

Kohtuasi C-447/20**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

22. september 2020

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Supremo Tribunal Administrativo (Portugali kõrgeim halduskohus)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

1. juuli 2020

Apellant:

Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas IP (IFAP)

Vastustaja:

LM

Põhikohtuasja ese

Käesolev eelotsusetaotlus on esitatud menetluse raames, mille pooled on Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas I.P. (edaspidi „IFAP“) ja LM ning milles esimene kaebas edasi kohtuotsuse, milles kohus nõustus nelja-aastase aegumistähtaaja möödumise vastuväitega täitemenetluse suhtes, mille oli apellant algatanud vastustaja vastu rakenduskava AGRO raames põhjendamatult saadud toetuste tagasimaksmise nõudmiseks.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Käesolevas kohtuasjas tuleb kindlaks teha, kas täitemenetluse suhtes [kohtus] esitatud vastuväide on sobiv õiguskaitsevahend põhjendamatult saadud rahalise toetuse tagasimaksmise menetluse aegumise arutamiseks, ja kui on, siis millised on kohaldatavad tähtajad ja arvutuseeskirjad, arvestades nõukogu 18. detsembri 1995. aasta määruse (EÜ, Euratom) nr 2988/95 Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse kohta artikli 3 lõiget 1.

Eelotsuse küsimused

I. Kas määruse nr 2988/95 artikli 3 lõikega 1 on vastuolus riigisisised õigusnormid, mis kohustavad toetusesaajat esitama pädevale halduskohtule kaebuse akti peale, millega määratakse eeskirjade eiramise tõttu põhjendamatult saadud summade tagastamine, vastasel juhul muutub see akt lõplikuks [...], kui kaebust ei ole tähtajaks esitatud (st kui toetusesaaja ei ole ettenähtud tähtaja jooksul kasutanud temal olevaid õiguskaitsevahendeid) ja seega on põhjendamatult makstud summa tagastamist võimalik nõuda vastavalt riigisisestele õigusnormidele ja riigi õiguses sätestatud tähtaegade jooksul?

II. Kas määruse nr 2988/95 artikli 3 lõikega 1 on vastuolus riigisisised õigusnormid, mille kohaselt ei saa toetusesaaja tugineda tema vastu algatatud sundtäitmist käsitlevas kohtumenetluses nelja või kaheksa aasta pikkuse tähtaja möödumisele, kuna seda küsimust saab hinnata üksnes halduskohtule selle akti peale esitatud kaebuse raames, millega määratakse põhjendamatult saadud summade tagastamine, kuna on tuvastatud eeskirjade eiramine?

Viidatud liidu õigusnormid

Nõukogu 18. detsembri 1995. aasta määrus (EÜ, Euratom) nr 2988/95 Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse kohta: artikkel 3.

Viidatud liikmesriigi õigusnormid

27. juuli 2000. aasta dekreetseadus nr 163-A/2000, millega kehtestatakse põllumajanduse ja maaelu arengu rakenduskava (POADR/Programm) ning ühenduse abi III raamprogrammi (QCA III) regionaalsete rakenduskavade põllumajandusvaldkonna üldised rakenduseeskirjad (Decreto-Lei n. 163-A/2000, de 27 de julho – Estabelece as regras gerais de aplicação do Programa Operacional de Agricultura e Desenvolvimento Rural (POADR/Programa), bem como da componente agrícola dos programas operacionais de âmbito regional do III Quadro Comunitário de Apoio (QCA III))

„Artikkel 11

Ühepoolne lepingust taganemine või muutmine IFADAP-i poolt

1. IFADAP võib lepingutest ühepoolset taganeda, kui toetusesaaja ei täida mõnda talle pandud kohustust või kui toetusesaajast oleneval põhjusel ei ole või enam ei ole üks toetuse andmise tingimustest täidetud.

2. Lepingu rikkumise korral võib IFADAP lepingut, eelkõige toetuse summat, ühepoolset ka muuta, kui see on õigustatud, arvestades tingimusi, milles projekt on tegelikult teostatud, või seetõttu, et tõendavad dokumendid puuduvad või on ebapiisavad.

Artikkel 12

Toetuste ja kuluhüvitiste tagastamine

1. Kui IFADAP taganeb lepingust, on toetusesaaja kohustatud maksma tagasi toetusena saadud summa koos toetuse talle väljamaksmise kuupäevast kogunenud seadusjärgse intressiga, ilma et see piiraks muude seaduses ette nähtud sanktsioonide kohaldamist.
2. Eelmises lõikes ette nähtud tagasimaksmine peab toimuma 15 päeva jooksul alates lepingust taganemisest teatamisest ning sellest tuleb toetusesaajale sõnaselgelt teatada.
3. Kui toetusesaaja ei tagasta toetust eelmises lõikes sätestatud tähtaja jooksul, tuleb võlgnetava summa pealt tasuda viivist määras 2% alates nimetatud tähtaja lõpu kuukäevast kuni tegeliku tagasimaksmiseni.
4. Eelmises lõikes nimetatud juhul peab toetusesaaja lisaks maksma IFADAP-ile võlgnetavate summade kohtuvälise sissenõudmise kuludele vastavad summad, mis on 10% toetusesaaja saadud summade kogusummast.
5. Eelmistes lõigetes sätestatud kohaldatakse lepingu ühepoolse muutmise korral, millega nähakse ette saadud summa tagasimaksmise kohustus, kusjuures tagasimaksmisele kuuluvale summale kohaldatakse lõikes 4 nimetatud protsenti. [...]

Artikkel 15

Täitedokumendid

IFADAP-i väljastatud võlatunnistused on täitedokumendid. [...]"

7. jaanuari 1992. aasta dekreetseadus nr 4/2015 haldusmenetluse seadustiku kohta (Decreto-Lei n. 4/2015 de 7 de janeiro – Aprova o Código do Procedimento Administrativo)

„Artikkel 163

Tühistatavad aktid ja tühistamiskord

1. Tühistada saab haldusakte, mis on vastu võetud selliseid kehtivaid põhimõtteid või õigusnorme rikkudes, mille rikkumise eest ei ole ette nähtud muud sanktsiooni.
2. Tühistataval aktil on õiguslikud tagajärjed, mille võib halduskohtu tühistamisotsusega või haldusasutuse enda tühistamisotsusega tagasiulatuvalt tühistada.

3. Tühistatavate aktide peale võib seaduses ette nähtud tähtaja jooksul edasi kaevata haldusasutusele endale või pädevatele halduskohtutele. [...]

Artikkel 179

Rahaliste kohustuste täimine

1. Kui haldusakti alusel tuleb avalik-õiguslikule juriidilisele isikule või tema korraldusel maksta rahaline kohustus, tuleb selle kohustuse ettenähtud tähtaja jooksul vabatahtlikult täitmata jätmise korral algselt määratud maksude täitemenetlus vastavalt maksumenetlust reguleerivatele õigusnormidele.

2. Pädev ametiasutus väljastab eelmise lõike kohaldamisel seaduses sätestatud korras tõendi, mis on täitedokument ja mille ta edastab koos haldusmenetluse toimekuga maksuhalduri pädevale talitusele.“

2. oktoobri 2015. aasta dekreetseadus nr 214-G/2015 halduskohtumenetluse seadustiku kohta (Decreto-Lei n. 214-G/2015, de 2 de outubro – Código do Processo nos Tribunais Administrativos)

„Artikkel 58

Tähtajad

1. Kui seadus ei näe ette teisiti, ei ole õigustühiste aktide peale halduskohtule kaebuse esitamiseks ette nähtud tähtaega, samas kui tühistatavate aktide peale tuleb esitada kaebus järgmiste tähtaegade jooksul:

- a) üks aasta prokuratuuri poolt esitamise korral;
- b) kolm kuud kõikidel muudel juhtudel.

2. Ilma et see piiraks artikli 59 lõike 4 kohaldamist, arvestatakse eelmises lõigus osutatud tähtaegu vastavalt tsiviilseadustiku artiklile 279.

3. Lõike 1 punktis b sätestatud tähtaja möödumisel on kaebus vastuvõetav:

- a) kui esineb põhjendatud takistus vastavalt tsiviilkohtumenetluse õigusele;
- b) tingimusel, et see on esitatud kolme kuu jooksul alates eksimuse lõppemisest, kui võistleva menetluse põhimõtet järgides tõendatakse, et konkreetsel juhul ei saanud mõistlikult hoolsalt kodanikult nõuda kaebuse esitamist tähtaja jooksul, kuna haldusasutuse teguviis on teda eksitusse viinud, või
- c) kui, juhul kui kohustusliku akti vastuvõtmise või selle avaldamise kuupäevast ei ole veel möödunud üks aasta, tuleb hilinemist pidada põhjendatuks, arvestades kohaldatava õigusliku raamistiku mitmetähenduslikkust või konkreetsel juhul esinenud raskusi vaidlustatava akti määratlemisel või kvalifitseerimisel haldusaktiks või õigusnormiks.“

26. oktoobri 1999. aasta dekreetseadus nr 433/99 maksuasjade haldus- ja kohtumenetluse seadustiku kohta (Decreto-Lei n. 433/99 de 26 de outubro – Aprova o Código de Procedimento e de Processo Tributário)

„Artikkel 148

Täitemenetluse kohaldamisala

1. Täitemenetluse ese on järgmiste võlgade sundkorras sissenõudmine: [...]
2. Seaduses ette nähtud juhtudel ja tingimustel võib täitemenetluse raames sisse nõuda ka:
 - a) muid võlgu riigi ja teiste avalik-õiguslike isikute ees, mis kuuluvad tasumisele haldusakti alusel;
 - b) tagasimakseid või tagastamisele kuuluvaid summasid.

Artikkel 204

Sundtäitmise vastu esitatud vastuväite alused

1. Sundtäitmisele esitatav vastuväide võib põhineda ainult järgmistel alustel: [...]
- d) sundtäitmise esemeks oleva võla aegumine.“

Põhikohtuasja asjaolude ja menetluse kokkuvõte

- 1 IFADAP [(IFAP eelkäija)] ja LM sõlmisid 13. veebruaril 2002 EAGGF-i kaasrahasutatud programmi AGRO/Meetme 5 „Põllumajandustootmise potentsiaali ennetamine ja taastamine“ raames toetuse andmise lepingu.
- 2 ABISTRAL – Construções e Terraplanagens, Lda. ja LM vormistasid 15. veebruaril 2002 kirjaliku kokkuleppe.
- 3 LM-ile teatati 26. veebruaril 2006 vastuvõtuteatisega tähtkirja teel, et terve rea kontrollide tulemusel oli tuvastatud kohaldatavate õigusnormide rikkumine, mistõttu toetuskõlblikeks ei loeta teatavate eelarveridadega – LM-i abikaasa tööjõukulud; lammutamisest saadud materjalide utiliseerimise kulud – seotud teatavaid summasid, kuna ei ole tõendavaid dokumente, ja makseid ABISTRAL-ile, kuna ei ole esitatud pangadokumenti, mis tõendaks, et kontot on tšekkide väärtuses tegelikult debiteeritud, mistõttu tegelikku maksmist ei ole tõendatud. Vastavalt seadusele oli tal vastamiseks aega 10 päeva, mille möödumisel toetust kohandatakse.
- 4 LM allkirjastas selle vastuvõtuteatise 1. märtsil 2006.

- 5 IFADAP sai LM-i vastuse 17. märtsil 2006.
- 6 IFAP saatis LM-ile järgmise sisuga teate: „[...] Haldusmenetluse uurimisetapp on lõpetatud [...] tehakse lõplik otsus, [...] järgmises sõnastuses ja järgnevalt märgitud põhjendustega: Nimetatud projekti [...] taotlus kiideti heaks 20. detsembril 2001 ja toetuse andmise leping sõlmiti 7. märtsil 2002 investeeringusummas 145 080,36 eurot, millele vastava toetuse suurus on 108 810,27 eurot. Pärast projekti kohta läbiviidud auditit teatati [LM-ile] 23. veebruari 2006. aasta teatega [...] programmi AGRO meetme 5 suhtes kohaldatavate õigusnormide rikkumisest, mis tuvastati füüsilise ja raamatupidamiskontrolli toimingute raames, ning järelikult sellest, et nimetatud teates nimetatud kulusid ei ole võimalik aktsepteerida. Me saime teie vastuskirja kätte 17. märtsil 2006 [...].“
- 7 IFAP saatis 23. juunil 2011 LM-ile kirja, milles palus vabatahtlikult tasuda eelmises punktis nimetatud summa.
- 8 Serviço de Finanças do Porto 1 (Porto 1. maksuamet) algatas 8. augustil 2012 täitemenetluse rakenduskava POAGRO raames põhjendamatult saadud toetustest tulenevate võlgade sissenõudmiseks summas 29 917,67 eurot.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

1. **IFAP** väidab, et seoses vaidlusaluse täitemenetlusega võttis IFAP haldusakti, mille alusel oli LM (vastuväite esitaja) kohustatud talle maksma 29 917,67 eurot (toetuse algse summa ja pärast abikõlbmatute kulude väljajätmist saadud summa vahe) vastu alles 30. aprillil 2010, mistõttu aegumistähtaega saab hakata arvestama alles sellest kuupäevast.
2. Ta väidab samuti, et Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto (Porto haldus- ja maksukohus) ei olnud sisulist pädevust selles valdkonnas, mille puhul on pädev Tribunal Administrativo e Fiscal (haldus- ja maksukohus) halduskolleegium, kuna aegumine puudutab IFAP-i nõude tekkimise, muutumise või lõppemise õiguspärasust puudutavate faktiliste asjaolude uurimist, hindamist ja tuvastamist.
3. Ta on seisukohal, et Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto (Porto haldus- ja maksukohus) tegi oma otsuses vea, kui ta ajas määruse nr 2988/95 artikli 3 kohaldamisel omavahel segamini (selles artiklis ette nähtud) menetluse aegumise ja nõude/võla aegumise (mille suhtes see artikkel ei kehti).
4. Nimelt tegi Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto (Porto haldus- ja maksukohus) tõendite hindamisel vea, jättes vaidlustatud kohtuotsuses analüüsimata, hindamata ja tuvastamata aegumise valdkonnas tähtsust omavad faktilised asjaolud, eelkõige seoses kuupäevaga, millal oleks LM pidanud haldusmenetluses tõendama väidetavat makset „materjalide utiliseerimise“ eest, ning määrates selles kohtuotsuses LM-i ja ABISTRAL Lda. vahel kauba tarnimise ja teenuste osutamise lepingu sõlmimise kuupäeva (15. veebruar 2002) „täitmise

esemeks oleva võla“ – mis vastab IFAP nõudele – aegumistähtaja arvestamise alguskuupäevaks, kuigi seda nõuet tal sel kuupäeval veel ei olnud (sest see tekkis alles siis, kui võeti vastu haldusakt täitmise kohta, st 30. aprillil 2010).

5. **LM** leiab, et see kohus oli selles asjas pädev ning et määruse (EÜ, Euratom) nr 2988/95 sätteid käsitleva Euroopa Liidu Kohtu (Euroopa Kohus) praktika alusel kohaldatakse täitmise esemeks oleva võla aegumistähtaja suhtes menetluse aegumistähtaega, st nelja aasta pikkust tähtaega alates eeskirjade eiramise toimepanekust, mis lõpeb hiljemalt kahekordse aegumistähtajaga võrdse tähtaja lõppemise päeval, kui pädev ametiasutus ei ole sanktsiooni määranud.
6. Kohaldada tuleb seda tähtaega, kuna nii Euroopa Kohus kui ka Supremo Tribunal Administrativo (kõrgeim halduskohus) (STA) leiavad, et riigisiseses õiguses ei ole selleks konkreetset tähtaega ette nähtud, mistõttu tuleb kohaldada nimetatud määruse artikli 3 lõikes 1 ette nähtud tähtaega.
7. Rikkumine pandi toime 15. veebruaril 2002, kuid LM-ile teatati sellest alles 1. märtsil 2006 ning lõplik otsus tehti haldusmenetluses alles 30. aprillil 2010.

Eelotsusetaotluse põhjenduse kokkuvõte

1. Kõigepealt tõstatab **IFAP** küsimuse, kas täitemenetluse suhtes vastuväite esitamise raames võivad liikmesriigi maksukohtud arutada määruse (EÜ, Euratom) nr 2988/95 artikli 3 lõikes 1 ette nähtud tagastamisaotluse menetluse aegumist. Tema arvates on siin tegemist halduslikku laadi, mitte maksuvõlaga, mistõttu selleks, et kontrollida, kas maksukohus on pädev, on vaja ennekoike kindlaks määrata, kas sundtäitmisele vastuväite esitamise menetluslik õiguskaitsevahend on käesolevas kohtuasjas kohtuliku kaitse tagamiseks sobiv.
2. **LM** taotles Tribunal Administrativo e Fiscal do Portolt (Porto haldus- ja maksukohus) otsust tema vastu algatatud sundtäitmise õiguspärasuse kohta, põhjendades sissenõudmise väidetavat õigusvastasust aegumisega: **akt, millega nõuti toetuse tagastamist** (ja mis on seega täitedokument), **võeti vastu 23. juunil 2011** ehk *enam kui kaheksa aastat pärast* lepingu täitmise raames väidetava eeskirjade eiramise toimepanemise kuupäeva **15. veebruari 2002**, ning lisaks teatas IFAP sellest eiramisest alles **1. märtsil 2006**, s.o neli aastat pärast eeskirjade eiramise toimepanemist.
3. Isegi kui möönda, et võlgnik, kes ei kaevanud otsuse peale, millega temalt nõutakse toetuse tagastamist, kuna toime on pandud eeskirjade eiramine, võiks tugineda sundtäitmisele vastuväite esitamise raames [nõude] aegumisele, tekib küsimus, millist tähtaega tuleb kohaldada: kas see peab olema **nelja aasta pikkune tähtaeg alates eeskirjade eiramise toimepanekust** (määruse nr 2988/95 artikli 3 lõike 1 esimene lõik); kas, kuna see tähtaeg ei ole absoluutne ja kohus, kes menetleb sundtäitmise peale esitatud vastuväidet, ei ole pädev haldusküsimust lahendama, siis tuleb kohaldada **kaheksa aasta pikkust tähtaega alates eeskirjade eiramise toimepanekust** (määruse nr 2988/95 artikli 3 lõike 1

kolmas lõik) või, kuna tegemist on sellise haldusotsuse täitmisele pööramisega, millega nõutakse põhjendamatult makstud summade tagastamist (haldusakti täitmine), tuleb meetme kohaldamiseks ette nähtud kaheksa-aastasele tähtajale lisada ametiasutusele otsuse täitmisele pööramiseks ette nähtud kolmeaastane tähtaeg, mistõttu kohustuse täielikult aegumiseks peab olema möödunud **üheteistkümne aasta pikkune tähtaeg alates eeskirjade eiramise toimepanekust** (määruse nr 2988/95 artikli 3 lõige 2).

4. **Euroopa Kohus** on mitmel korral asunud seisukohale, et nimetatud artikli 3 lõiget 1 kohaldatakse nii haldusmeetmete kui ka haldussanktsioonide suhtes (vt selle kohta kohtuotsused *Handlbauer*, C-278/02, EU:C:2004:388; **Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb jt**, C-278/07–C-280/07, EU:C:2009:38; *Cruz & Companhia*, C-341/13, EU:C:2014:2230; *Pfeifer & Langen*, C-52/14, EU:C:2015:381; *Corman*, C-131/10, EU:C:2010:825; *Glencore Céréales France*, C-584/15, EU:C:2017:160; *Firma Ernst Kollmer Fleischimport und export*, C-59/14, EU:C:2015:660; *Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)*, C-383/14, EU:C:2015:541, etc). Ka Supremo Tribunal Administrativo (kõrgeim halduskohus) kohtupraktikas valitseb ühene seisukoht, et määruse (EÜ, Euratom) nr 2988/95 artikli 3 lõikes 1 ühise põllumajanduspoliitika valdkonnas sanktsioonide määramise ja eeskirjade eiramisega saadud liidu abi tagastamise suhtes ette nähtud menetluse aegumistähtaeg on neli aastat alates nii liidu õiguse rikkumiseks kvalifitseeritava teo või tegevusetuse toimepanemisest kui ka liidu eelarvele kahju tekitamisest, kusjuures aegumistähtaeg hakkab igal juhul jooksmas viimasena aset leidnud asjaolu toimumise kuupäevast, kuni kaheksa aastani pikenemise võimalusega. Pärast selle akti vastuvõtmist, millega nõutakse summade tagastamist või määratakse sanktsioon, on riikidel selle akti täitmiseks veel aega kolm aastat. Seega näib, et riigil on põhjendamatult makstud summa sundkorras sissenõudmiseks aega 11 aastat, tingimusel et ta teatab tagasimaksmise nõudmise aktist nõuetekohaselt hiljemalt kaheksa aasta pikkuse tähtaja jooksul alates eeskirjade eiramise toimepanekust.
5. **Portugali õiguse** seisukohast on viidatud määruse nr 2988/95 artikli 3 lõikes 1 sätestatud menetluse aegumine küsimus, mille oleks LM pidanud tõstatama, esitades menetlust lõpetava akti peale vastava kaebuse halduskohtule, ilma et sundtäitmise suhtes esitatud vastuväite raames saaks analüüsida täitedokumendi õiguspärasust eeskirjade eiramise tuvastamise menetluse – mille lõpus võeti vastu akt, millega nõutakse toetuse tagastamist – väidetava aegumise tõttu.
6. Probleem tekib seetõttu, et liidu õiguse seisukohast ei ole erinevus menetluse aegumise ja võla aegumise vahel praktikas asjasse puutuv ning selles õiguskorras on ebaseaduslikult antud abi tagasinõudmiseks ette nähtud tähtaeg, mille möödumisel näib, et sissenõudmine ei ole enam võimalik.
7. Seega tuleb kindlaks teha, kas riigisisised õigusnormid, millest näib tulenevat, et halduskohtul puudub pädevus otsustada liidu määruses ette nähtud aegumise üle,

ning, et sundtäitmise vaidlustamiseks puudub alus, on liidu õigusega kooskõlas, ja eelkõige, kas need rikuvad määruse nr 2988/95 artikli 3 sätteid.

(Kui vastus eespool nimetatud eelotsuse küsimustele (I ja II) on eitav, esitab eelotsusetaotluse esitanud kohus veel kaks küsimust (III ja IV), mida ei ole tema otsuse resolutsioonis märgitud:

III. Kas määruse nr 2988/95 artikli 3 lõikes 2 sätestatud kolmeaastast aegumistähtaega tuleb pidada võla aegumistähtajaks, mis tuleneb aktist, milles nõutakse rahastamiseeskirjade eiramise tõttu põhjendamatult saadud summade tagasimaksmist? Kas see tähtaeg hakkab jooksva alates selle akti vastuvõtmise kuupäevast?

IV. Kas määruse nr 2988/95 artikliga 3 [on vastuolus] riigisiseseid õigusnormid, mille kohaselt peab rahastamiseeskirjade eiramise tõttu põhjendamatult saadud summade tagasimaksmist nõudva aktiga tekkinud võla aegumiseks ette nähtud kolmeaastane tähtaeg hakkama jooksva alates selle akti vastuvõtmise kuupäevast ja see peab nende summade sissenõudmise täitemenetluse algatamisest teatamise korral peatuma, kuni vaide, vaidlustamine, kaebuse või vastuväite korral, mis võla sissenõudmise peatavad, tehakse lõplik või jõustunud otsus.)