

Kohtuasi C-448/20

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)

Vastustajad:

BD

Autoridade Tributária e Aduaneira (maksu- ja tolliamet)

Põhikohtuasja ese

Käesolev eelotsusetaotlus on esitatud menetluse raames, mille pooled on Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas I.P. (edaspidi „IFAP“) ja BD ning milles esimene kaebas edasi kohtuotsuse, milles kohus nõustus nelja-aastase aegumistähtaaja möödumise vastuväitega täitemenetluse suhtes, mille oli apellant algatanud vastustajate vastu rakenduskava AGRIS 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 menetluste 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, mis on esitatud akti peale, 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/Programma) ning ühenduse abi III raamprogrammi (QCA III) regionaalsete rakenduskavate 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 ühepoolsest 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, ühepoolsest 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 seadusjärgsete intressidega, 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 kuupäevast 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 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 toimikuga 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. BD-le teatati 13. juuli 2011. aasta otsusega IFAP-i otsusest taganeda ühepoolselt meetme Agris piirkondlike rakenduskavade raames toetuse andmise lepingust, mis oli sõlmitud 20. aprillil 2004, ning nõuti võlgnetava summa tagasimaksmist.
2. Maksuhaldur algatas 16. detsembril 2015 BD suhtes täitemenetluse.
3. BD kutsuti 21. detsembril 2015 kohtusse „võlatunnistuse“ alusel algatatud menetluses. IFAP tuvastas 31. mail 2006, et BD oli eiranud IFAP-iga sõlmitud lepingu täitmisel eeskirju, kuna ta oli heaks kiidetud investeeringut ilma loata muutnud, millest teatati BD-le 12. detsembril 2006. BD esitas 20. detsembril 2006 vaide.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

1. **IFAP** leiab, et Tribunal Administrativo e Fiscal de Mirandela (Mirandela haldus- ja maksukohus), kes rahuldab 16. aprilli 2018. aasta kohtuotsuses BD vastuväite, mis põhines haldusmenetluse aegumisel, ajas selle menetluse aegumise segamini võlanõude aegumisega. See otsus oli õiguskorras jõustunud, kuna IFAP-i lõplikku otsust ei olnud kohtus vaidlustatud. Menetluse aegumisele oleks tulnud tugineda halduskohtus, kuid seda ei tehtud.
2. BD poolt IFAP-le selle lõpliku otsuse alusel tasumisele kuuluv summa põhineb haldusaktil, mille on vastu võtnud avalik-õiguslik asutus, mis ei kuulu maksuhalduri koosseisu, mistõttu seaduses konkreetselt ette nähtud tähtaja puudumisel kohaldatakse tsiviilseadustikus ette nähtud 20-aastast tähtaega.
3. Ta väidab lisaks, et kuna väidetavad eeskirjade eiramised pandi toime enne 31. detsembrit 2004 ja lepingu lõpetamise teatis koos toetuse tagasinõudmise ettekirjutusega saadeti 13. septembril 2011, siis on kohaldatava nõukogu määruse (EÜ, Euratom) nr 2988/95 Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse kohta artikli 3 lõikes 1 ette nähtud nelja aasta pikkust tähtaega oluliselt ületatud.
4. Arvestades kuupäeva, millal väljastati toetussumma sissenõudmise võlatunnistus, ja kuupäeva, millal saadeti kutse täitemenetlust käsitlevas kohtumenetluses toimunud istungile, s.o detsember 2015, on ka selles õigusnormis ette nähtud kaheksa aasta pikkune aegumistähtaeg, mis on käesolevas asjas samuti kohaldatav, ammu möödunud.

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 ennekõike kindlaks määrata, kas sundtäitmisele vastuväite esitamise menetluslik õiguskaitsevahend on käesolevas kohtuasjas kohtuliku kaitse tagamiseks sobiv.
2. **BD** taotles Tribunal Administrativo e Fiscal de Mirandelalt (Mirandela 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 13. juulil 2011**, see tähendab pärast nelja aasta pikkuse tähtaja möödumist alates kuupäevast, millal IFAP tuvastas lepingu täitmisel esinenud eeskirjade eiramise (**31. mai 2006**).
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 BD 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. Seega tuleb kindlaks teha, kas riigisisised õigusnormid, millest võib tuleneda, et halduskohtul puudub pädevus otsustada liidu määruks 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 aegumistähtjaks, mis tuleneb aktist, milles nõutakse rahastamisesekirjade eiramise tõttu põhjendamatult saadud summade tagasimaksmist? Kas see tähtaeg hakkab jooksmas alates selle akti vastuvõtmise kuupäevast?

IV. Kas määruse nr 2988/95 artikliga 3 [on vastuolus] riigisisese õigusnormid, mille kohaselt peab rahastamises eeskirjade eiramise tõttu põhjendamatult saadud summade tagasimaksmist nõudva aktiga tekkinud võla aegumiseks ette nähtud kolmeaastane tähtaeg hakkama jooksmas 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.)