse tolliseadustiku artikkel 245 viitab sõnaselgelt siseriiklikule õigusele, täpsustades, et „[l]iikmesriigid kehtestavad kaebuste esitamise korra rakendussätteid”.

86. Siiski, kuivõrd liidu õiguse täielik mõju peab olema tagatud, teen Euroopa Kohtule lisaks ettepaneku vastata kolmandale küsimusele, märkides eelotsusetaotluse esitanud kohtule, et liidu õiguse kohaselt toob kaitseõiguste – eelkõige õiguse olla ära kuulatud – rikkumine kaasa käsitletava haldusmenetluse lõpus tehtud otsuse tühistamise vaid juhul, kui ilma selle rikkumiseta oleks kõnealune menetlus võinud lõppeda erineval moel.

87. Sellist lahendust tuleb käesoleval juhul kasutada seda enam, et huvitatud isikud ise möönavad, et vaidmenetlus ei oleks lõppenud teistsugusel viisil juhul, kui nad oleks enne vaidlusalust otsust ära kuulatud, kuna nad ei vaidlusta *Inspecteur des impôts*’ tehtud tariifset klassifitseerimist. Nagu ma juba eespool märkisin, jätsid vaide kohta tehtud haldusotsus ning esimese astme kohtu ja apellatsioonikohtu otsused esialgse otsuse muutmata.

24 — Eespool viidatud kohtuotsus *G. ja R.* Kohtujuristi kursiv.

25 — 10. juuli 1980. aasta otsus kohtuasjas 30/78: *Distillers Company vs. komisjon* (EKL 1980, lk 2229).

26 — *Ibidem* (punkt 26).

VI. Ettepanek

88. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Hoge Raad der Nederlandeni esitatud eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Isikud võivad liikmesriigi kohtutes vahetult tugineda põhimõttele, mille kohaselt peab haldusasutus tagama kaitseõigused.
2. a. Niisugused siseriiklikud õigusnormid nagu põhikohtuasjades käsitletavat õigusnormid, mis ei anna huve kahjustava otsuse adressaadile võimalust, et haldusasutus ta enne otsuse tegemist ära kuulab, kuid annavad talle selle võimaluse hilisemas haldusmenetluses, ilma aga, et see edasikaebamine tooks kaasa huve kahjustava otsuse automaatse peatamise, rikuvad huvitatud isiku kaitseõiguste, täpsemalt õiguse olla ära kuulatud tagamise põhimõtet.
2. b. Kaitseõiguste tagamise tingimused ja selle põhimõtte rikkumise tagajärjed kuuluvad siseriikliku õiguse kohaldamisalasse, kui selles osas võetud meetmed on võrreldavad nendega, mis on kohaldatavad isikutele sarnastes siseriiklikes õiguslikes olukordades (võrdväarsuse põhimõte), ja kui need ei muuda liidu õigusega antud õiguste kasutamist praktikas võimatuks või ülemäära raskeks (tõhususe põhimõte).
3. Kuna liikmesriigi kohtul on kohustus tagada liidu õiguse täielik mõju, võib ta kaitseõiguste, eelkõige õiguse olla ära kuulatud rikkumise tagajärgede hindamisel võtta arvesse asjaolu, et selline rikkumine toob kaasa käsitletava haldusmenetluse lõpus tehtud otsuse tühistamise vaid juhul, kui ilma selle rikkumiseta oleks kõnealune menetlus võinud lõppeda erineval moel.