



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
GIOVANNI PITRUZZELLA
esitatud 26. oktoobril 2023¹

Kohtuasi C-437/22

R. M.,
E. M.,

menetluses osales:

Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet)

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Riigikohus (Eesti))

Eelotsusetaotlus – Põllumajandus – Ühine põllumajanduspoliitika – Euroopa Liidu toetus –
Haldusmeetmed ja -karistused – Osaühingu esindajate toime pandud pettus –
Alusetult makstud summade tagasinõudmine

1. Liikmesriigi kohtumenetluses on lõplikult kindlaks tehtud, et kapitaliühingu esindajad esitasid valeandmeid, et saada põllumajandustoetusi, mis hiljem ka saadi. Riigisisese menetluse käigus äriühing lõpetati ning selle õigused ja kohustused läksid üle teisele äriühingule, millel ei ole piisavalt vara. Kas liikmesriik võib nõuda alusetult makstud summade tagasimaksmist otse füüsilistelt isikutelt, kes on toetust saanud äriühingu (ja ka selle õigusjärglasest äriühingu) seaduslikud esindajad ja osanikud ning kes osalesid pettuse toimepanemises, mis on lõplikult kindlaks tehtud?

I. Õiguslik taust

A. Euroopa Liidu õigus

Määrus nr 2988/95²

2. Määruse nr 2988/95 neljandas ja viiendas põhjenduses on märgitud:

„tõhusaks võitluseks ühenduste finantshuve kahjustava kelmuse vastu on vaja kõikidel ühenduse poliitikaga hõlmatud aladel kehtestada ühtsed õigusnormid;

eeskirjade eiramiste kirjeldused ja sellega seotud haldusmeetmed ja -karistused nähakse ette vastavalt käesolevale määrusele valdkondade eeskirjades“.

¹ Algkeel: itaalia.

² Nõukogu 18. detsembri 1995. aasta määrus (EÜ, Euratom) nr 2988/95 Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse kohta (EÜT 1995, L 312, lk 1; ELT eriväljaanne 01/01, lk 340).

3. Määruse artiklis 1 on sätestatud:

„1. Euroopa ühenduste finantshuvide kaitsmiseks võetakse käesolevaga vastu üldised eeskirjad ühenduse õiguse suhtes toimunud eeskirjade eiramise ühtse kontrolli ning haldusmeetmete ja -karistuste kohta.

2. „Eeskirjade eiramine“ tähendab ühenduse õiguse mis tahes sätte rikkumist ettevõtja tegevuse või tegevusetuse kaudu, mis kahjustab või kahjustaks ühenduste üldeelarvet või nende juhitavaid eelarveid kas otse ühenduste nimel kogutud omavahenditest laekunud tulu vähenemise või kaotamise või põhjendamatu kuluartikli tõttu.“

4. Määruse artiklis 2 on ette nähtud:

„1. Halduskontrolli, -meetmeid ja -karistusi rakendatakse niisugusel määral, mis tagab ühenduse õiguse nõuetekohase kohaldamise. Need peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad, et tagada ühenduste finantshuvide piisav kaitse.

[...]

3. Ühenduse õigus määratleb kõnealuste eeskirjade nõuetekohaseks kohaldamiseks vajalike haldusmeetmete ja -karistuste laadi ja ulatuse, võttes arvesse eeskirjade eiramise laadi ja raskust, antud või saadud soodustust ja vastutuse astet.

4. Kui kohaldatavast ühenduse õigusest ei tulene teisiti, reguleeritakse ühenduse kontrolli, meetmete ja karistuste kohaldamist liikmesriikide õigusaktidega.“

5. Sama määruse artikkel 4 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Tavaliselt järgneb mis tahes eiramisele põhjendamatult saadud soodustuse äravõtmine:

kohustusena maksta või tagasi maksta maksmisele kuuluvad või põhjendamatult saadud summad,

[...]

4. Käesolevas artiklis sätestatud meetmeid ei käsitleta karistusena.“

6. Määruse nr 2988/95 artikli 5 lõikes 1 on sätestatud:

„Tahtlike või hooletusest tulenevate eiramiste tulemuseks võivad olla järgmised halduskaristused:

[...]“.

7. Määruse artiklis 7 on sätestatud:

„Ühenduse haldusmeetmeid ja -karistusi võib kohaldada artiklis 1 nimetatud ettevõtjate suhtes, nimelt füüsiliste ja juriidiliste isikute ning muude siseriikliku õiguse alusel õigus- ja teovõimeliste üksuste suhtes, kui nad on toime pannud eiramise. Samuti võib neid kohaldada isikute suhtes, kes eiramises osalesid ning nende isikute suhtes, kes vastutavad eiramise eest või kes peavad tagama, et eiramisi ei toimuks.“

*Määrus nr 1306/2013*³

8. Määruse nr 1306/2013 põhjenduses 39 on märgitud:

„Liidu eelarve finantshuvide kaitsmiseks peaksid liikmesriigid vastu võtma meetmed, mis tagavad, et fondide rahastatavad tehingud teostatakse korrektselt ka tegelikkuses. Liikmesriigid peaksid ka ennetama, tuvastama ja tõhusalt käsitlema kõiki toetusesaajate poolseid eeskirjade eiramisi või kohustuste täitmata jätmist. Selleks tuleks kohaldada nõukogu määrust (EÜ, Euratom) nr 2988/95. Põllumajandusalaste sektoripõhiste õigusaktide rikkumise juhtudel, kui liidu õigusaktidega ei ole sätestatud halduskaristusi käsitlevaid üksikasjalikke eeskirju, peaksid liikmesriigid kehtestama riigisiseseid karistused, mis peaksid olema tõhusad, hoiatavad ja proportsionaalsed.“

9. Määruse nr 1306/2013 artiklis 54 „Ühissätted“ on ette nähtud:

„1. Iga eeskirjade eiramise või hooletuse tõttu alusetult tehtud makse puhul taotlevad liikmesriigid selle tagasinõudmist toetusesaajalt 18 kuu jooksul pärast seda, kui eeskirjade eiramist kinnitav kontrolliaruanne või sarnane dokument on heaks kiidetud ja, kui see on asjakohane, makseasutuse või tagasinõudmise eest vastutava asutuse poolt kätte saadud. Vastavad summad kantakse tagasinõudmise taotlemise ajal makseasutuse võlgnike registrisse.

[...]

3. Nõuetekohaselt põhjendatud juhtudel võivad liikmesriigid otsustada tagasinõudemenetlust mitte alustada. Sellise otsuse võib teha üksnes juhul kui:

[...]

b) tagasinõudmine osutub võimatuks, kuna võlgnik või eeskirjade eiramise eest juriidilist vastutust kandvad isikud on siseriikliku õiguse kohaselt tunnistatud maksejõuetuks.

[...]“.

10. Selle määruse artikli 56 „EAFRD erisätted“ esimeses lõigus on sätestatud:

„Liikmesriigid teevad maaelu arengu tegevustes või programmides tuvastatud eeskirjade eiramise või hooletuse korral finantskohandusi, tühistades vastava liidu rahastamise kas osaliselt või täielikult. Liikmesriigid võtavad arvesse tuvastatud eeskirjade eiramiste laadi ja tõsidust, samuti EAFRD rahalise kaotuse taset.“

11. Selle määruse artikkel 58 „Liidu finantshuvide kaitse“ on sõnastatud järgmiselt:

„1. Liikmesriigid võtavad ÜPP raames vastu kõik õigus- ja haldusnormid ning kõik muud vajalikud meetmed, et tagada liidu finantshuvide tõhus kaitse ja eelkõige selleks, et:

[...]

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrus (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).

e) nõuda tagasi alusetud maksed koos intressiga ning algatada vajaduse korral vastavaid kohtumenetlusi.

[...].“

*Delegeeritud määrus nr 640/2014*⁴

12. Artikli 35 „Toetuskõlblikkuse kriteeriumide (v.a pindala suurus või loomade arv) ning sellekohaste või muude kohustuste täitmata jätmise“ lõikes 6 on ette nähtud:

„Kui tehakse kindlaks, et toetusesaaja esitas toetuse saamiseks võltsitud tõendeid või jättis vajaliku teabe hooletuse tõttu esitamata, toetust ei maksta või tühistatakse see täielikult. Lisaks arvatakse toetusesaaja välja sama meetme või tegevusliigiga seoses toetuse saamisest sel aastal, kui rikkumine avastati, ja järgmisel kalendriaastal.“

B. Eesti õigus

13. Kriminaalmenetluse seadustiku § 38¹ lõike 2 kohaselt võib avaliku võimu kandja esitada kriminaalmenetluses avalik-õigusliku nõudeavalduse avalik-õigusliku rahalise kohustuse kindlaksmääramiseks, kui nõude aluseks olevad faktilised asjaolud kattuvad olulises osas menetletava kuriteo tehiooludega.

14. Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse §-s 111 „Toetusraha tagasinõudmine“ oli sätestatud:

„(1) Kui pärast toetuse väljamaksmist selgub, et toetusraha on eeskirja eiramise või hooletuse tõttu makstud alusetult, sealhulgas kui seda ei ole kasutatud sihipäraselt, nõutakse toetusraha toetuse saajalt, sealhulgas valikumenetluse korras valitud toetuse saajalt, osaliselt või täielikult tagasi Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrustes (EL) nr 1303/2013 ja (EL) nr 1306/2013 ning teistes Euroopa Liidu asjakohastes määrustes sätestatud alustel ja tähtaegadel.“

[...].“

II. Vaidluse aluseks olevad asjaolud

15. Viru Maakohtu (Eesti) 15. märtsi 2021. aasta otsusega tunnistati R. M. süüdi kolmes soodustuskelmuses. Nimelt esitas ta äriühingu X OÜ (edaspidi „X“) esindajana Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ametile (Eesti; edaspidi „PRIA“) tahtlikult valeandmeid. Selle tagajärjel maksis PRIA X-ile aastatel 2013–2017 alusetult kokku 143 737,38 eurot Euroopa Liidu rahastatavaid põllumajandustoetusi. Osutatud kolmest soodustuskelmusest kahes tunnistati lisaks R. M-ile kuriteo kaastäideviijana süüdi ka E. M.

⁴ Komisjoni 11. märtsi 2014. aasta delegeeritud määrus (EL) nr 640/2014, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 1306/2013 ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi osas, otsetoetuste, maaelu arengu toetuse ja nõuetele vastavuse süsteemiga seoses kohaldatavatest maksetest keeldumise ja nende tühistamise tingimuste osas ning kõnealuste toetuste ja süsteemiga seotud halduskaristuste osas (ELT 2014, L 181, lk 48).

16. Ühtlasi mõistis Viru Maakohus kannatanu – Eesti Vabariigi (esindaja: PRIA) – esitatud avalik-õigusliku nõudeavalduse alusel süüdistatavatelt riigi kasuks välja X-ile pettuse tõttu alusetult makstud toetussummad järgmiselt: 87 340,00 eurot mõisteti välja R. M-ilt ning ülejäänud 56 397,38 eurot R. M-ilt ja E. M-ilt solidaarselt.

17. Viru Maakohus märkis, et kui pärast toetuse väljamaksmist selgub, et toetusraha on eeskirja eiramise või hooletuse tõttu makstud alusetult, nõutakse toetusraha Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse § 111 lõike 1 kohaselt toetuse saajalt osaliselt või täielikult tagasi Euroopa Liidu asjakohastes määrustes sätestatud alustel ja tähtaegadel.

18. Seega on kannatanul õigus nõuda X-ile alusetult makstud toetuse tagastamist ka R. M-ilt ja E. M-ilt.

19. Viru Maakohtu otsuse peale esitasid apellatsioonid nimetatud isikute kaitsjad, kes vaidlustasid nii süüdistatavate süüditunnistamise kui ka avalik-õigusliku nõudeavalduse rahuldamise.

20. Tartu Ringkonnakohtu (Eesti) 15. septembri 2021. aasta otsusega jäeti Viru Maakohtu otsus muutmata. Apellatsioonikohus nõustus maakohtuga, et X sai toetust pettusega, jättes täitmata omafinantseeringu kohustuse ja esitades võltsitud dokumente.

21. Samuti jagas ringkonnakohus Viru Maakohtu seisukohta selles, et määruse nr 2988/95 artikli 7 kohaselt on kannatanul õigus nõuda X-ile alusetult makstud toetuse tagastamist ka R. M-ilt ja E. M-ilt.

22. Ringkonnakohtu otsuse peale esitasid R. M-i ja E. M-i kaitsjad kassatsioonkaebused, vaidlustades nii süüdistatavate süüditunnistamise kui ka avalik-õigusliku nõudeavalduse rahuldamise.

23. Riigikohtu (Eesti) kriminaalkolleegium tegi käesolevas kriminaalasjas 20. mail 2022 osaotsuse, jättes Tartu Ringkonnakohtu ja Viru Maakohtu otsuse muutmata muu hulgas osas, millega R. M. ja E. M. tunnistati eespool nimetatud soodustuskelmustes süüdi ja neid karistati.

24. Sellega jõustus süüdistatavate süüditunnistamine ja karistamine lõplikult. Samas otsustas Riigikohus jätkata kassatsioonimenetlust ja lahendada kriminaalasi hiljem eraldi otsusega osas, millega kohtud mõistsid X-ile alusetult makstud toetuse katteks riigi kasuks välja 87 340,00 eurot R. M-ilt ning 56 397,38 eurot R. M-ilt ja E. M-ilt solidaarselt.

25. Neil asjaoludel peatas eelotsusetaotluse esitanud kohus menetluse ja esitas Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas selliste asjaolude korral nagu käesolevas kohtuasjas tuleneb nõukogu 18. detsembri 1995. aasta määruse (EÜ, Euratom) nr 2988/95 artiklist 7 koostoimes Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1306/2013 artikli 56 esimese lõigu, artikli 54 lõikega 1 ning komisjoni 11. märtsi 2014. aasta delegeeritud määruse (EL) nr 640/2014 artikli 35 lõikega 6 vahetu õigusmõjuga alus nõuda pettuse tõttu saadud ja Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD) rahastatud toetuse tagasimaksmist juriidilisest isikust toetusesaaja esindajatelt, kes esitasid toetuse väljapetmiseks tahtlikult valeandmeid?

2. Kas selliste asjaolude korral nagu käesolevas kohtuasjas, kus EAFRD-st rahastatav toetus on pettuse tõttu määratud ja välja makstud piiratud vastutusega äriühingule (Eesti osühing), saab *toetusesaajana* Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1306/2013 artikli 54 lõike 1 ning komisjoni 11. märtsi 2014. aasta delegeeritud määruse (EL) nr 640/2014 artikli 35 lõike 6 mõttes käsitada ka toetust saanud äriühingu esindajaid, kes panid pettuse toime ja kes ühtlasi olid toetuse väljapetmise ajal toetust saanud äriühingu tegelikud kasusaajad?“

III. Õiguslik hinnang

26. Euroopa Kohtu palvel keskendun oma õiguslikus analüüsis eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimesele eelotsuse küsimusele.

27. Märgin, et juhul, kui esimesele küsimusele antakse minu ettepanekut arvestades jaatav vastus, ei pruugi teisele eelotsuse küsimusele olla vaja vastata, kuna see on esimese küsimusega hõlmatud.

28. Sisuliselt soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitust, kas määruse nr 1306/2013 artiklit 54 ja artikli 56 esimest lõiku ning määruse nr 640/2014 artikli 35 lõike 6 esimest lauset tuleb koostoimes määruse nr 2988/95 artikliga 7 tõlgendada nii, et eeskirjade eiramise tõttu EAFRD-lt alusetult saadud toetuse tagasimaksmist võib nõuda mitte ainult toetusesaajalt, vaid ka isikutelt, kes ei ole küll ametlikult toetusesaajad, kuid osalesid sellise eeskirjade eiramise toimepanemises, mille tulemusel toetus alusetult välja maksti.

A. Üldised kaalutlused

29. Ühist põllumajanduspoliitikat rakendatakse liikmesriikide ja liidu koostöös ning liidu rahalised vahendid makstakse lõplikele toetusesaajatele välja liikmesriikide kaudu. Liikmesriik peab tõhusalt kaitsma liidu finantshuve, tagades, et liidu vahenditest rahastatakse ainult liidu õigusega kooskõlas olevaid tehinguid. Määruse nr 1306/2013 artikli 58 lõige 1 kohustab liikmesriike võtma kõik vajalikud meetmed, et tagada liidu finantshuvide tõhus kaitse ja nõuda tagasi alusetult makstud summad. Liikmesriikidel on tegelikult parimad võimalused eeskirjade eiramise või hooletuse tõttu alusetult makstud summade tagasinõudmiseks ja kõige sobivamate meetmete kindlaksmääramiseks. Seega on eelkõige liikmesriigi ametiasutuste ülesanne valida õiguskaitsevahendid, mida nad peavad kõnealuste summade tagasinõudmiseks kõige sobivamaks. Nendes artiklites on seoses ühise põllumajanduspoliitika rahastamisega väljendatud üldist hoolsuskohustust, mis on ette nähtud ELL artikli 4 lõikes 3, mis kohustab liikmesriike raha tagasi nõudma ja võtma aegsasti meetmeid eeskirjade eiramise kõrvaldamiseks⁵. Liikmesriigi õiguse alusel tagasinõude suhtes kohaldatavatest menetlustest ja tähtaegadest kinnipidamine on nõutav miinimumkohustus, kuid sellest ei piisa, tõendamaks, et liikmesriik oli hoolas määruse nr 1306/2013 artikli 58 lõike 1 tähenduses⁶.

30. Sellest üldisest õiguslikust kontekstist tuleneb, et alusetult makstud summade tagasinõudmine on liikmesriikide konkreetne kohustus, mille eesmärk on tagada liidu finantshuvide tõhus kaitse.

⁵ Komisjoni seisukohad, punkt 4.

⁶ Vt 30. jaanuari 2020. aasta kohtuotsus Portugal vs. komisjon (T-292/18, EU:T:2020:18, punktid 60–67).

31. Nagu Taani valitsus oma menetlusse astuja seisukohtades⁷ märkis, on see küsimus tõesti väga oluline selleks, et liikmesriigid saaksid tõhusalt kontrollida, kas põllumajandussektori rahastamine on liidu õigusaktidega kooskõlas: probleem, mille tõttu esitati käesolevas asjas eelotsuse küsimused – nimelt see, et abi saanud üksust ja seega õiguslikult „toetusesaajat“ (äriühing X) kas ei ole enam juriidiliselt olemas või tal puuduvad tagasimaksmiseks piisavad vahendid –, tekib sageli siis, kui riigisisised ametiasutused peavad alusetult makstud põllumajandustoetusi tagasi nõudma. Õigusvastaselt makstud abi tagasinõudmise kohustuse tõhus täitmine eeldab, et liikmesriigid saaksid algatada selliseid menetlusi mitte ainult otseste toetusesaajate, vaid ka [asjaomaste] ettevõtete esindajate suhtes, kui nad on eeskirjade eiramises osalenud, või tegelike kasusaajate suhtes. Sisuliselt on tegemist liidu õigusnormide soovitava toime tagamisega: süsteem, mis formaalse tõlgendamise tõttu lubaks tekkida sellistel olukordadel, muudaks alusetult makstud summade tagasinõudmise võimaluse väga ebatõhusaks ja soodustaks õigusvastast tegevust.

32. Liikmesriigi kohus esitab Euroopa Kohtule eelotsuse küsimuse, viidates ka teatavate liidu õigusnormide võimalikule vahetule õigusmõjule, mis koostoimes võivad anda õigusliku aluse pektuse toime pannud füüsilistelt isikutelt alusetult makstud toetuse tagasinõudmiseks.

33. Nõustun komisjoni seisukohaga, et küsimus ei ole selles, kas määruse nr 2988/95 artiklil 7 on vahetu õigusmõju, vaid selles, kas see säte üksi on koostoimes valdkondade sätetega piisav selleks, et nõuda toetuse tagasimaksmist füüsilistelt isikutelt, kes on abi saanud äriühingu esindajad ja kelle tegevus eeskirjade eiramise põhjustas. See on nii seetõttu, et liidu seadusandja on vastu võtnud valdkondade eeskirjad, mis näevad ette tagasimaksmise, kuid ei ole vastu võtnud tingimusi nende kohaldamiseks selle kategooria isikute suhtes ning selle liikmesriigi õigus, kus eeskirjade eiramine toimus, ei näe sõnaselgelt ette haldusmeetme kohaldamist selle kategooria isikute suhtes.

34. Õiguslikud küsimused, mis tuleb eelotsuse küsimusele tarviliku vastuse andmiseks lahendada, on seega minu arvates järgmised: a) määruse nr 2988/95 ja valdkondade määruste vaheline seos (eriti mõistmaks, kas määruses nr 2988/95 ette nähtud üldeeskirjad haldusmeetmete ja isikute kohta, kellelt võib alusetult makstud toetusraha tagasi nõuda, kehtivad ka konkreetsetes valdkondades, kus neid eeskirju ei ole korratud, ja kui puuduvad riigisisised õigusaktid nende eeskirjade rakendamiseks); b) mitmesugused põhimõtted (ja mitmesugused õigusnormid), mida kohaldatakse halduskaristuste ja -meetmete suhtes (ja seega Euroopa Kohtu teatavas karistusi käsitlevas varasemas kohtupraktikas välja töötatud põhimõtete kohaldamatus); c) rikkumisi toime pannud isikute suhtes kehtivate õigusnormide kindlakstegemine.

B. Eelotsuse küsimus

35. Määrus nr 2988/95 sisaldab mitut üldsätet, millega kehtestatakse eeskirjad liidu finantshuvide tõhusaks kaitsmiseks.

36. See reguleerib kõiki olukordi, mis toovad kaasa eeskirjade eiramise, st liidu õiguse sätte rikkumise ettevõtja tegevuse või tegevusetuse kaudu, mis kahjustab või kahjustaks eelarvet⁸.

⁷ Taani valitsuse seisukohad, punktid 7–14.

⁸ Määruse nr 2988/95 artikkel 1.

37. Määruse nr 2988/95 eesmärk on kaitsta liidu finantshuve kõigis valdkondades ja kehtestada kõikides liidu poliitikaga hõlmatud valdkondades ühtsed õigusnormid⁹.

38. Põhjenduses 5 on märgitud, et haldusmeetmeid ja -karistusi käsitlevad valdkondade eeskirjad peavad olema kooskõlas määrusega nr 2988/95. Samamoodi näeb määruse nr 1306/2013 põhjendus 39 ette, et liikmesriigid peaksid ennetama, tuvastama ja tõhusalt käsitlema kõiki toetusesaajate poolseid eeskirjade eiramisi või kohustuste täitmata jätmist, milleks tuleks kohaldada määrust nr 2988/95.

39. Euroopa Kohtu (suurkoda) praktika kinnitab samuti, et ühenduse õiguse eeskirjade eiramise kontrolli ja karistuste valdkonnas on ühenduse seadusandja määruse nr 2988/95 vastuvõtmisega kehtestanud rea üldpõhimõtteid ja nõudnud, et neid põhimõtteid järgitaks üldreeglina kõikide valdkondade õigusnormides¹⁰.

40. Määrus nr 2988/95 on seega üldmäärus, mis ei takista küll liidu erinevates tegevusvaldkondades erinevate või valdkondade õigusnormide kehtestamist, kuid nõuab, et neid norme tõlgendataks kooskõlas esimesena nimetatud määruses sätestatud üldraamistikuga.

41. Üldpõhimõtted, mida tuleb järgida valdkondade õigusnormides, on meid huvitavas osas lisaks eespool viidatud artiklile 1 sätestatud ka artiklites 4 ja 7.

42. Määruse nr 2988/95 artikli 4 lõike 1 esimeses taandes on sätestatud, et „tavaliselt järgneb mis tahes eiramisele põhjendamatult saadud soodustuse äravõtmine“ kohustusena põhjendamatult saadud summad tagasi maksta.

43. Sõnastusest lähtuvalt on ilmne, et sõna „järgneb“, isegi kui sellega kaasneb sõna „tavaliselt“, ei jäta hindamis- ega kaalutlusruumi: selle mõtte saab olla üksnes see, et eeskirjade eiramise korral peavad liikmesriigid eespool nimetatud hoolsuskohustuse alusel toetusraha tagasi nõudma, välja arvatud juhul, kui see ei ole võimalik. Valdkondade õigusnormides, täpsemalt määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõike 3 punktis b¹¹, leidub erandit käsitlev näide (mida ma ka allpool käsitlen seoses karistuste ja muude haldusmeetmete struktuurse eristamisega).

44. Artiklis 7 on sätestatud, et haldusmeetmeid ja -karistusi ei või kohaldada mitte ainult artiklis 1 nimetatud ettevõtjate suhtes, nimelt füüsiliste ja juriidiliste isikute ning muude riigisisese õiguse alusel õigus- ja teovõimeliste üksuste suhtes, kui nad on toime pannud eiramise, vaid ka nende isikute suhtes, kes eiramises osalesid, ning nende isikute suhtes, kes vastutavad eiramise eest või kes peavad tagama, et eiramisi ei toimuks.

45. Artikkel 7 määrab seega kindlaks tagasinõude isikulise kohaldamisala, st nende isikute ringi, kellelt võib olenevalt asjaoludest nõuda alusetult makstud summa tagastamist. Selle ülesanne on kooskõlas määruse eesmärkidega kinnitada määruse sätete materiaalõiguslikku mõõdet. See mõõde peab võimaldama liikmesriikidel vähemalt tagasinõutava summa suuruse osas hoolsuskohustust tõhusalt rakendada, võimaldades summade tagasinõudmist isikutelt, kes on eeskirjade eiramise tegelikult põhjustanud, jätmata ruumi võimalikuks ja tõtt-õelda liiga lihtsaks kõrvalehoidmiseks.

⁹ Määruse nr 2988/95 põhjendused 3 ja 4.

¹⁰ Vt 11. märtsi 2008. aasta kohtuotsus Jäger (C-420/06, EU:C:2008:152, punkt 61).

¹¹ Seal on ette nähtud, et nõuetekohaselt põhjendatud juhtudel võivad liikmesriigid otsustada tagasinõudmismenetlust mitte alustada, kui tagasinõudmine osutub võimatuks, kuna võlgnik või eeskirjade eiramise eest juriidilist vastutust kandvad isikud on asjaomase liikmesriigi õiguse kohaselt tunnistanud maksejõuetuks.

46. Süstemaatilises võtmes on artikkel 7 pealegi seotud artikli 4 lõikega 1, mis liidu õiguse üldpõhimõttena näeb ette, et mis tahes eiramisele järgneb põhjendamatult saadud soodustuse äravõtmine kohustusena maksta alusetult saadud summad tagasi, ning on selle kohaldamise vahendiks.

47. Määruse nr 1306/2013 artiklites 54 ja 56 ning määruse nr 640/2014 artiklis 35 ei ole neid sätteid korratud ei tagasinõudmise kohustuse ega nende isikute ringi osas, kellele tagasimaksmise nõue tuleb esitada. Need sätted viitavad üksnes „toetusesaajale“, kes on määratletud kui rahalisi vahendeid saanud füüsiline või juriidiline isik.

48. Siit ka eelotsusetaotluse esitanud kohtu kahtlused, kes on küll veendunud, et tagasinõude saab esitada vaid isikutele, kes oma hilisema käitumisega (äriühingu asutamine, rahastuse saamine võltsitud dokumentide abil, äriühingu lõpetamine, teise ilmselgelt makseraskustes äriühingu asutamine) on olnud tegelikud toimepanijad, kes põhjustasid alusetu rahastamise liidu vahenditest, kuid kahtleb, kas valdkondade eeskirjades ja riigisisestes õigusnormides erisätete puudumisel saab määruse nr 2988/95 artikleid 4 ja 7 pidada piisavaks õiguslikuks aluseks, mis lubaks esitada tagasinõude.

49. Kahtlused tulenevad eelkõige asjaolust, et Euroopa Kohus leidis kohtuotsuses SGS Belgium¹², et määrust nr 2988/95 üksi ei saa pidada piisavaks õiguslikuks aluseks, mis lubaks määrata karistusi selle määruse artikli 5 alusel. Euroopa Kohus märkis, et määruse teatavate sätete rakendamiseks võib olla vajalik rakendusmeetmete vastuvõtmine kas liikmesriikide või liidu seadusandja enese poolt (punkt 33) ning et see kehtib ka määruses nr 2988/95 määratletud erinevatesse kategooriatesse kuuluvatele isikutele kehtestatud halduskaristuste kohta (punkt 34). Sanktsiooni kohaldamiseks on siiski vaja, et liidu tasandil kehtestatud valdkondlikes eeskirjades või nende puudumisel riigisisestes eeskirjades oleks ette nähtud asjaomase isikute kategooria suhtes halduskaristuse kohaldamine (punktid 43–62). Nii on järgitud seaduslikkuse põhimõtet¹³.

50. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu kahtlusi saab siiski hajutada, kui tuua esile struktuuriline erinevus haldusmeetmete ja -karistuste vahel ning asjasse puutuvaid liidu õigusnorme grammatiliselt, süstemaatiliselt ja teleoloogiliselt tõlgendada.

51. Juba grammatiline tõlgendus oleks piisav, et tuua välja selge erinevus karistuste ja muude haldusmeetmete, näiteks alusetult makstud summade tagasinõudmise vahel: määruse nr 2988/95 artiklis 4, mis käsitleb haldusmeetmeid, on sätestatud, et tavaliselt „järgneb“ mis tahes eiramisele põhjendamatult saadud soodustuse äravõtmine; sama määruse artiklis 5, mis käsitleb karistusi, on sätestatud, et tahtlike või hooletusest tulenevate eiramiste „tulemuseks võivad olla“ järgmised halduskaristused. Seadusandlik valik on ilmselgelt erinev: summade tagasinõudmine, välja arvatud sõnaselgelt ette nähtud erandid, tähendab põhjendamatult saadud soodustuse automaatset äravõtmist, ilma et oleks vaja võtta täiendavaid rakendusmeetmeid või teha täpsustusi¹⁴. Karistuste määramine on võimalik („tulemuseks võivad olla“), kuna see sõltub

¹² Vt 28. oktoobri 2010. aasta kohtuotsus SGS Belgium jt (C-367/09, EU:C:2010:648).

¹³ Nagu komisjon oma kirjalikes seisukohtades osutab (punkt 32), võrdleb kohtujurist Kokott oma ettepanekus määruses nr 2988/95 ette nähtud halduskaristusi kriminaalasjades kohaldatavate õigusnormidega, eelkõige selguse ja täpsuse nõudeid, kui nende kohaldamine selle määruse artikli 7 teises lauses nimetatud isikute suhtes on jäetud liikmesriigi haldusasutuste otsustada. Nendest põhimõtetest tuleneb, et kui isik peab kandma kriminaalvastutust, peab asjakohaste sätete sõnastus võimaldama sel isikul aru saada, millise tegevuse või tegevusetuse eest on talle karistus mõistetud. Kohtujurist järeldas, et määruse nr 2988/95 artikli 7 teises lauses ette nähtud kaalutlusruumi peab täpsustama liidu seadusandja või tema ülesandel liikmesriik, et näha ette vahetult kohaldatav sanktsioon; vt kohtujurist Kokott'i ettepanek kohtuasjas SGS Belgium jt (C-367/09, EU:C:2010:440, punktid 70–72).

¹⁴ See ei välista mõistagi abi tagastamise konkreetset korda, mis on loomulikult jäetud liikmesriigi õiguse reguleerida.

subjektiivse külje (tahtlus või hooletus) kindlakstegemisest, mille hindamiseks on vaja rakendamise aluseid, samuti on rakendamise aluseid vaja artiklis 5 ette nähtud erinevate meetmete vahel valiku tegemiseks ning järelikult jääb siin rakendamisel kaalutlusruumi.

52. Midagi sellist ei saa öelda haldusmeetme kohta, millega soodustus ära võetakse (ja vastava toetusraha tagasimaksmise nõude kohta) ning mida ei ole vaja ei täpsustada ega rakendada ja mis ei jäta kaalutlusruumi: eeskirjade eiramise tuvastamisele järgneb kohustus nõuda summad tagasi isikutelt, kes eiramises aktiivselt osalesid, ning see on selgelt ja ühemõtteliselt määratletud määruse nr 2988/95 artiklis 7¹⁵. Kõigepealt tuleb tagasimaksmise nõue mõistagi esitada eeskirjade eiramise eest otseselt vastutavale füüsilisele või juriidilisele isikule (toetusesaaja ametlikus tähenduses), juhul kui see ei ole konkreetsete asjaolude tõttu võimalik, nagu käesolevas asjas, siis isikutele, kes eeskirjade eiramises osalesid, või isikutele, kes vastutavad eiramise eest või kes peavad tagama, et eiramisi ei toimuks.

53. Määruse nr 2988/95 artikli 4 lõige 4 on kategooriline: käesolevas artiklis sätestatud meetmeid ei käsitleta karistusena.

54. Süstemaatiline tõlgendamine kinnitab seda lähenemisviisi: nagu Taani valitsus märkis, kaotaks ka eespool viidatud määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõike 3 punkt b tõesti mõtte, kui seda ei peaks tõlgendama nii, et eeskirjade eiramise eest võivad olla vastutavad teised isikud peale otsese toetusesaaja ja neile võidakse seega kohaldada tagasimaksmise kohustust.

55. Määruse nr 2988/95 artikli 2 lõige 2, mis sätestab, et „[h]alduskaristust ei tohi määrata, kui seda ei ole ühenduse õigusaktis sätestatud enne eeskirjade eiramist“, kinnitab seda, mis tuleneb põhimõtetest, nimelt et karistuste (kriminaalkaristused või ka karistuslikku laadi haldussanktsioonid) määramisel tuleb rangelt järgida seaduslikkuse põhimõtet¹⁶. Asjaolu, et haldusmeetmeid ei ole selles sättes nimetatud, kinnitab, et nende meetmete suhtes saab kohaldada üksnes õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtteid. Mis puudutab neist esimest põhimõtet, siis leian, et pakutud tõlgenduses on seda täielikult järgitud, kuna määruse nr 2988/95 artiklis 7 on ühemõtteliselt selgitatud, millised on liidu eelarvest rahastamise eeskirjade eiramise tuvastamise tagajärjed: riigi kohustus nõuda summad tagasi isikutelt, kes on eeskirjade eiramises konkreetselt osalenud. Mis puudutab õiguspärast ootust, siis kindlasti ei saa sellele tugineda hea usu täieliku puudumise korral ja eriti siis, kui tegemist on käitumisega, mille eesmärk on anda tegelikkusest vale ettekujutus ja püüda selle tagajärgi vältida.

56. Nagu komisjon õigesti märkis¹⁷, on Euroopa Kohus asunud seisukohale, et isegi kui nii valdkonna eeskirjades kui riigisisestes õigusnormides puudub säte, mis näeb ette karistuse kohaldamise, on liikmesriigi ametiasutus kohustatud kohaldama haldusmeedet määruse nr 2988/95 artikli 4 lõike 1 esimese taande tähenduses, mis seisneb kogu alusetult makstud abi tagasinõudmises, tingimusel et on tõendatud – mille kontrollimine on liikmesriigi kohtu ülesanne –, et abi on antud valesti¹⁸.

¹⁵ Liikmesriikide kaalutlusruumi puudumise kohta vt 13. detsembri 2012. aasta kohtuotsus FranceAgriMer (C-670/11, EU:C:2012:807, punkt 66): liikmesriigi poolt kaalutusõiguse kasutamine otsustamaks, kas alusetult või eeskirju eirates antud abi tagasi nõuda või mitte, on vastuolus nendes valdkondades kohaldatavate liidu õigusnormidega liikmesriigi ametiasutustele pandud kohustusega nõuda tagasi alusetult või eeskirju eirates makstud abi.

¹⁶ Samuti võib Euroopa Kohtu praktikast lugeda, et isegi kui valdkonna eeskirjades või liikmesriigi õiguses sõnaselge õiguslik alus puudub, ei ole ebaseadusliku tegevuse abil alusetult saadud soodustuse tagasimaksmise kohustus seaduslikkuse põhimõttega vastuolus; vt 13. detsembri 2012. aasta kohtuotsus FranceAgriMer (C-670/11, EU:C:2012:807, punkt 65).

¹⁷ Komisjoni kirjalikud seisukohad, punkt 34.

¹⁸ Vt 13. detsembri 2012. aasta kohtuotsus FranceAgriMer (C-670/11, EU:C:2012:807, punkt 72).

57. Eesmärkide osas saan üksnes korrata seda, mida on mainitud eespool üldistes kaalutlustes: määruse nr 2988/95 põhieesmärk on kaitsta tõhusalt liidu finantshuve. Seda ei saa teha juhul, kui liidu õiguse formaalne tõlgendamine muudaks alusetult makstud summade tagasinõudmise liikmesriikidele ülemäära keeruliseks juhul, kui on tõendatud, et eeskirjade eiramise toimepanijate tegevus oli õigusvastane.

58. Seega on ilmne, et Euroopa Kohtu poolt kohtuotsuses SGS Belgium välja töötatud põhimõtted ei ole ülekantavad olukorrale, kus tuleb üksnes alusetult makstud summad tagasi nõuda. Asjaolu, et isikud ei ole otsesed toetusesaajad, seda järeldust ei mõjuta, kuna eelotsusetaotluse esitanud kohtu viidatud sätete koostoimes tõlgendamine annab sobiva õigusliku aluse põhjendamatult makstud summade tagasinõudmiseks.

59. Viimane märkus menetlusliku aspekti kohta, millele viitasid põhikohtuasja kassaatorid, puudutab vajadust, et liikmesriigi valitsus nõuaks alusetult makstud summade tagastamist kõigepealt uult asutatud äriühingult, ehkki ta on makseraskustes. Eeltoodud arvestades näib mulle, et tegemist on puhtformaalse küsimusega: juhul kui liikmesriigi kohus on tuvastanud, et kassaatorite asutatud uus äriühing ei suuda suurt võlga tegelikult tasuda, ei ole minu arvates otstarbekas esitada tagasimaksenõuet, millele ei saaks järgneda sobivad tagasinõudmistoimingud. Peale selle peab eelotsusetaotluse esitanud kohus kindlaks tegema võimalikud menetlused või õigusnormid, mis reguleerivad osanike, juhatuse liikmete ja äriühingu vahelisi suhteid. Eeltoodu põhjal kordan, et liidu õiguse kohaselt vastutavad isikud, kes osalesid eeskirjade eiramise toimepanemises, *iure proprio* põllumajanduse rahastamise raames õigusvastaselt makstud summade tagastamise eest, kui on tuvastatud, et rahastamise tehnilises tähenduses on võimatu toetusesaajalt abi tagasi nõuda.

60. Teine järeldus, mille liikmesriigi kohus peab tegema, on see, kas riigisisene õigus võimaldab neid füüsilisi isikuid kvalifitseerida isikuteks, kes kas „eiramises osalesid“ või „vastutavad eiramise eest“ või „peavad tagama, et eiramisi ei toimuks“.

61. Määruse nr 2988/95 artikli 7 teistsugune tõlgendamine koostoimes valdkondade eeskirjadega võib kaasa tuua pettuse tegeliku toimepanija vastutusest vabastamise ja see seaks tõsiselt ohtu liidu finantshuvide kaitse. Seda ka seetõttu, nagu komisjon märkis, et tegelikult panevad pettusi toime üksikisikud, mitte juriidilised isikud¹⁹.

IV. Ettepanek

62. Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsuse küsimusele järgmiselt.

Nõukogu määruse (EÜ, Euratom) nr 2988/95 artikleid 4 ja 7 tuleb koostoimes määruse (EL) nr 1306/2013 artiklitega 54 ja 56 ning komisjoni delegeeritud määruse (EL) nr 640/2014 artikli 35 lõikega 6 tõlgendada nii, et

nende sätete koostoimes moodustub õiguslik alus nõuda pettuse teel saadud ja Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD) rahastatud toetuse tagasimaksmist juriidilisest isikust toetusesaaja esindajatelt, kes esitasid toetuse saamiseks tahtlikult valeandmeid.

¹⁹ Komisjoni seisukohad, punkt 41.

Liikmesriigi kohtu ülesanne on kontrollida, ega toetust saanud äriühing või äriühing, kellele selle õigused ja kohustused üle läksid, ei saa alusetult makstud toetusraha tagasi maksta ja kas liikmesriigi õiguse kohaselt peetakse isikut, kellelt tagasimaksmist nõutakse, „isikuks, kes eiramises osales“, „isikuks, kes vastutab eiramise eest“, või „isikuks, kes peab tagama, et eiramisi ei toimuks“.