



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
NILS WAHL
esitatud 4. oktoobril 2018¹

Kohtuasi C-587/17 P

Belgia Kuningriik
versus

Euroopa Komisjon

Apellatsioonkaebus – Ühine põllumajanduspoliitika – Määrus nr 1290/2005 – Ühise põllumajanduspoliitika rahastamine – Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondi (EAGF) – Artiklid 9 ja 32 – Liikmesriikide kohustused – Kulutused, mida Euroopa Liit ei rahasta – Alusetult makstud eksporditoetuste tagasinõudmine – Vajadus ammendada kõik riigisisesed õiguskaitsevahendid – Eelotsusetaotluse mitte esitamine – Liikmesriigile süüks pandav hooletus – Hindamiskriteeriumid

1. Oma apellatsioonkaebuses palub Belgia Kuningriik Euroopa Kohtul tühistada 20. juuli 2017. aasta otsus kohtuasjas Belgia *vs.* komisjon,² millega Üldkohus jättis rahuldamata tema tühistamishagi komisjoni rakendusotsuse (EL) 2016/417³ peale, niivõrd kui sellega jäeti Belgia Kuningriigile eraldamata 9 601 619 eurot Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondist (edaspidi „EAGF“).

2. Käesolevas apellatsioonimenetluses on Euroopa Kohtul võimalus selgitada, millise ulatusega on liikmesriikide kohustus nõuda tagasi EAGFist alusetult välja makstud summad. Nimelt tuleb Euroopa Kohtul otsustada, kas Üldkohtul oli õigus, et käesoleva juhtumi asjaoludel kujutab pädevate Belgia ametiasutuste otsus mitte ammendada alusetult makstud eksporditoetuste tagasinõudmisel kõiki riigisiseseid õiguskaitsevahendeid, hooletust, mida võib Belgia Kuningriigile süüks panna nõukogu määruse (EÜ) nr 1290/2005⁴ artikli 32 lõike 8 punkti a tähenduses.

I. Õiguslik raamistik

3. Määruses nr 1290/2005 on sätestatud ühise põllumajanduspoliitika rahastamise raamistik.

4. Määruse põhjenduse 25 kohaselt peaksid liikmesriigid vastu võtma meetmed, mis tagavad, et tehingud teostatakse korrektselt ka tegelikkuses. Samuti peaksid liikmesriigid ennetama ja tõhusalt käsitlema kõiki toetuse saajate poolseid eeskirjade eiramisi.

1 Algkeel: inglise.

2 T-287/16, ei avaldata, EU:T:2017:531 (edaspidi „vaidlustatud kohtuotsus“).

3 Komisjoni 17. märtsi 2016. aasta otsus (EL) 2016/417, mille kohaselt Euroopa Liit ei rahasta teatavaid kulusid, mida liikmesriigid on kandnud Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondi (EAGF) ja Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi (EAFRD) raames (ELT 2016, L 75, lk 16; edaspidi „vaidlusalune otsus“).

4 21. juuni 2005. aasta määrus ühise põllumajanduspoliitika rahastamise kohta (ELT 2005, L 209, lk 1). See määrus ei ole enam jõus. See asendati Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrusega (EL) nr 1306/2013 ühise põllumajanduspoliitika rahastamise, haldamise ja seire kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EMÜ) nr 352/78, (EÜ) nr 165/94, (EÜ) nr 2799/98, (EÜ) nr 814/2000, (EÜ) nr 1290/2005 ja (EÜ) nr 485/2008 (ELT 2013, L 347, lk 549, ja parandus ELT 2016, L 130, lk 6).

5. Põhjenduses 26 on märgitud, et teatavatel liikmesriigi hooletuse juhtudel peaks olema õigustatud ka kogu summa võtmine asjaomaselt liikmesriigilt. Samas põhjenduses on siiski selgitatud, et finantsvastutus tuleks õiglaselt jagada ühenduse ja liikmesriikide vahel kooskõlas liikmesriikide siseriiklikest menetlustest tulenevate kohustustega.

6. Põhjenduse 27 kohaselt võivad tagasinõudmismenetlused alusetult makstud summade tagasinõudmist viivitada ning õnnestumine ei ole tagatud. Ka nende menetluste maksumus võib olla tagasinõutavate summadega võrreldes ebaproportsionaalne

7. Määruse nr 1290/2005 artiklis 3 on muu hulgas sätestatud:

„1. EAGF rahastab liikmesriikide ja [liidu] halduskoostöö korras [liidu] õigusaktidega kooskõlas tehtud järgmisi kulusid:

a) põllumajandustoodete kolmandatesse riikidesse ekspordimiseks määratud toetused;

[...]“

8. Määruse nr 1290/2005 artiklis 9 on sätestatud:

„1. Liikmesriigid:

a) võtavad ühise põllumajanduspoliitika raames vastu kõik õigus- ja haldusnormid ning kõik muud vajalikud meetmed, et tagada [Euroopa Liidu] finantshuvide tõhus kaitse ja eriti selleks, et:

i) kontrollida EAGFi ning EAFRD poolt rahastatavate tehingute õigsust ja nõuetele vastavust;

ii) vältida ja käsitleda eeskirjade eiramisi;

iii) tagasi nõuda eeskirjade eiramise või hooletuse tõttu kaotatud summad.

[...]“

9. Määruse artikli 31 lõikes 1 on sätestatud:

„Kui komisjon leiab, et artikli 3 lõikes 1 ja artiklis 4 näidatud kulud on tehtud [liidu] eeskirju rikkudes, teeb ta otsuse [liidu] rahastamisest välja jäetavate summade kohta vastavalt artikli 41 lõikes 3 nimetatud korrale.“

10. Määruse nr 1290/2005 artiklis 32 on sätestatud:

„[...]“

5. Kui tagasinõudmist ei ole toimunud nelja aasta jooksul pärast esmakordset halduslikku või kohtulikku tuvastamist, või kaheksa aasta jooksul, kui tagasinõudmine toimub siseriikliku kohtu kaudu, kaetakse 50% tagasinõudmise puudumise finants tagajärgedest asjaomase liikmesriigi ja 50% [EL] eelarvest.

Asjaomane liikmesriik toob lõike 3 esimeses lõigus nimetatud kokkuvõtvast aruandes eraldi välja summad, mille osas ei toimunud tagasinõudmist käesoleva lõike esimeses lõigus sätestatud tähtaja jooksul.

Vastavalt esimesele lõigule tagasinõudmise puudumisest tuleneva finantskohustuse jagamine ei piira asjaomase liikmesriigi kohustust järgida tagasinõudmismenetlusi vastavalt käesoleva määruse artikli 9 lõikele 1. Sel viisil tagasi nõutud summadest kantakse 50% EAGFi arvele pärast lõikes 2 ette nähtud kinnipidamise kohaldamist.

Kui tagasinõudmismenetluse raames konstateeritakse eeskirjade eiramiste puudumist lõpliku laadi haldusakti või kohtuotsusega, deklareerib asjaomane liikmesriik EAGFile kuluna tema poolt esimese lõigu alusel kantud finantskohustuse.

[...]

6. Nõuetekohaselt põhjendatud juhtudel võivad liikmesriigid otsustada tagasinõudmist mitte läbi viia. Sellise otsuse võib teha vaid järgmistel juhtudel:

- a) kui tagasinõudmisel juba tehtud ja ettenähtavad kulud on suuremad kui tagasinõutav summa; või
- b) kui tagasinõudmine osutub võimatuks võlgniku või eeskirjade eiramise eest juriidilist vastutust kandvate isikute asjaomase liikmesriigi õigusaktide kohaselt tuvastatud ja tunnistatud maksejõuetuse tõttu.

[...]

8. Pärast artikli 31 lõikes 3 sätestatud menetluse läbiviimist võib komisjon teha otsuse [liidu] eelarvesse pandud summade ühenduse rahastamisest kõrvaldamise kohta järgmistel juhtudel:

- a) kohaldades käesoleva artikli lõikeid 5 ja 6, kui komisjon tuvastab, et eeskirjade eiramine või tagasinõudmise puudumine tulenevad haldusasutustele või muudele ametiasutustele süüks pandavast eeskirjade eiramisest või hooletusest;

[...]“

II. Menetluse taust

A. Pettusega saadud eksporditoetused (1992–1993)

11. Aastal 1992 müüs Générale Sucrière, kelle õigused võttis hiljem õigusjärgluse teel üle Saint-Louis Sucre, kokku 24 000 tonni suhkrut Metelmannile ja Sucre Export'ile. Vastavalt ostu-müügilepingutele pidi see suhkur minema Euroopa Liidust ekspordiks.

12. Metelmann ja Sucre Export müüsid 6000 tonni suhkrut kahe vahendaja kaudu edasi äriühingutele Proud Trading ja Shawline Offshore. Nendes lepingutes oli samuti ette nähtud, et selle suhkru sihtkoht on kolmas riik väljaspool (praegust) Euroopa Liitu ning et see tuleb Euroopa Liidu territooriumilt ära vedada viivitamata pärast laadimist.

13. Saint-Louis Sucre tellis ühelt poolt äriühingult Belgian Bunkering ja teiselt poolt äriühingult Stevedoring et Manufert (edaspidi „Manuport Services“) asjakohaste dokumentide koostamise ning suhkru vastuvõtmise ja laevadele laadimise.

14. Suhkur, mida tuli vedada Antwerpeni (Belgia) sadamast Usbekistani, laaditi 20. jaanuari ja 29. märtsi 1993 vahel.

15. Manuport Services koostas ja andis asjakohased dokumendid, sealhulgas ekspordideklaratsioonid pädevale ametiasutusele, kelleks oli Bureau d'intervention et de restitution belge (Belgia sekkumise ja hüvitamise büroo; edaspidi „BIRB“). Nende dokumentide põhjal tegi BIRB Saint-Louis Sucre'ile ettemakse seoses eksporditoetusega, mida Saint-Louis Sucre'il oli õigus saada. Makse muudeti lõplikuks siis, kui Saint-Louis Sucre oli esitanud tõendid, et suhkur on (praeguse) Euroopa Liidu tolliliidu territooriumilt välja jõudnud.

16. Pärast seda, kui makse oli tehtud, avastati, et 6000 tonni suhkrut, mille Metelmann ja Sucre Export olid müünud edasi äriühingutele Proud Trading ja Shawline Offshore, on pärast Antwerpeni sadamast väljasaatmist suunatud mujale, mitte algsesse sihtkohta, ja valedokumentide põhjal pettusega Euroopa Liitu reimporditud. Saint-Louis Sucre teatas BIRB-le sellest avastusest ise.

B. Kriminaalmenetlus (1994–2004)

17. Pärast seda, kui suhkru reimportimine avastati, algatati kriminaalmenetlus kahe isiku vastu, kes olid tegutsenud vahendajatena ühelt poolt Metelmanni ja Sucre Export'i ning teiselt poolt äriühingute Shawline Offshore ja Proud Trading vahel.

18. Need kaks isikut mõisteti Hof van Beroep Antwerpeni (Antwerpeni apellatsioonikohus, Belgia) 22. oktoobri 2003. aasta kohtuotsusega süüdi pettuses, valedokumentide koostamises ja valedokumentide kasutamises.

19. Selles menetluses esitasid BIRB, Saint-Louis Sucre, Metelmann, Sucre Export ja Manuport Services tsiviilnõude ja neile määrati esialgu 1 sent hüvitiseks mainitud kahe isiku põhjustatud kahju eest.

C. Tagasinõudmise tsiviilmenetlus (1994–1997 ja 1997–2012)

20. BIRB nõudis 16. märtsil 1994 pärast seda, kui talle ekspordipettusest teatati, et Saint-Louis Sucre maksaks eksporditoetuse tagasi. BIRB sõnul oli Saint-Louis Sucre reimportinud suhkrut, mis oli varem teatavate dokumentide (vorm T5) kohaselt ekspordiks deklareeritud ja tõendatult eksporditud, valedokumentide abil (vorm T2E).

21. Saint-Louis Sucre vaidles sellele nõudele vastu, väites, et tema eeskirjade eiramise eest ei vastuta.

22. Sellegipoolest nõustus Saint-Louis Sucre ajutiselt maksma BIRB nõutud summa, et peatada intresside lisandumine. Makstud summa vastas põhisummale ja intressile, mida BIRB nõudis 19. aprillist 1994 kuni 16. maini 1997 kestnud ajavahemiku eest.

23. Olles saanud Saint-Louis Sucrelt makse, maksis Belgia Kuningriik summa, mis vastas 80%-le Saint-Louis Sucrelt saadud summast, EAGFile ning pidas ülejäänud 20% sellest summast kinni vastavalt määrusele nr 595/91.⁵

24. Saint-Louis Sucre pöördus 18. juunil 1997 tribunal de première instance de Bruxelles'i (Brüsseli esimese astme kohus, Belgia) poole nõudega, et talle tagastataks BIRB-le makstud summa koos intressi ja kuludega.

25. Nimetatud kohus kohustas 20. märtsi 2008. aasta otsusega BIRB-lt nõutud summa Saint-Louis Sucrele tagasi maksma.

⁵ Nõukogu 4. märtsi 1991. aasta määrus (EMÜ) nr 595/91 eeskirjade eiramise ja valesti makstud summade tagasinõudmise kohta ühise põllumajanduspoliitika rahastamisel, infosüsteemi loomise kohta selles valdkonnas ning määruse (EMÜ) nr 283/72 kehtetuks tunnistamise kohta (EÜT 1991, L 67, lk 11).

26. BIRB pöördus apellatsioonkaebusega cour d'appel de Bruxelles'i (Brüsseli apellatsioonikohus, Belgia). BIRB palus nimetatud kohtul taotleda Euroopa Liidu Kohtult eelotsust kolmes küsimuses. Cour d'appel de Bruxelles (Brüsseli apellatsioonikohus, Belgia) aga jättis 3. mai 2012. aasta kohtuotsusega tribunal de première instance de Bruxelles'i (Brüsseli esimese astme kohus, Belgia) otsuse muutmata ning mõistis BIRB-lt Saint-Louis Sucre kasuks välja 10 114 003,39 eurot, mis vastab 5 133 087,54 eurole koos intressiga alates 1. juunist 1997 ning mitmesuguste muude kuludega. Nimetatud kohus ei pidanud vajalikuks Euroopa Kohtult üheski küsimuses eelotsust taotleda.

27. Kui cour d'appel de Bruxelles (Brüsseli apellatsioonikohus, Belgia) oli otsuse teinud, taotles BIRB arvamust juristilt, kelle on õigus esineda Cour de cassation'is (kassatsioonikohus, Belgia), sest Belgia õigusnormide kohaselt ei tohi isik pöörduda kassatsioonkaebusega Cour de cassation'i (kassatsioonikohus, Belgia) poole, kui ta ei ole enne niisugust arvamust saanud.

28. Pärast kohtutoimiku ja Euroopa Kohtu praktika põhjalikku uurimist esitas jurist, kellel on õigus esineda Cour de cassation'is (kassatsioonikohus, Belgia), oma arvamuse, järeldades, et BIRB ei saa esitada Cour de cassationi (kassatsioonikohus, Belgia) tulemuslikku kassatsioonkaebust.

29. Pärast selle arvamuse saamist otsustas BIRB mitte esitada kassatsioonkaebust cour d'appel de Bruxelles'i (Brüsseli apellatsioonikohus, Belgia) otsuse peale. Selle tagajärjel maksis BIRB temalt välja mõistetud summa Saint-Louis Sucrele.

D. EAGFi arvelt kantud kulutus (2012–2016)

30. Kui cour d'appel de Bruxelles (Brüsseli apellatsioonikohus, Belgia) oli otsuse teinud, teatas BIRB komisjonile oma kavatsusest võtta summa, mille ta on kohustatud Saint-Louis Sucrele maksma, EAGFilt ja seejärel asuski ta seda tegema. Selle tagajärjel sisaldas BIRB aastaaruanne 2012. aasta kohta positiivset parandust summas 9 601 619,85 eurot.

31. Kõnealune summa arvestati Euroopa Liidu eelarvest 2012. eelarveaastal ning maksti seejärel Belgia Kuningriigile.⁶

E. Haldusmenetlus komisjonis (2013–2016)

32. Pärast seda makset algatas komisjon niinimetatud vastavuse kontrolli menetluse, mille abil komisjon kontrollib, kas liikmesriik on tema käsutusse antud raha nõuetekohaselt kasutanud.⁷ Komisjon asus seisukohale, et seda summat ei saanud võtta EAGFi arvelt kahel põhjusel: esiteks ei olnud võimalikud õiguskaitsevahendid ammendatud, sest kassatsioonkaebust Cour de cassation'ile (kassatsioonikohus, Belgia) ei esitatud, ning teiseks vaidlustas komisjon 1997. aastale järgnenud intressi nõude.

33. BIRB vaidles 23. mai 2013. aasta kirjas sellele hinnangule vastu, võttes aluseks määruse nr 1290/2005 artikli 32 lõike 5 neljanda lõigu. Samuti märkis ta ühelt poolt, et kassatsioonkaebuse esitamine Cour de cassation'ile (kassatsioonikohus, Belgia) ei oleks tingimata ja automaatselt kaasa toonud eelotsuse taotlemist ELTL artikli 267 alusel, ning teiselt poolt, et arvestades selle juristi funktsiooni, kelle on õigus esineda Cour de cassation'is (kassatsioonikohus, Belgia), ei olnud tal kassatsioonkaebuse esitamata jätmise otsust tehes valikut.

⁶ Komisjoni 17. märtsi 2016. aasta rakendusotsus C(2016)1543 teatavate Belgia ja Saksamaa makseasutuste raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise kohta seoses teatavate kuludega, mida rahastas Euroopa Põllumajanduse Tagatisfond (EAGF) 2012. Eelarveaastal.

⁷ Viide CEB/2013/003BE.

34. Kuna lahkarvamus BIRB ja komisjoni vahel jätkus, pidasid pooled 13. oktoobril 2014 kahepoolse koosoleku.

35. Pärast seda koosolekut esitas Belgia Kuningriik 17. oktoobri 2014. aasta kirjas ja 21. jaanuari 2015. aasta kirjas lisateavet kõnealuse suhkru ekspordi ja ekspordipettustega seotud mitmesuguste menetluste kohta.

36. Komisjon jäi 12. juuni 2015. aasta teatises, milles ta lähtus komisjoni määruse (EÜ) nr 885/2006⁸ artiklitest 10 ja 11, seisukohale, et kõik riigisisese õiguskaitsevahendid kõnealuse summa tagasinõudmiseks ei olnud ammendatud. Teatises märgiti, et BIRB-l ei ole määruse nr 1290/2005 artikli 32 lõike 8 punkti a kohaselt õigust kõnealust raha EAGFi arvelt võtta. Seetõttu ei rahasta Euroopa Liit seda 9 601 619 euro suurust summat.

37. 22. veebruari 2016. aasta koondaruande põhjal võttis komisjon vastu vaidlusaluse otsuse, mille kohaselt Euroopa Liit kõnealust summat Belgia Kuningriigile ei rahasta. Belgia Kuningriigile tehti see otsus teatavaks 18. märtsil 2016.

III. Menetlus Üldkohtus

38. Üldkohtu kantsleisse 30. mail 2016 esitatud hagiavalduses taotles Belgia Kuningriik vaidlusaluse otsuse tühistamist.

39. Vaidlustatud kohtuotsuses jättis Üldkohus hagi tervikuna rahuldamata.

IV. Menetlus Euroopa Kohtus ja poolte nõuded

40. Apellatsioonkaebuses palub Belgia Kuningriik Euroopa Kohtul:

- tühistada vaidlustatud kohtuotsus tervikuna;
- tühistada vaidlusalune otsus selles osas, milles Euroopa Liit ei rahasta 9 601 619 euro suurust summat (eelarvepunkt 6701);
- mõista Euroopa Kohtu ja Üldkohtu menetluse kohtukulud välja komisjonilt.

41. Komisjon palub Euroopa Kohtul jätta apellatsioonkaebus rahuldamata ja mõista kohtukulud välja apellandilt.

42. 27. juunil 2018 peeti kohtuistung, millel mõlemad pooled esitasid oma suulised seisukohad.

V. Õiguslik analüüs

43. Apellatsioonkaebuses on Belgia Kuningriik esitanud üheainsa väite, milles ta märgib, et Üldkohus on vaidlustatud kohtuotsuses väärtalt tõlgendanud määruse nr 1290/2005 artikli 32 lõike 8 punkti a.

⁸ 21. juuni 2006. aasta määrus, millega nähakse ette määruse nr 1290/2005 kohaldamise üksikasjalikud eeskirjad (ELT 2006, L 171, lk 90).

44. Ühest küljest märgib Belgia Kuningriik oma apellatsioonkaebuse ainsa väite esimeses osas, et Üldkohus eksis, kui ta järeldas, et Belgia ametiasutused ei ole ammendanud kõiki riigisiseseid õiguskaitsevahendeid, sest nad ei olnud pöördunud kassatsioonkaebusega Cour de cassation'i (kassatsioonikohus, Belgia).⁹ Apellant on seisukohal, et tuvastades, kas kõik riigisiseseid õiguskaitsevahendid on ammendatud, pidanuks Üldkohus arvesse võtma Euroopa Inimõiguste Kohtu (edaspidi „EIK“) praktikat.

45. Teisest küljest märgib Belgia Kuningriik oma apellatsioonkaebuse ainsa väite teises osas, et Üldkohus eksis, kui ta asus seisukohale, et Belgia Kuningriik on olnud kõnealuste summade tagasinõudmisel hooletu, sest ta ei ole pöördunud kassatsioonkaebusega Cour de cassation'i (kassatsioonikohus, Belgia).¹⁰

46. Komisjon on seisukohal, et apellatsioonkaebuse väite esimene osa on vastuvõetamatu, sest see puudutab küsimust, mida Üldkohtu menetluses ei tõstatatud. Komisjoni sõnul on apellatsioonkaebuse väite mõlemad osad igal juhul põhjendamata.

47. Enne kui asun käsitlema käesoleva apellatsioonkaebuse ainsat väidet, selgitan lühidalt selle juhtumi (õiguslikku) konteksti.

A. Sissejuhatus: liikmesriikide roll määrusega nr 1290/2005 kehtestatud süsteemis ja käesolev kohtuasi

48. Määrusest nr 1290/2005 tulenevalt loodi kaks põllumajandusrahastut – EAGF ja EAFRD –, millega asendati Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfond (EAGGF), s.o instrument, mille abil ühist põllumajanduspoliitikat algselt rahastati.¹¹ EAGFi ja EAFRDd rahastatakse liidu eelarvest ning neid kasutatakse niisamuti nagu nendele eelnenud fondi üldiselt ühise põllumajanduspoliitika ja iseäranis maaelu arengu rahastamiseks.¹²

49. Täpsemalt loodi EAGF selleks et rahastada muu hulgas toetusi põllumajandustoodete (nagu käesoleval juhul suhkur) ekspordiks kolmandatesse riikidesse.¹³ EAGFi juhivad liit ja liikmesriigid ühiselt, kuid liikmesriikidel on selles suhtes eriti määrav funktsioon. Nad vastutavad EAGFi raames maksete tegemise, maksude nõudmise ja alusetult tehtud maksete tagasinõudmise eest. Neid täitevülesandeid täidavad liikmesriigid autonoomselt.

50. Arvestades liikmesriikide määravat funktsiooni määrusega nr 1290/2005 kehtestatud süsteemis, on neil selles määruses sätestatud sõnaselge kohustus kaitsta Euroopa Liidu finantshuve.¹⁴ Määruse artikli 9 lõike 1 punkti a kohaselt peavad liikmesriigid võtma vastu kõik õigus- ja haldusnormid ning kõik muud vajalikud meetmed, et tagada Euroopa Liidu finantshuvide tõhus kaitse.

51. Lisaks sellele artikli 9 lõikes 1 sätestatud üldisele kohustusele on määruses nr 1290/2005 ette nähtud ka konkreetsed mehhanismid, mille eesmärk on julgustada EAGFi raames alusetult makstud summade õigeaegset ja tõhusat tagasinõudmist. Väärrib märkimist, et sama määruse artikli 32 lõikega 5 seati sisse mehhanism, mis võimaldab tagasi saamata jäänud summadest tingitud finantskoormuse liidu eelarve ja asjaomase liikmesriigi vahel võrdselt (50/50) jaotada, kui tagasinõudmist ei ole toimunud nelja aasta jooksul pärast esmakordset halduslikku või kohtulikku tuvastamist, või kaheksa aasta jooksul, kui tagasinõudmine toimub siseriikliku kohtu kaudu. Samuti võib komisjon artikli 32 lõike 8

⁹ Vaidlustatud kohtuotsuse punkt 56.

¹⁰ Vaidlustatud kohtuotsuse punktid 55–57 ja 62.

¹¹ Määrus nr 25 ühise põllumajanduspoliitika rahastamise kohta (EÜT 1962, 30, lk 991; ELT eriväljaanne 03/01, lk 3).

¹² Määruse nr 1290/2005 põhjendused 1 ja 2.

¹³ Määruse nr 1290/2005 artikli 3 lõike 1 punkt a.

¹⁴ Vt eeskätt määruse nr 1290/2005 põhjendus 25.

alusel vajadusel teha otsuse liidu eelarvesse pandud summade rahastamisest kõrvaldamise kohta vastavalt määruse nr 1290/2005 artikli 32 lõikele 8. Näiteks võib komisjon teha seda juhul, kui ta on seisukohal, et liikmesriik või selle ametiasutused on olnud eeskirjade eiramise tõttu kaotatud summade tagasinõudmisel hooletud.

52. Vajadust nende mehhanismide järele saab seletada omavahel seotud teguritega, mis puudutavad määrusega nr 1290/2005 loodud rahastamissüsteemi loogikat.

53. Ei tohi unustada, et õigupoolest hüvitatakse maksed, mida liikmesriigid EAGFi raames vastavalt asjakohastele liidu õigusaktidele teevad, üldjuhul liidu eelarvest. Nii kujutavad eespool viidatud mehhanismid endast erandeid üldreeglis, mille kohaselt liit rahastab kulutusi, mida liikmesriigid ühise põllumajanduspoliitika kontekstis kannavad. Nagu märgitud, kuna liikmesriigid tegutsevad Euroopa Liidu nimel, on asjakohane, et isikute tegevusest põhjustatud kahju peab põhimõtteliselt kandma Euroopa Liit, kui liikmesriigid on teinud kõik enda võimuses oleva tagamaks, et ühise põllumajanduspoliitika alusel rahastatavad tehingud tegelikult sooritatakse ja teostatakse nõuetekohaselt, et hoida ära eeskirjade eiramise juhtumeid ja need lahendada ning kaotatud summad tagasi nõuda.¹⁵ Tagamaks, et tegevusetust ei soosita, on need mehhanismid siiski osa meetmetest, millega tagatakse, et liikmesriigid astuvad asjakohased sammud võitluses pettusega, mida põllumajandustoetustega seoses sageli esineb, ja teevad kõik pingutused alusetult makstud summade tagasisaamiseks.¹⁶

54. Vaidlusaluses otsuses jättis komisjon määruse nr 1290/2005 artikli 32 lõikele 8 tuginedes kõnealused summad Euroopa Liidu poolt rahastamata ning seda otsust kinnitas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuses. Niisiis peab Euroopa Kohus käesolevas menetluses kindlaks tegema, kas Üldkohtul oli õigus, kui ta otsustas ühest küljest, et jättes Cour de cassation'ile (kassatsioonikohus, Belgia) esitamata kassatsioonkaebuse 3. mai 2012. aasta kohtuotsuse peale (millega i) kinnitati esimese astme kohtuotsust BIRB kahjuks ja ii) jäeti rahuldamata BIRB palve taotleda Euroopa Kohtult eelotsust komisjoni määruse (EMÜ) nr 3665/87¹⁷ tõlgendamise kohta), ei võtnud Belgia Kuningriik kõiki tema käsutuses olevaid meetmeid ja seega ei tegutsenud kõnealuste summade tagasinõudmisel piisava hoolsusega, ning teisest küljest, et seetõttu oli tagasi saamata jäämine põhjustatud liikmesriigile süüks pandavast hooletusest.¹⁸

55. Selles suhtes nähtub kohtutoimikust, et kassatsioonkaebuse esitamiseks Cour de cassation'ile (kassatsioonikohus, Belgia) peab edasikaebaja kõigepealt paluma arvamust juristilt, kellel on õigus selles kohtus esineda. Seejärel hindab see jurist võimalust pöörduda kassatsioonkaebusega Cour de cassation'i (kassatsioonikohus, Belgia).

56. Käesoleval juhul palus BIRB pärast seda, kui 3. mai 2012. aasta kohtuotsus oli tehtud, arvamust juristilt, kellel on õigus esineda Cour de cassation'is (kassatsioonikohus, Belgia). Pärast toimiku läbivaatamist asus jurist, kelle poole BIRB pöördus, seisukohale, et 3. mai 2012. aasta kohtuotsust ei ole võimalik arvestatava eduvõimalusega kritiseerida. Pärast selle arvamuse saamist ei esitanud BIRB kassatsioonkaebust Cour de cassation'ile (kassatsioonikohus, Belgia).

15 Vt arutelu määruse nr 1290/2005 artikli 32 lõike 8 punktile a eelnenud nõukogu 21. aprilli 1970. aasta määruse (EMÜ) nr 729/70 ühise põllumajanduspoliitika rahastamise kohta (EÜT 1970, L 94, lk 13) artikli 8 lõike 2 kohaldamisala kohta kohtujurist Capotorti ettepanekus kohtuasjas *Madalmaa vs. komisjon*, 11/76, EU:C:1978:220, lk 290 jj.

16 Pettuste kohta selles sektoris ja tagasinõutavate summade optimaalsest madalama taseme kohta vt kontrollikoja eriaruanne nr 3/2004: ühise põllumajanduspoliitika raames eeskirjade vastaselt tehtud maksete sissenõudmine koos komisjoni vastustega (ELT 2004, C 269, lk 1), eriti lk 4–9; ning kontrollikoja arvamus nr 1/2005 nõukogu määruse ettepaneku kohta ühise põllumajanduspoliitika finantseerimisest (KOM(2004) 489 lõplik, 14. juuli 2004) (ELT 2005, C 121, lk 1), lk 6–7.

17 27. novembri 1987. aasta määrus nr 3665/87, milles sätestatakse põllumajandustoodete eksporditoetuste süsteemi kohaldamise üksikasjalikud ühiseeskirjad (EÜT 1987, L 351, lk 1).

18 Vaidlustatud kohtuotsuse punkt 62.

57. Neid konkreetseid faktilisi asjaolusid arvesse võttes käsitleb Belgia Kuningriigi esitatud apellatsioonkaebus sisuliselt küsimust, kas otsus jätta kassatsioonkaebus esitamata saab ise kujutada endast asjaomasele liikmesriigile süüks pandavat hooletust. Täpsemalt: kui kaugele peab liikmesriik kaotatud summade tagasisaamiseks minema?

58. Käesolevas apellatsiooniasjas tuleb Euroopa Kohtul seega kindlaks teha asjaolud, mille põhjal tuleb hinnata, kas liikmesriik on toiminud seoses eeskirjade eiramise tõttu kaotatud summade tagasinõudmisega hooletult. Selleks et Euroopa Liidu finantshuve piisavalt kaitsta, on ju vaja asjakohaselt tasakaalustada ühelt poolt nõue võtta kaotatud raha tagasinõudmiseks kõik vajalikud meetmed ja teiselt poolt vajadus hoida ära tarbetute ja kulukate meetmete võtmist liikmesriikide poolt¹⁹.

B. Apellatsioonkaebuse väite esimene osa: vastuvõetavust käsitleva EIK praktika asjakohasus

1. Poolte argumentid

59. Apellatsioonkaebuse ainsa väite esimeses osas on Belgia Kuningriik märkinud, et Üldkohus rikkus õigusnormi, kuna ta ei kohaldanud EIK praktikat, kui ta hindas, kas Belgia ametiasutused on olnud hooletud seetõttu, et nad ei ole ammendanud kõiki võimalikke riigisiseseid õiguskaitsevahendeid.²⁰

60. Eeskätt väidab Belgia Kuningriik, et EIK on oma praktikas tunnustanud juristi, kellel on õigus esineda Cour de cassation'is (kassatsioonikohus, Belgia), konkreetset ja kohustuslikku funktsiooni: selle kohtupraktika kohaselt on edasikaebaja ammendanud kõik riigisiseseid õiguskaitsevahendid ka olukorras, kus ei esitanud kassatsioonkaebust, sest see oleks olnud vastuolus ebasoodsa hinnanguga, mille andis jurist, kellel on õigus esineda Cour de cassation'is (kassatsioonikohus, Belgia).

61. Komisjoni väitel on apellatsioonkaebuse ainsa väite esimene osa vastuvõetamatu, sest Üldkohtu menetluses argumenti EIK praktika kohta ei esitatud. Komisjon on seisukohal, et igal juhul on apellatsioonkaebuse ainsa väite esimene osa põhjendamatu, sest sisuliselt ei puutu EIK praktika selles kontekstis asjasse.

62. Käsitlen kõigepealt lühidalt vastuvõetavuse küsimust, mille komisjon on tõstatanud, ja analüüsin seejärel apellatsioonkaebuse ainsa väite esimese osa sisu.

2. Hinnang

63. Vaidlustatud kohtuotsuses leidis Üldkohus, et see, kui edasikaebaja esitab Cour de cassation'ile (kassatsioonikohus, Belgia) kassatsioonkaebuse hoolimata ebasoodsast arvamusest, mille esitas jurist, kellel on õigus selles kohtus esineda, on ebatavaline, ent võimalik. Selle põhjal järeldas Üldkohus, et Belgia ametiasutused ei ole ammendanud kõiki riigisiseseid õiguskaitsevahendeid ja seetõttu ei ole nad toiminud piisava hoolsusega.²¹

¹⁹ Vt määruse nr 1290/2005 põhjendused 25–27

²⁰ Vaidlustatud kohtuotsuse punkt 56.

²¹ Vaidlustatud kohtuotsuse punkt 56.

a) *Vastuvõetavus: uusi argumente võib esitada, kui vaidluse ese jääb samaks*

64. Seoses apellatsioonkaebuse ainsa väite esimese osa vastuvõetavusega tuleb kõigepealt märkida, et üldiselt ei ole uued väited apellatsioonimenetluses lubatavad.²²

65. Üldkohtu menetluses väitis Belgia Kuningriik, et ta on kõik *võimalikud* riigisisised meetmed ammendanud. Ta selgitas selle kohtu menetluses pikalt, miks ühelt poolt ei saa kassatsioonkaebusega Cour de cassation'i (kassatsioonikohus, Belgia) pöördumist pidada (materiaalõigusliku) kohtupidamise kolmandaks astmeks ja miks teiselt poolt oli praktiliselt võimatu pöörduda sellesse kohtusse eduka kassatsioonkaebusega, kui jurist, kellega nõu peeti, oli andnud ebasoodsa hinnangu Cour de cassation'ile (kassatsioonikohus, Belgia) kassatsioonkaebuse esitamise eduvõimaluste kohta. Siiski ei väitnud Belgia Kuningriik konkreetselt seda, nagu oleks Üldkohus pidanud kohaldama EIK praktikat tuvastamiseks, et ta on kõik riigisisised õiguskaitsevahendid ammendanud ega ole olnud kaotatud summade tagasinõudmisel hooletu.

66. Seetõttu on tõsi, nagu komisjon osutab, et EIK praktikat määruse nr 1290/2005 artikli 32 lõike 8 punkti a tõlgendamise kohta esimeses astmes ei arutatud.

67. Siiski ei ole Euroopa Kohus seoses uute argumentide vastuvõetavusega range. Loeb hoopis see, et esimese astme menetluse ese apellatsiooniastmes ei muutuks.

68. Nimelt, nagu Euroopa Kohus on märkinud, tuleneb Euroopa Kohtu põhikirja artikli 58 ja Euroopa Kohtu kodukorra artikli 113 lõike 2 sätetest nende koostoimes, et apellant võib apellatsioonimenetluses toetuda *kõigile asjasse puutuvatele argumentidele*, kuid ainsaks tingimuseks on see, et apellatsioonkaebus ei tohi muuta Üldkohtu vaidluse eset.²³

69. Vastupidi sellele, millele viitab komisjon oma argumentis vastuvõetamatuse kohta, ei ole nõuet, et iga apellatsioonimenetluses esitatavat argumenti peab olema varem esimeses astmes arutatud. Euroopa Kohus on selle kohta hoopis toonitanud, et selles osas ei ole niisugune piirang seoses argumentidega, mida apellant võib apellatsioonimenetluses esitada, aktsepteeritav. Muidu kaotaks apellatsioonimenetlus suure osa oma mõttest.²⁴

70. Apellatsioonkaebuse ainsa väite esimene osa ei muuda Üldkohtu menetluse eset. Argumentiga EIK praktika asjakohasuse kohta püütakse hoopis vastu vaielda sellele, kuidas Üldkohus määruse nr 1290/2005 artikli 32 lõike 8 punkti a tõlgendas ja kohaldas.

71. Seega tuleb komisjoni argument apellatsioonkaebuse ainsa väite esimese osa vastuvõetamatuse kohta tagasi lükata.

b) *Sisu: EIK praktika vastuvõetavuse kohta ei ole käesoleva asja kontekstis oluline*

72. EIK praktika, millele Belgia Kuningriik viitab, puudutab EIKsse esitatud kohtuasjade vastuvõetavust. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi „EIÕK“) artikli 35 lõike 1 kohaselt võib EIK kohtuasja arutada ainult tingimusel, et kaebaja on esmalt kõik (harilikud) riigisisised õiguskaitsevahendid ammendanud.²⁵

²² Euroopa Kohtu kodukorra artikli 127 lõikes 1 on sätestatud, et menetluse käigus on uute väidete esitamine keelatud, välja arvatud juhul, kui need tuginevad faktilistele ja õiguslikele asjaoludele, mis on tulnud ilmsiks menetluse käigus. Vt samuti 21. septembri 2010. aasta kohtuotsus Rootsi jt vs. API ja komisjon, C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P, EU:C:2010:541, punkt 126 ja seal viidatud kohtupraktika.

²³ 18. jaanuari 2007. aasta kohtuotsus PKK ja KNK vs. nõukogu, C-229/05 P, EU:C:2007:32, punkt 66.

²⁴ Sealsamas.

²⁵ Selle reegli *põhjuste* kohta vt nt EIK suurkoja 26. oktoobri 2000. aasta otsus Kudla vs. Poola, CE:ECHR:2000:1026JUD003021096, punkt 152.

73. Muidugi on tõsi, nagu Belgia Kuningriik märgib, et EIÕKga tagatud põhiõigused kujutavad endast liidu õiguse üldpõhimõtteid.²⁶ Samamoodi on tõsi, et Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikli 52 lõike 3 kohaselt peavad hartas sisalduvate selliste õiguste tähendus ja ulatus, mis vastavad EIÕKga tagatud õigustele, olema samad, mis neile nimetatud konventsiooniga ette on nähtud. Sellele vastavalt tuleb vajaduse korral võtta liidu õigusnormide, eriti aga vastavate harta sätete tõlgendamisel arvesse EIK praktikat.

74. Siiski, nagu juba märgitud, ei ole Belgia Kuningriigi poolt mainitud kohtupraktika seotud hartas sisalduvate õigustega ega laiemalt EIÕKs sätestatud õiguste ja vabaduste kaitsega: see on seotud nõudega, et enne asjaga EIKsse pöördumist peab kaebaja olema ammendanud kõik riigisisesed õiguskaitsevahendid.

75. Sellel nõudel ei ole mingit pistmist määruse nr 1290/2005 artikli 9 lõike 1 punktis a sätestatud nõudega, et liikmesriigid peavad võtma kõik vajalikud meetmed eeskirjade eiramise tõttu kaotatud summade tagasinõudmiseks. Samuti ei ole sellel nõudel mingit pistmist sellega, kuidas tõlgendada hoolituse mõistet määruse nr 1290/2005 artikli 32 lõike 8 punkti a tõlgendamisel.

76. Nõue, et kaebaja peab olema ammendanud kõik riigisisesed õiguskaitsevahendid, on seotud eesmärgiga tagada, et EIKsse ei pöörduta rikkumisega, mille saab lahendada riigisiseses kohtutes.²⁷ Seevastu nõue võtta kõik vajalikud meetmed kaotatud summade tagasinõudmiseks on seotud eesmärgiga tagada, et liidu raha piisavalt kaitstakse ja et ei tehta alusetuid makseid.

77. Seetõttu on raske nõustuda, et Üldkohus rikkus õigusnormi, kui ta ei võtnud määruse nr 1290/2005 artikli 32 lõike 8 punkti a – mille sisuline eesmärk on kaitsta Euroopa Liidu finantshuve – tõlgendamisel arvesse EIK praktikat.

78. Veel enam, isegi kui eeldada, et määruse nr 1290/2005 artikli 32 lõike 8 punkti a tõlgendamisel tuleb seda kohtupraktikat arvesse võtta, on suunised, mida sellest saab tuletada, piiratud.

79. Miski selles kohtupraktikas ei viita, nagu ei oleks kaebajad üldiselt kohustatud esitama kassatsioonkaebust Cour de cassation'ile (kassatsioonikohus, Belgia). Seda hoolimata sellest, et mõnedel konkreetsetel faktilistel asjaoludel ei ole EIK tunnistanud talle esitatud kaebust vastuvõetamatuks ka siis, kui Cour de cassation'ile (kassatsioonikohus, Belgia) kassatsioonkaebust ei esitatud.²⁸ Nagu EIK on ise selgitanud, tuleb „ammendatuse reeglit“ kohaldada paindlikult ja liigse formalismita. Väärrib märkimist, et tehes kindlaks, kas seda reeglit on järgitud, tuleb asjakohaselt arvesse võtta iga üksikjuhtumi konkreetseid asjaolusid.²⁹

80. Nende kaalutluste alusel tuleb apellatsioonkaebuse ainsa väite esimene osa põhjendamatus tõttu tagasi lükata.

26 Vt ELL artikli 6 lõige 3. Vt samuti 18. detsembri 2014. aasta arvamus 2/13 (Euroopa Liidu ühinemine EIÕKga), EU:C:2014:2454, punkt 179 ja seal viidatud kohtupraktika.

27 EIK 28. juuli 1999. aasta otsus *Selmouni vs. Prantsusmaa*, CE:ECHR:1999:0728JUD002580394, punkt 74 ja seal viidatud kohtupraktika.

28 Vt EIK 5. märtsi 2013. aasta otsus *Chapman vs. Belgia*, CE:ECHR:2013:0305DEC003961906, punkt 32 ja 6. novembri 1980. aasta otsus *Van Oosterwijck vs. Belgia*, CE:ECHR:1980:1106JUD000765476, punktid 36–40.

29 Vt eeskätt EIK 18. detsembri 1996. aasta otsus *Aksoy vs. Türgi*, CE:ECHR:1996:1218JUD002198793, punktid 52 ja 53 ning seal viidatud kohtupraktika.

C. Apellatsioonkaebuse väite teine osa: hoolsuse nõue alusetult tehtud maksete tagasinõudmisel

1. Poolte argumentid

81. Apellatsioonkaebuse ainsa väite teises osas on Belgia Kuningriik märkinud, et vastupidi Üldkohtu hinnangule³⁰ on ta ilmutanud kõnealuste summade tagasinõudmisel vajalikku hoolsust. Belgia Kuningriigi sõnul ei ole Üldkohus õigesti hinnanud Belgia ametiasutuste tegevust seoses otsusega mitte esitada 3. mai 2012. aasta kohtuotsuse peale kassatsioonkaebust Cour de cassation'ile (kassatsioonikohus, Belgia): ehkki teoreetiliselt oli võimalik kassatsioonkaebus esitada, oli Belgia ametiasutustel praktiliselt võimatu sellega edu saavutada. Samuti heidab Belgia Kuningriik Üldkohtule ette, et ta ei kaalunud asjakohaselt rolli, mida Belgia õigussüsteemis mängib jurist, kellel on õigus esineda Cour de cassation'is (kassatsioonikohus, Belgia). Belgia Kuningriik on seisukohal, et Belgia ametiasutused rakendasid piisavat hoolsust, ehkki nad kassatsioonkaebust ei esitanud, sest oleks liigne ja ebatõhus nõuda süstemaatilist kassatsioonkaebuste esitamist ka siis, kui need on läbikukkumisele määratud.

82. Komisjon aga märgib, et Belgia Kuningriigi väited on vastuolulised: kassatsioonkaebuse esitamine oli kas võimatu või võimalik, kuid ei saa olla ühtaegu mõlemat. Samuti argumenteerib komisjon, et liikmesriikidel ei tohiks olla lubatud riivata ETLT artiklis 267 ette nähtud menetluse tõhusust sellega, et nad tuginevad riigisisestele menetlusnormidele ja konkreetsetl liikmesriikide kõrgeima astme kohtute kohustusele esitada eelotsusetaotlusi Euroopa Kohtule.

2. Hinnang

83. Vaidlustatud kohtuotsuses märkis Üldkohus kõigepealt, et tuvastamaks, kas komisjonil oli õigus, et kõnealuste summade tagasi saamata jäämine oli põhjustatud määruse nr 1290/2005 artikli 32 lõike 8 punkti a tähenduses BIRB-le süüks pandavast hooletusest, on vaja hinnata, kas juhtumi asjaolusid arvestades kujutas otsus mitte esitada 3. mai 2012. aasta kohtuotsuse peale kassatsioonkaebust endast eeskirjade eiramist või hooletust, mida saab selle sätte tähenduses BIRB-le süüks panna.

84. Selles suhtes tegi Üldkohus mitu järeldust.

85. Esiteks leidis ta, et on siiski võimalik – kuigi seda tehakse vaid erandjuhtudel – esitada Cour de cassation'ile (kassatsioonikohus, Belgia) kassatsioonkaebus hoolimata ebasoodsast arvamusest, mille esitas jurist, kellel on õigus esineda selles kohtus.³¹ Teiseks, kassatsioonkaebust esitamata jättes takistas Belgia Kuningriik Cour de cassation'il (kassatsioonikohus, Belgia) määruse nr 1290/2005 asjakohaste sätete tõlgendamise kohta eelotsust taotlemast, millest cour d'appel de Bruxelles (Brüsseli apellatsioonikohus, Belgia) oli keeldunud.³²

86. Nendel kaalutlustel leidis Üldkohus, et 3. mai 2012. aasta kohtuotsuse peale Cour de cassation'ile (kassatsioonikohus, Belgia) kassatsioonkaebust esitamata jättes ei võtnud Belgia Kuningriik kõiki tema käsutuses olevaid meetmeid ja seetõttu ei rakendanud ta kõnealuste summade tagasinõudmisel piisavat hoolsust. Selle põhjal järeldas Üldkohus, et nende summade tagasi saamata jäämine oli põhjustatud Belgia Kuningriigi hooletusest.³³

30 Vaidlustatud kohtuotsuse punktid 55–57 ja 62.

31 Vaidlustatud kohtuotsuse punkt 56.

32 Vaidlustatud kohtuotsuse punkt 57.

33 Vaidlustatud kohtuotsuse punkt 62.

87. Vaidlustatud kohtuotsuses käsitles Üldkohus määruse nr 1290/2005 artikli 32 lõike 8 punkti a kohaselt liikmesriigile süüks pandava hooletuse tuvastamist rangelt. Nimelt järeldas ta käsitletava juhtumi konkreetseid asjaolusid nõuetekohaselt hindamata sellest, et Cour de cassation'ile (kassatsioonikohus, Belgia) kassatsioonkaebust ei esitatud (olukorras, kus selline kassatsioonkaebus ei olnud võimatu), seda, et BIRB on tegutsenud kõnealuseid summasid tagasi saada püüdes hooletult.

88. Järgnevalt selgitan kõigepealt, miks on liikmesriikidel laialdane vabadus valida meetmeid, mida võtta Euroopa Liidu finantshuvide kaitseks. Teiseks selgitan, miks peab liikmesriigile süüks pandava hooletuse tuvastamine põhinema käsitletava juhtumi konkreetsete asjaolude hindamisel.

a) Liikmesriikidel on vabadus valida Euroopa Liidu finantshuvide kaitseks kõige asjakohasemad meetmed

89. Nagu eespool selgitatud, on liikmesriikidel määruse nr 1290/2005 alusel ulatuslik kohustus kaitsta Euroopa Liidu finantshuve. See nähtub muu hulgas selle määruse artikli 9 lõike 1 punktist a, kus on sätestatud nõue, et liikmesriigid peavad võtma kõik vajalikud meetmed, et tagada Euroopa Liidu finantshuvide tõhus kaitse. Euroopa Kohus on oma praktikas märkinud, et selles nõudes väljendub konkreetsetelt nüüdse ELTL artikli 4 lõikest 3 tulenevalt liikmesriikidel lasuv üldine lojaalse koostöö kohustus.³⁴

90. Ent nagu Euroopa Kohus on toonitanud, on liikmesriikide ametiasutustel alusetult makstud summade tagasinõudmisel vabadus valida eri meetmete hulgast need, mida nad peavad Euroopa Liidu finantshuvide kaitsmisel asjakohaseks.³⁵ See on kooskõlas mitte ainult liikmesriikide autonoomiaga ülesannete täitmisel EAGFi raames. See on kooskõlas ka määruse nr 1290/2005 artikli 9 lõike 1 punkti a sõnastusega: tähendab ju „vajalike“ meetmete võtmine seda, et liikmesriik peab tegema otsuse, valides käesoleva olukorra jaoks kõige asjakohasemad meetmed.

91. Liikmesriikide vabadust seoses tagasinõudmisega seletab ühelt poolt see, et meetmed, mida tuleb võtta alusetult makstud summade tagasinõudmiseks, võivad laialt varieeruda. See on kindlasti põhjus, miks määruses nr 1290/2005 ei ole sätestatud üksikasjalikke eeskirju tagasinõudemete kohta, mida liikmesriigid peavad võtma.

92. Teisest küljest – ja mis vahest olulisemgi – seletab seda vabadust liikmesriikide keskne funktsioon määrusega nr 1290/2005 sisse seatud süsteemis. Nagu eespool viidatud, tegutsevad liikmesriigid määruse nr 1290/2005 raames liidu põllumajanduse rahastamise süsteemi eesliinil. Esiteks vastutavad liikmesriikide akrediteeritud makseasutused toetusesaajatele maksete tegemise ning nende abikõlblikkuse kontrollimise eest. Sel viisil liikmesriikides kantud kulutused hüvitab seejärel komisjon liidu eelarvest.³⁶ Teiseks tuleb liikmesriikidel ka kontrollida, et abi nõuetekohaselt välja makstakse, hoida ära ja menetleda eeskirjade eiramisi ning nõuda tagasi enda territooriumil eeskirjade eiramise või hooletuse tõttu kaotatud summad. Selles mõttes on liidu institutsioonid „tellinud“ liikmesriigi ametiasutustelt järelevalve liidu rahastuse kasutamise üle.³⁷

34 11. oktoobri 1990. aasta kohtuotsus Itaalia vs. komisjon, C-34/89, EU:C:1990:353, punkt 12; 21. veebruari 1991. aasta kohtuotsus Saksamaa vs. komisjon, C-28/89, EU:C:1991:67, punkt 31; ja 21. jaanuari 1999. aasta kohtuotsus Saksamaa vs. komisjon, C-54/95, EU:C:1999:11, punkt 66.

35 21. jaanuari 1999. aasta kohtuotsus Saksamaa vs. komisjon, C-54/95, EU:C:1999:11, punkt 96.

36 Määruse nr 1290/2005 põhjendused 9 ja 10.

37 Vt https://ec.europa.eu/agriculture/fin/clearance/factsheet_en.pdf (kasutatud 4. septembril 2018).

93. Geograafilise läheduse ja avaliku sektori ressursside mõistliku kasutamise seisukohast on liikmesriikide ametiasutustel kindlasti kõige parem positsioon vajaliku kontrolli läbiviimiseks, eeskirjade eiramise menetlemiseks ning vajadusel meetmete võtmiseks eeskirjade eiramise tõttu kaotatud summade tagasinõudmisel. Võib väita, et konkreetses alusetult tehtud maksete tagasinõudmise kontekstis on nendel ametiasutustel ka parim positsioon hindamaks, millised meetmed annavad kõige tõenäolisemalt eduka tulemuse.

94. Sellegipoolest tuleb toonitada, et liikmesriikide vabadust piirab lojaalse koostöö kohustus, mille kohaselt peavad liikmesriigid tegutsema hoolsalt kogu tagasinõudemenetluse kestel.³⁸ Nagu Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuses minu arvates õigesti märkis, tähendab nimetatud kohustus seda, et liikmesriigid peavad täielikult ja õigel ajal püüdma kõnealused summad tagasi saada, kasutades kõiki saadaval olevaid meetmeid, et saavutada eesmärk kaitsta Euroopa Liidu finantshuve.³⁹ Vastasel juhul tuleb liikmesriiki pidada üldist hoolsuskohustust rikkunuks.

95. Ent kas sellest kohustusest tuleneb, et esineb üldine nõue, et alusetult makstud eksporditoetusi tagasi saada üritades peab liikmesriik ammendama kõik riigisisised õiguskaitsevahendid?

96. Näib, et Üldkohus oli sellisel seisukohal. Vaidlustatud kohtuotsuses leidis ta sisuliselt, et kuna Belgia Kuningriik otsustas kassatsioonkaebust Cour de cassation'ile (kassatsioonikohus, Belgia) mitte esitada (ehkki ta saanuks seda teha) ja kuna ta oli seda tehes muutnud Cour de cassation'i (kassatsioonikohus, Belgia) jaoks võimatuks Euroopa Kohtult eelotsuse taotlemise, ei ole Belgia Kuningriik kasutanud kõnealuste summade tagasinõudmisel kõiki tema jaoks saadaval olnud meetmeid, mistõttu on nende summade tagasi saamata jäämine põhjustatud sellele liikmesriigile süüks pandavast hooletusest.

97. Nagu edaspidi selgitan, jõudis Üldkohus sellele järeldusele kõnealuse juhtumi asjaolusid nõuetekohaselt läbi vaatamata. Niisuguse hinnangu andmata jätmine kujutab endast minu arvates õigusnormi rikkumist ja peaks viima selleni, et Euroopa Kohus vaidlustatud kohtuotsuse tühistab.

b) Liikmesriigile süüks pandava hooletuse tuvastamine peab põhinema kõnealuse juhtumi konkreetsete asjaolude hindamisel

98. Kõigepealt võib olla kasulik tõmmata paralleel vaidlustatud kohtuotsuses kasutatud lähenemisviisi ja Euroopa Kohtu lähenemisviisi vahel seoses liikmesriigi kohustusega õigusvastane riigiabi tagasi nõuda: ka selles kontekstis on liikmesriigid kohustatud võtma „kõik vajalikud meetmed“, et õigusvastane riigiabi toetusesaajatelt tagasi saada. Õigusvastase riigiabi tagasi saamata jäämine saab olla põhjendatud ainult juhul, kui selle põhjustas „täielik võimatus“ – tegu on mõistega, mida Euroopa Kohus on tõlgendanud rangelt.⁴⁰

99. Riigiabi kontekstis seletab seda ranget lähenemisviisi mitte ainult see, et liikmesriik on ise õigusvastase olukorra põhjustanud, andes ELTL artikli 107 lõike 1 vastaselt abi. Seda seletab ka vajadus kõrvaldada konkurentsimoonutused, mis võivad tekkida õigusvastaselt antud abist.

100. Ka käesoleva juhtumi kontekstis võivad niisugusel rangel lähenemisviisil, mis puudutab kohustust alusetult makstud summad tagasi nõuda, olla teatavad eelised. Muu hulgas suurendaks see, kui süstemaatiliselt nõuda, et liikmesriigid oleksid ammendanud kõik (harilikud) riigisisised õiguskaitsevahendid, kindlasti ootuspärasust ning kahandaks seega kohtuskäimist komisjoni ja liikmesriikide vahel.

³⁸ Vt eespool 34. joonealuses märkuses viidatud kohtupraktika.

³⁹ Vaidlustatud kohtuotsuse punkt 61.

⁴⁰ Vt nt 26. juuni 2003. aasta kohtuotsus komisjon vs. Hispaania, C-404/00, EU:C:2003:373, punkt 47 ja seal viidatud kohtupraktika.

101. Ent nagu selgitatud, annab määrusega nr 1290/2005 sisse seatud süsteem liikmesriikidele laialdase vabaduse alusetult makstud summade tagasinõudmiseks kõige asjakohasemate meetmete valimisel. Võivad ju Euroopa Liidu finantshuvide kaitseks võetavad meetmed üksikjuhuti varieeruda. Selles aspektis ja eriti arvestades, et liikmesriigid võivad seista tagasinõudemenetlustes väga mitmesuguste olukordade ees, olen arvamusel, et range lähenemisviisi puudused kaaluvad eespool mainitud eelised üles.

102. Näiteks võib liikmesriik olla alamas kohtuastmes olnud osaliselt edukas. Sellises olukorras võib edasikaebamine, kui nõuda seda süstemaatiliselt, ohustada (vähemalt osalist) tagasisaamist. Niisiis ei pruugi kõikide saadaval olevate õiguskaitsevahendite ammendamise kujutada endast Euroopa Liidu finantshuvide seisukohast kõige asjakohasemat teguviisi.

103. Õigupoolest võib liikmesriigile süüks pandava hooletuse tõttu tagasi saamata jäämist tekkida väga mitmesugustes olukordades. See seletab, miks komisjon kohtuistungil konkreetset toonitas, et tema arvates ei tohiks tõlgendada määruse nr 1290/2005 artikli 32 lõike 8 punkti a nii, et see eeldab üldiselt ja ilma juhtumi konkreetseid asjaolusid nõuetekohaselt kaalumata seda, et liikmesriigi ametiasutused peavad süstemaatiliselt ammendama kõik riigisiseseid õiguskaitsevahendid. Komisjon rõhutas hoopis, et BIRB otsus jätta 3. mai 2012. aasta kohtuotsuse peale kassatsioonkaebus Cour de cassation'ile (kassatsioonikohus, Belgia) esitamata kujutab endast selle sätte tähenduses Belgia Kuningriigile süüks pandavat hooletust käesoleva juhtumi väga konkreetsetel asjaoludel.

104. Olen komisjoniga nõus, et seda, kas määruse nr 1290/2005 kohaselt alusetult makstud summade tagasinõudmisel on esinenud tegevusetust, mis kujutab endast EAGFi kontekstis liikmesriigi kohustuste rikkumist, ei saa kindlaks teha abstraktselt. Sel põhjusel on määruse nr 1290/2005 artikli 32 lõike 8 punkti a tähenduses hooletuse tuvastamisel minu arvates vaja hinnata kõiki asjakohaseid asjaolusid.

105. Niisuguste asjaolude hulka võivad kuuluda saadaval olevad ja võetud tagasinõudemeetmed, menetluse tulemused eri astmetes, tagasinõudemenetlusega seotud kulud, selles menetluses edu saavutamise väljavaated ning tagasinõutavate summade suuruse ja edasikaebamisega seotud kulude suhe.

106. Selles suhtes täheldan, et niivõrd kui kohtutoimikust on aru saada, põhines vaidlusalune otsus (mille tühistamist Belgia Kuningriik Üldkohtus taotles) komisjoni järeldusel, et BIRB on tegutsenud hooletult, sest ta ei esitanud käesoleva juhtumi konkreetsetel asjaoludel kassatsioonkaebust Cour de cassation'ile (kassatsioonikohus, Belgia).

107. Tõepoolest näib mulle, et olukorras, kus tagasinõudemeetmeid on võetud, ei ole selle tuvastamine, kas edasi kaebamata jätmise otsust võib pidada tegevusetuseks, mis kujutab endast hooletust, sugugi aritmeetiline tehe. See eeldab hoopis mitmete asjasse puutuvate asjaolude kaalumist. Eeskätt on põhjus liikmesriikide vabaduses valida kõige asjakohasemad meetmed alusetult makstud summade tagasinõudmiseks vastavalt määrusele nr 1290/2005, milles ei ole sätestatud üksikasjalikke eeskirju alusetute maksete tagasisaamiseks. Teisisõnu ei saa lihtsalt eeldada hooletust põhjendusel, et kassatsioonkaebust Cour de cassation'ile (kassatsioonikohus, Belgia) ei esitatud. Minu arusaama järgi on otsus jätta pärast aastatepikkust edutut kohtuskäimist edasi kaebamata täiesti erinev näiteks otsusest jätta tagasinõudemeetmed üldse võtmata või sellest, kui ei viida läbi kandidaatide abikõlblikkuse kontrolli, milleks kohustavad asjakohased valdkondlikud määrused, – see oleks tegevusetus, mis võiks väidetavasti rikkuda liikmesriikide kohustusi EAGFi kontekstis.

108. Ent olles küll kõigepealt tunnistanud vajadust juhtumi üksikasjade hindamise järele,⁴¹ jättis Üldkohus mitu asjakohast küsimust kaalumata.

41 Vaidlustatud kohtuotsuse punkt 55.

109. Muu hulgas ei kaalunud ta hooletuse tuvastamisel järgmisi asjaolusid: 1) seda, et Saint-Louis Sucre on BIRB esitatud nõuet kahes kohtuastmes edukalt vastustanud; 2) väljavaadet, et BIRB oli edukas ka *kassatsioonimenetluses*, eriti kui arvestada selle juristi, kellel on õigus esineda Cour de cassation'is (kassatsioonikohus, Belgia), kesket funktsiooni selle kohtu menetlustes; 3) nende küsimuste olulisust, milles BIRB palus cour d'appel de Bruxelles'il (Brüsseli apellatsioonikohus, Belgia) taotleda eelotsust Euroopa Kohtult, põhjusi, miks nimetatud kohus eelotsusetaotlust ei esitanud, ja juristi, kellel on õigus esineda Cour de cassation'is (kassatsioonikohus, Belgia), järgnevat analüüsi Euroopa Kohtu praktika kohta,⁴² ning lõpuks 4) tagasinõutava summa suuruse ja edasikaebamisega seotud kulude suhet, sealhulgas vajadust maksta intressi, kui viimases astmes tuleb ebasoodne otsus.

110. See toob mind ELTL artiklis 267 ette nähtud eelotsusemenetluse tõhususe juurde, mida komisjon on jõuliselt argumendina esitanud ja Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuses kinnitanud.⁴³

111. Komisjoni arvates muutis Belgia Kuningriik sellega, et ta ei esitanud 3. mai 2012. aasta kohtuotsuse peale kassatsioonkaebust Cour de cassation'ile (kassatsioonikohus, Belgia), selle kohtu jaoks sama hästi kui võimatuks eelotsuse taotlemise Euroopa Kohtult. Seega ohustas BIRB tegevus ELTL artiklis 267 ette nähtud menetluse tõhusust. Minu arusaama järgi on komisjon seisukohal, et juba ainuüksi sellest piisas käesolevas asjas hooletuse tuvastamiseks. Üldkohus näib olevat seda seisukohta jaganud.⁴⁴

112. Mõistagi ei saa Cour de cassation (kassatsioonikohus, Belgia) taotleda eelotsust asjakohaste liidu õiguse küsimuste tõlgendamise kohta, kui talle kassatsioonkaebust ei esitatagi. Siiski ei välista see minu arvates vajadust hinnata kõiki asjasse puutuvaid asjaolusid tuvastamiseks, kas asjaomaste liikmesriigi ametiasutuste tegevus ja käesoleval juhul konkreetselt BIRB otsus mitte esitada kassatsioonkaebust pärast seda, kui nende poolt konsulteeritud jurist, kellel on õigus esineda Cour de cassation'is (kassatsioonikohus, Belgia), esitas ebasoodsa arvamuse, kujutab endast hooletust.

113. Euroopa Kohtule saadaval oleva teabe põhjal ei ole juhtumi konkreetseid asjaolusid arvesse võttes ilmne, et kui BIRB oleks kassatsioonkaebuse esitanud, oleks Cour de cassation (kassatsioonikohus, Belgia) Euroopa Kohtult eelotsust taotlenud. Veel olulisem aga on, et selle teabe põhjal ei ole võimalik hinnata, mil määral oleks see eelotsuse taotlemine võinud mõjutada kohtuvaidluse lahendit.⁴⁵

114. Tõepoolest on liikmesriikidel ja seega liikmesriigi ametiasutustel kahtlemata eriline kohustus tagada, et nad oma tegevuses ei takista ELTL artikliga 267 sisse seatud süsteemi nõuetekohast toimimist. Siiski tuleb toonitada, et komisjon võib jätta summasid määruse nr 1290/2005 artikli 32 lõike 8 punkti a alusel Euroopa Liidu poolt rahastamata üksnes juhul, kui on esinenud eeskirjade eiramine või hooletus, mille saab süüks panna liikmesriigi haldusasutustele või muule ametiasutusele.

115. Seega tuleb sellele sättele tuginemiseks tuvastada, et liikmesriikide haldusasutused on tegutsenud hooletult (või et nendes asutustes on eeskirju eiratud). Hoolimata liikmesriikide erilisest kohustusest, mida eelmises punktis nimetasin, ja ELTL artikli 267 põhjanevast tähtsusest liidu õigussüsteemis, ei saa hooletust minu arvates tuvastada abstraktselt, lähtudes eeldusest, et kui Cour de cassation'ile (kassatsioonikohus, Belgia) oleks kassatsioonkaebus esitatud, oleks ta kõrgeima astme kohtuna taotlenud Euroopa Kohtult eelotsust. Teiste sõnadega: samal ajal kui Üldkohtu järeldus võib, kuid ei

42 Kohtutoimikust nähtub, et jurist, kellel on õigus esineda Cour de cassation'is (kassatsioonikohus, Belgia) ja kellega BIRB konsulteeris, on analüüsinud oma arvamuses vägagi üksikasjalikult Euroopa Kohtu praktikat.

43 Vaidlustatud kohtuotsuse punktid 57 ja 59.

44 Vaidlustatud kohtuotsuse punktid 57, 59 ja 62.

45 Siinjuures tuleb mõistagi asjakohaselt arvesse võtta põhimõtet, mis on ette nähtud 4. juuni 2002. aasta kohtuotsuses Lyckeskog, C-99/00, EU:C:2002:329, punkt 18. Sellele vastavalt võib liikmesriigi kõrgeima astme kohus olla teataval asjaoludel kohustatud taotlema eelotsust juba tema menetluses oleva kohtuasja vastuvõetavuse analüüsimisel.

pruugi olla õige, ei saa seda, kas liikmesriigi ametiasutused on pannud toime *hooletuse*, tuvastada juhtumi konkreetseid asjaolusid nõuetekohaselt arvesse võtmata. Nende asjaolude hulka kuuluvad põhjused, mille tõttu BIRB otsustas riigisisese kohtumenetluse poolena kassatsioonkaebuse esitamata jätta.

116. Nagu juba märgitud, ei ole vaidlustatud kohtuotsuses sellist hinnangut antud.

117. Lõpetuseks soovin osutada tähelepanekule määruse nr 1290/2005 artikli 32 lõike 8 punkti a tõlgenduse kohta, mida on kasutatud vaidlustatud kohtuotsuses. Kuigi seda küsimust ei ole käesolevas apellatsioonimenetluses konkreetset tõstatatud, märgin, et olles tuvastanud, et Belgia Kuningriik ei tegutsenud piisava hoolsusega, Üldkohus lihtsalt *eeldas*, et tagasi saamata jäämine oli põhjustatud hooletusest, mille saab süüks panna Belgia Kuningriigile.

118. Tuleb toonitada, et määruse nr 1290/2005 artikli 32 lõike 8 punkti a kohaselt peab tagasi saamata jäämine olema hooletuse *tagajärg*. Seetõttu näib mulle, et seost tagasi saamata jäämise ja hooletuse vahel ei saa eeldada, vaid see tuleb asjakohaselt tuvastada, võttes aluseks juhtumi asjaolude hindamise, mida Üldkohus ei teinud.

119. Selle põhjal järeldan, et kuna vaidlustatud kohtuotsuses ei ole hooletust piisavalt hinnatud, rikkus Üldkohus õigusnormi, kui ta leidis, et kõnealuste summade tagasi saamata jäämine oli BIRB-le ja seega Belgia Kuningriigile süüks pandava hooletuse tagajärg määruse nr 1290/2005 artikli 32 lõike 8 tähenduses. Seetõttu tuleb apellatsioonkaebuse ainsa väite teise osaga nõustuda.

VI. Hinnangu tagajärjed

120. Olen järeldanud, et Üldkohus rikkus õigusnormi, kui ta leidis, et tagasi saamata jäämine oli põhjustatud BIRB-le ja seega Belgia Kuningriigile süüks pandavast hooletusest määruse nr 1290/2005 artikli 32 lõike 8 tähenduses. Nimelt ei lähtunud ta hooletuse tuvastamisel nõuetekohasest hinnangust juhtumi konkreetsete asjaolude kohta.

121. Euroopa Kohtu põhikirja artikli 61 esimese lõigu kohaselt tuleb Euroopa Kohtul Üldkohtu otsus tühistada, kui apellatsioonkaebus on põhjendatud. Ta võib ise teha asja suhtes lõpliku kohtuotsuse, kui menetlusstaadium lubab. Samuti võib ta suunata asja tagasi Üldkohtusse.

122. Olen järeldanud, et apellatsioonkaebuse ainsa väite teise osaga tuleb nõustuda. Seetõttu tuleb vaidlustatud kohtuotsus tühistada.

123. Arvestades Üldkohtu tehtud vea laadi, olen seisukohal, et menetlusstaadium ei luba teha lõplikku kohtuotsust. Nimelt eeldaks sisulise otsuse tegemine seda, et Euroopa Kohus analüüsib kõiki asjasse puutuvaid asjaolusid hindamaks, kas otsus mitte esitada 3. mai 2012. aasta kohtuotsuse peale kassatsioonkaebust Cour de cassation'ile (kassatsioonikohus, Belgia) kujutas endast Belgia Kuningriigile süüks pandavat hooletust. Sellega kaasneks faktiliste asjaolude hindamine, mida on parem teha Üldkohtul.

124. Seetõttu teen Euroopa Kohtule ettepaneku suunata asi tagasi Üldkohtusse uuesti läbivaatamiseks.

VII. Ettepanek

125. Nendel kaalutlustel teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

- tühistada Euroopa Liidu Üldkohtu 20. juuli 2017. aasta kohtuotsus Belgia vs. komisjon, T-287/16;

- suunata asi tagasi Üldkohtusse; ja
- otsustada kohtukulude kandmine edaspidi.