Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
RIMVYDAS NORKUS
esitatud 6. märtsil 2025[1]

Kohtuasi C-206/24

YX,
Logística i Gestió Caves Andorranes i Vidal SA
versus
Ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance,
Directeur général des douanes et droits indirects

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Cour de cassation (Prantsusmaa kassatsioonikohus))

Eelotsusetaotlus – Tolliliit – Impordi- või eksporditollimaksude tagastamine või vähendamine – Määrus (EMÜ) nr 1430/79 – Liidu tolliseadustik – Määrus (EL) nr 952/2013 – Omal algatusel tagastamise tingimused – Kolmeaastane tähtaeg alates tollivõlast teatamise kuupäevast – Tolli poolt asjaomaste ettevõtjate ja neist igaühele tagastatava summa teadmine, ilma et oleks vaja viia läbi põhjalikumat uurimist – Õigus heale haldusele

I. Sissejuhatus

1. Kõnealune eelotsusetaotlus, mille on esitanud Cour de cassation (Prantsusmaa kassatsioonikohus) ELTL artikli 267 alusel, käsitleb nõukogu 2. juuli 1979. aasta määruse (EMÜ) nr 1430/79 impordi- või eksporditollimaksude tagastamise või vähendamise kohta,[2] mida on muudetud nõukogu 7. oktoobri 1986. aasta määrusega (EMÜ) nr 3069/86[3] (edaspidi „määrus nr 1430/79"), artikli 2 lõike 2 ja nõukogu 12. oktoobri 1992. aasta määruse (EMÜ) nr 2913/92, millega kehtestatakse ühenduse tolliseadustik[4] (edaspidi „ühenduse tolliseadustik"), artikli 236 lõike 2 kolmanda lõigu tõlgendamist.

2. Taotlus on esitatud ühelt poolt YXi ja Logística i Gestió Caves Andorranes i Vidal SA, varem Caves Andorranes SA (edaspidi „Caves Andorranes"), mis on Andorra õiguse alusel asutatud äriühing, ning teiselt poolt Ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance'i (Prantsuse majandus-, rahandus- ja majanduse taaskäivitamise minister) ja Directeur général des douanes et droits indirects' (tolli ja kaudsete maksude ameti peadirektor, Prantsusmaa) vahelises kohtuvaidluses alusetult sissenõutud tollimaksude omal algatusel tagastamise üle. Need vaidlusalused tollimaksud määrati tollieeskirjade ebaõige kohaldamise tõttu, mis avastati ja parandati alles aastaid hiljem. Sellega seoses väidavad Prantsuse ametiasutused sisuliselt, et neil ei

[1] Algkeel: prantsuse.
[2] EÜT 1979, L 175, lk 1.
[3] EÜT 1986, L 286, lk 1.
[4] EÜT 1992, L 302, lk 1; ELT eriväljaanne 02/04, lk 307.

olnud võimalik ise kindlaks teha ettevõtjaid, keda see halduspraktika puudutas, ega kindlaks määrata tagastatavaid summasid. Lisaks on nad seisukohal, et õigus nõuda tagastamist sõltub tollialastes õigusaktides ette nähtud tähtaegadest. Caves Andorranes vaidleb vaidlusaluse tollimaksu tagastamisest keeldumise peale esitatud kaebuses neile argumentidele vastu.

3. Vaidluse pooled on seega väljendanud lahknevaid seisukohti nii tolli uurimiskohustuste ulatuse kui ka liidu õiguses tagastamise haldusmenetluse jaoks ette nähtud kolmeaastase õigust lõpetava tähtaja suhtes. Käesolev kohtuasi annab Euroopa Kohtule võimaluse võtta seisukoht vajaduse kohta taastada liidu õigusega kooskõlas olev olukord kahju kannatanud ettevõtja kasuks, isegi kui haldusorgani õigusrikkumisest on möödunud märkimisväärne ajavahemik. Euroopa Kohus peaks oma otsuses selgitama, kuidas seda eesmärki saab ühitada õiguskindluse ja tolli korrakohase toimimise huvidega.

II. Õiguslik raamistik

A. Määrus nr 1430/79

4. Määruse nr 1430/79 üheksas põhjendus on sõnastatud järgmiselt:

„arvestades, et vaja on kindlaks määrata muud sisulised ja vormilised tingimused, mida tuleb impordi- või eksporditollimaksude tagasimaksmise või vähendamise suhtes kohaldada; eelkõige tuleks sätestada tähtajad, mille jooksul asjaomane isik võib esitada pädevatele asutustele sellekohase taotluse[…]“.

5. Selle määruse artiklis 1 oli sätestatud:

„1. Käesolevas määruses sätestatakse tingimused, mille alusel pädevad asutused impordi- või eksporditollimaksu tagasi maksavad või seda vähendavad.

2. Käesolevas määruses kasutatakse mõisteid järgmises tähenduses:

[…]

e) „arvestuskanne“ – haldusakt, millega määratakse nõuetekohaselt kindlaks pädevate asutuste kogutav impordi- või eksporditollimaksu summa;

[…]“.

6. Selle määruse artiklis 2 oli sätestatud:

„1. Imporditollimaksu võib tagasi maksta või vähendada, kui pädevale asutusele on tõendatud, et tollimaksu summa, mille kohta on arvestuskanne tehtud:

on seotud kaubaga, millel ei ole tekkinud tollivõlga või mille puhul tollivõlg on lõppenud muul viisil kui selle summa tasumise või sissenõudmise tõttu,

on mis tahes põhjusel suurem kui see, mis oli seadusega ette nähtud.

2. Imporditollimaksude tagasimaksmiseks või vähendamiseks ühel lõikes 1 nimetatud alustest tuleb asjaomasele tolliasutusele esitada taotlus kolme aasta jooksul sissenõudmise eest vastutava asutuse poolt kõnealuste tollimaksude kohta arvestuskande tegemise kuupäevast.

Seda tähtaega ei või pikendada, välja arvatud juhul, kui isik tõendab, et taotluse esitamist ettenähtud tähtaja jooksul takistasid ettenägematud asjaolud või vääramatu jõud.

Kui pädev asutus ise avastab nimetatud tähtaja jooksul lõikes 1 esimeses või teises alapunktis kirjeldatud olukorra, maksab ta tollimaksu summa tagasi või vähendab seda omal algatusel.“

7. Määruse artikli 15 esimeses lõigus oli sätestatud:

„Impordi- või eksporditollimaksud makstakse tagasi või neid vähendatakse üksnes isikule, kes need maksis või on kohustatud maksma, või tema õigusjärglasele.“

8. Määruse nr 1430/79 artikli 16 teises lõigus oli sätestatud:

„Taotlusele tuleb lisada kõik taotleja käsutuses olevad tõendid, mis võimaldavad pädeval asutusel taotluse kohta otsuse teha, võttes arvesse põhjendusi, millele ta tugineb. Kui pädev asutus peab seda vajalikuks, võib ta määrata taotlejale tähtaja täiendavate tõendite esitamiseks.“

9. See määrus tunnistati kehtetuks ühenduse tolliseadustiku artikliga 251.

B. Ühenduse tolliseadustik

10. Ühenduse tolliseadustiku artiklis 236 oli sätestatud:

„1. Impordi- või eksporditollimaks makstakse tagasi, kui on kindlaks tehtud, et selle summa tasumise ajal ei tulenenud see summa seadusest või selle summa kohta tehti arvestuskanne vastuolus artikli 220 lõikega 2.

Impordi- või eksporditollimaksu vähendatakse, kui on kindlaks tehtud, et selle kohta arvestuskande tegemise ajal ei tulenenud see summa seadusest või selle summa kohta tehti arvestuskanne vastuolus artikli 220 lõikega 2.

Tollimaksu ei maksta tagasi ega vähendata, kui seadusest tulenevast tollimaksu summast erineva summa tasumise või sellest erineva summa kohta arvestuskande tegemise tingis asjaomase isiku tahtlik tegevus.

2. Impordi- või eksporditollimaks makstakse tagasi või seda vähendatakse taotluse alusel, mis tuleb esitada asjakohasele tolliasutusele kolme aasta jooksul arvestades kuupäevast, kui selle tollimaksu summa võlgnikule teatati.

Seda tähtaega võib pikendada, kui asjaomane isik tõendab, et taotluse esitamist ettenähtud tähtaja jooksul takistasid ettenägematud asjaolud või vääramatu jõud.

Kui toll ise avastab nimetatud tähtaja jooksul lõike 1 esimeses või teises alapunktis kirjeldatud olukorra, maksab ta tollimaksu summa tagasi või vähendab seda omal algatusel.“

11. Ühenduse tolliseadustiku artikli 253 teise lõigu kohaselt kohaldati seda seadustikku alates 1. jaanuarist 1994.

12. Ühenduse tolliseadustik tunnistati kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2008. aasta määruse (EÜ) nr 450/2008, millega kehtestatakse ühenduse tolliseadustik (ajakohastatud tolliseadustik) (ELT 2008, L 145, lk 1), artikliga 186, ning see seadustik tunnistati omakorda kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. oktoobri 2013. aasta määruse (EL) nr 952/2013, millega kehtestatakse liidu tolliseadustik (ELT 2013, L 269, lk 1, ja parandus ELT 2016, L 267, lk 2) (edaspidi „liidu tolliseadustik“), artikliga 286.

C. Liidu tolliseadustik

13. Liidu tolliseadustiku artiklis 116 on sätestatud:

„1. Käesolevas jaos sätestatud tingimuste kohaselt tuleb impordi- või eksporditollimaksu summad tagasi maksta või neid vähendada järgmistel põhjustel:

a) enam määratud impordi- või eksporditollimaksu summad;

[…]

4. Kui toll ise avastab artikli 121 lõikes 1 osutatud ajavahemike jooksul, et impordi- või eksporditollimaksu summa tuleb tagasi maksta või seda tuleb vähendada vastavalt artiklile 117, 119 või 120, teeb toll nimetatud tagasimaksed või vähendamised omal algatusel, kui otsustamispädevuse eeskirjadest ei tulene teisiti.

[…]“.

14. Liidu tolliseadustiku artikli 117 lõikes 1 on sätestatud:

„Impordi- või eksporditollimaksu summa makstakse tagasi või seda vähendatakse sel määral, mil tollivõlale vastav summa, millest esialgu teatati, ületab tasumisele kuuluva summa, või kui tollimaks teatati võlgnikule vastuolus artikli 102 lõike 1 teise lõigu punktiga c või d.“

15. Liidu tolliseadustiku artikli 121 „Tagasimaksmise ja vähendamise kord“ lõikes 1 on sätestatud:

„Artikliga 116 kooskõlas olevad tagasimaksmise või vähendamise taotlused esitatakse tollile järgmiste ajavahemike jooksul:

a) enammääratud impordi- või eksporditollimaksu summade […] puhul kolme aasta jooksul alates tollivõla teatamise kuupäevast;

[…]

Esimese lõigu punktides a ja b määratud tähtaega pikendatakse, kui taotleja tõendab, et taotluse esitamist ettenähtud tähtaja jooksul takistasid ettenägematud asjaolud või vääramatu jõud.“

16. Vastavalt liidu tolliseadustiku artikli 288 lõikele 2 kohaldatakse käesoleva ettepaneku kolmes eelmises punktis viidatud liidu tolliseadustiku sätteid alates 1. maist 2016.

III. Vaidluse aluseks olevad faktilised asjaolud, menetlus põhikohtuasjas ja eelotsuse küsimused

17. Aastatel 1988–1991 importisid Andorra importijad Andorrasse muu hulgas kolmandatest riikidest kaupu, mida vahendas Prantsusmaal asuv tollimaaklerist äriühing Ysal. Sellelt impordilt tasuti imporditollimaks Prantsusmaale. Tollal nõudsid Prantsuse tolliasutused, et Andorrasse toimetatav kaup tuleb Prantsusmaa territooriumi läbimise korral suunata vabasse ringlusse.

18. Euroopa Komisjon avaldas 23. jaanuaril 1991 põhjendatud arvamuse KOM(90) 2042 (lõplik), milles ta esiteks leidis, et kuna Prantsuse Vabariik oli kehtestanud sellise vabasse ringlusse lubamise nõude,[5] oli ta rikkunud kohustusi, mis tulenevad (toonase) ühenduse õiguse teatud sätetest, ja teiseks palus tal oma praktika põhjendatud arvamusega 30 päeva jooksul kooskõlla viia.

19. Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust nähtub, et Prantsuse majandus-, rahandus- ja eelarveminister avaldas 6. juunil 1991 *Journal officiel de la République française'is* eksportijatele teatise kõnealuse vabasse ringlusse lubamise nõude tühistamise kohta.

20. 20. mail 2008 esitas äriühing Ysal tribunal d'instance'i (esimese astme kohus, Prantsusmaa) Prantsuse tolliameti vastu kaebuse, milles ta nõudis tagasi tollimaksu, mille toll oli alusetult sisse nõudnud ajavahemikus 1988–1991 Andorrasse suunduva impordi kohta esitatud impordideklaratsioonide alusel.

21. See kohus tunnistas 15. juuni 2010. aasta otsusega Ysali kaebuse vastuvõetamatuks, kuna tal puudub kaebuse esitamiseks nii õigus kui ka põhjendatud huvi. Cour d'appel (apellatsioonikohus, Prantsusmaa) jättis 13. detsembri 2011. aasta otsusega selle kohtuotsuse muutmata. Cour de cassation (kassatsioonikohus) jättis 21. jaanuari 2014. aasta otsusega Ysali kassatsioonkaebuse rahuldamata.

22. Täpsustamata kuupäeval hüvitasid Andorra importijad, kelle nõuded läksid hiljem üle Caves Andorranesele ja YX-le, Ysalile tollimaksu, mille viimane oli nende eest tasunud.

23. Caves Andorranes ja YX esitasid 16. juulil 2015 tribunal de grande instance de Toulouse'ile (Toulouse'i esimese astme kohus, Prantsusmaa) Prantsuse tolliameti vastu kaebuse, milles palusid välja mõista summa, mis vastab tolli poolt alusetult sisse nõutud tollimaksule. Nimetatud kohus jättis 4. juuli 2017. aasta otsusega Caves Andorranese ja YXi nõuded rahuldamata.

24. Cour d'appel de Toulouse (Toulouse'i apellatsioonikohus, Prantsusmaa) jättis selle kohtuotsuse 10. veebruari 2020. aasta otsusega muutmata. Sellega seoses leidis ta, et määruse nr 1430/79 artikli 2 lõikes 2 ja ühenduse tolliseadustiku artikli 236 lõike 2 kolmandas lõigus ette nähtud omal algatusel tagastamiseks on tollil vaja andmeid, mille põhjal kindlaks teha, kui suur maksusumma on võimalik tagastada ja millistele maksukohustuslastele, ilma et ta peaks seda ebaproportsionaalselt palju uurima.

25. Caves Andorranes ja YX esitasid selle kohtuotsuse peale kassatsioonkaebuse Cour de cassationile (kassatsioonikohus), kes on eelotsusetaotluse esitanud kohus, väites sisuliselt, et cour d'appel de Toulouse (Toulouse'i apellatsioonikohus) rikkus 10. veebruari 2020. aasta

[5] Mõiste „vabasse ringlusse lubamine" on määratletud liidu tolliseadustiku artikli 201 lõikes 2. Sellega on hõlmatud tasumisele kuuluva mis tahes imporditollimaksu sissenõudmine; vajaduse korral muude maksude sissenõudmine, mis on sätestatud neid makse käsitlevate asjakohaste kehtivate sätetega; kaubanduspoliitika meetmete, keeldude ja piirangute kohaldamine niivõrd, kui neid ei tule kohaldada varasemal etapil; ning muude kauba impordi suhtes ette nähtud tolliformaalsuste täitmine. Kõnealuse seadustiku artikli 201 lõike 3 kohaselt annab vabasse ringlusse lubamine liiduvälisele kaubale liidu kauba tollistaatuse.

kohtuotsusega määruse nr 1430/79 artikli 2 lõiget 2. Selles sättes ette nähtud omal algatusel tagastamise kohustus sõltub üksnes kolme aasta pikkusest tähtajast alates kuupäevast, mil tollimaks tehti võlgnikule teatavaks. Seevastu ei ole selles sättes ette nähtud, et tolli käsutuses peab olema teave tollimaksu summa ja iga asjaomase maksukohustuslase isiku kohta. Cour d'appel de Toulouse (Toulouse'i apellatsioonikohus) oli seega lisanud sellele sättele tingimuse, mis selles ei sisaldu.

26. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et Prantsuse tolli väitel saab ta impordi- või eksporditollimaksu omal algatusel tagastada vaid siis, kui tal on kõik andmed, mille põhjal ta saab kindlaks teha, et maks on sisse nõutud alusetult ja tuleb tagastada. Temalt ei saa nõuda, et ta ise põhjalikult uuriks, kui suur tollimaksu summa tuleb igale asjaomasele ettevõtjale tagastada.

27. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib seetõttu teada, kas määruse nr 1430/79 artikli 2 lõiget 2 ja ühenduse tolliseadustiku artikli 236 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et pädev asutus on kohustatud tollimaksu, mis ei tulene seadusest, omal algatusel tagastama üksnes siis, kui tal on selleks kõik vajalikud andmed ja kui tal pole nende puudumisel vaja asja ebaproportsionaalselt palju uurida.

28. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul tekib sellega seoses ühtlasi eelotsuse küsimus, kas omal algatusel tagastamine tolli poolt võib toimuda pärast kolme aasta möödumist kuupäevast, mil tollimaksu summa võlgnikule teatavaks tehti. Arvestades 14. juuni 2012. aasta kohtuotsust CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, punkt 21), milles Euroopa Kohus otsustas, et juhul, kui tollimaks ei tulene seadusest, on selle tagasimaksmise aeg ühenduse tolliseadustiku artikli 236 lõike 2 esimese lõigu kohaselt piiratud kolme aastaga, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas määruse nr 1430/79 artikli 2 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et pädevad asutused ei või pärast seda tähtaega enam tollimaksu omal algatusel tagastada, isegi kui nad avastasid tõendatult selle tähtaja jooksul asjaolu, et tollimaks ei tulenenud seadusest.

29. Nendel asjaoludel otsustas Cour de cassation (kassatsioonikohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas [määruse nr 1430/79] artikli 2 lõiget 2, mille sisu on korratud [ühenduse tolliseadustiku] artikli 236 lõike 2 [kolmandas lõigus], tuleb tõlgendada nii, et toll saab sisse nõutud tollimaksu omal algatusel tagastada ainult kolme aasta jooksul alates sellest, kui tollimaksu sissenõudmise eest vastutav asutus tegi selle tollimaksu kohta arvestuskande, või hoopis nii, et kolme aasta jooksul pärast tollivõla tekkimist peab toll tuvastama, et tollimaks ei kuulunud tasumisele?

2. Kas [määruse nr 1430/79] artikli 2 lõiget 2, mille sisu on korratud [ühenduse tolliseadustiku] artikli 236 lõike 2 [kolmandas lõigus], tuleb tõlgendada nii, et tollil on sisse nõutud tollimaksu omal algatusel tagastamiseks vaja teada, kes on asjaomased ettevõtjad ning milline summa neist igaühele tuleb tagastada, ilma et ta peaks seda põhjalikult või ebaproportsionaalselt palju uurima?“

IV. Menetlus Euroopa Kohtus

30. 13. märtsi 2024. aasta kuupäeva kandev eelotsusetaotlus saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 17. märtsil 2024.

31. Prantsuse valitsus ja komisjon esitasid kirjalikud seisukohad Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artiklis 23 ette nähtud tähtaja jooksul.

32. Euroopa Kohus otsustas 5. novembri 2024. aasta üldkoosolekul kohtuistungit mitte korraldada.

V. Õiguslik analüüs

A. Sissejuhatavad märkused

33. Lisaks ühise tollitariifistiku kehtestamisele nõuab tolliliidu loomine ELTL artikli 28 alusel ka üldiste tollieeskirjade ja vastavate tolliprotseduuride ühtlustamist imporditollimaksude sissenõudmiseks, peatamiseks või vabastamiseks. Vastasel juhul võivad liikmesriikide tollieeskirjade erinevused takistada kaupade liikumist ühtsel turul. Algne eesmärk oli seega ühtlustada liikmesriikide tolliõigusnorme. Tolliõiguse ühtlustamine arvukate eri valdkondi käsitlevate üksikmääruste abil on aga toonud kaasa õigusliku killustatuse.[6] Alles 1. jaanuaril 1994 hakati ühenduse tolliseadustikuga riigiülesel tasandil kohaldama ühtset tollimenetlusõigust. Liidu tolliseadustikku, mis kehtib alates 9. oktoobrist 2013, kohaldatakse alates 1. maist 2016.[7] Nende tolliasutuste korraldust, kes vastutavad liidu tolliõiguse haldusliku kohaldamise eest, reguleerivad seevastu riigisisesed õigusnormid.

34. Tuleb meenutada, et vastavalt ELTL artikli 3 lõike 1 punktile a on Euroopa Liidul tolliliidu valdkonnas ainupädevus ja liidu tolliseadustiku artikli 1 lõike 1 kohaselt tuleb seda seadustikku kohaldada ühetaoliselt kogu liidu tolliterritooriumil. Seega, kui liikmesriigid koguvad liidu nimel liidu tolliterritooriumile imporditud kaubalt tollimakse, kohaldatakse liidu õiguse esimuse põhimõtte alusel üksnes liidu õigusnorme,[8] mis tähendab, et käesoleval juhul kohaldab asjaomane liikmesriik, nimelt Prantsusmaa, asjakohaseid liidu õiguse sätteid, täpsemalt transiidi ja alusetult sissenõutud tollimaksude tagastamist käsitlevaid sätteid, ning mitte oma riigisiseseid mis tahes norme, mis võivad liidu tolliseadustikust kõrvale kalduda.

35. Tuleb märkida, et põhikohtuasja asjaolud leidsid aset veidi rohkem kui 30 aastat tagasi ja et Prantsusmaa kohtutesse on esitatud mitu kohtuasja. Seetõttu viitab eelotsusetaotluse esitanud kohus oma küsimustes nii määruse nr 1430/79 artikli 2 lõikele 2 kui ka ühenduse tolliseadustiku artikli 236 lõike 2 kolmandale lõigule. Need sätted, mis on nüüd inkorporeeritud liidu tolliseadustiku artikli 116 lõikesse 4 koostoimes artikli 121 lõikega 1, olid *ratione temporis* kohaldatavad ajal, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus peab asjakohaseks. Sellega seoses meenutan, et kõnealused sätted erinevad üksnes sõnastuse poolest, samas kui *nende normatiivne sisu on jäänud samaks*. Seetõttu viitan käesoleva ettepaneku lugemise lihtsustamiseks pigem *tagastamismenetluse eeskirjade ühistele elementidele*. Selline lähenemine on minu arvates seda mõistlikum, et tõlgendus, mille ma välja pakun, on kohaldatav ka sarnastele juhtumitele, mille suhtes on kohaldatavad praegu kehtivad liidu tolliseadustiku sätted.[9]

6 Lux, H., *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts* (Dauses/Ludwigs), München, 2024, C.C. II, punkt 29, annab lühiülevaate liidu tolliseadustiku loomise ajaloost.

7 Vt käesoleva ettepaneku punktid 11, 12 ja 16.

8 Vt 24. juuni 2019. aasta kohtuotsus Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, punktid 58 ja 61).

9 Euroopa Kohus täpsustab oma otsustes sageli, kas konkreetse sätte normatiivne sisu on üle võetud sellele järgneva sättega, nii et sama tõlgendus on selle sätte suhtes kohaldatav (vt 13. detsembri 2007. aasta kohtuotsus Bayerischer Rundfunk jt, C-337/06, EU:C:2007:786, punkt 30).

36. Täielikkuse huvides tuletaksin meelde, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt kohaldatakse üldiselt menetlusnorme nende jõustumise hetkel kõikide pooleliolevatele vaidluste suhtes, samas kui materiaalõigusnorme ei kohaldata tavaliselt enne nende jõustumist tekkinud olukorra suhtes.[10] Käesoleva analüüsi jaoks tuleb sätet, mis näeb ette *tagasisaamisõiguse aluse ja selle tekkimise tingimused*, pidada materiaalõigusnormiks, samas kui menetlusnormid sisaldavad *sätteid, mis reguleerivad selle õiguse kasutamise tingimusi* ja eelkõige tähtaega, mille jooksul tuleb esitada tagastamistaotlus või mille jooksul toll peab lugema tuvastatuks ühe või teise tagastamise aluseks oleva asjaolu esinemise.

37. Käesolev kohtuasi tõstatab mitu õigusküsimust, mis on omavahel lahutamatult seotud. Need võib üldistatult rühmitada kolmele eraldiseisvale temaatilisele teljele, milleks on: i) tolliasutuse kohustuse ulatus alusetult tasutud tollimaks omal algatusel tagastada; ii) menetlus, mida tuleb järgida, kui tagastamiskohustus tuleneb sellest, et puudub õiguslik alus alusetult tasutud tollimaksu nõudmiseks; iii) tolliõigusaktides sätestatud kolmeaastase tähtaja eesmärk. Selguse ja otstarbekuse huvides teen ettepaneku käsitleda eelotsusetaotluse esitanud kohtu eelotsuse küsimusi koos. Käsitlen neid küsimusi nende temaatiliste telgede raames.

B. Vastuvõetavus

38. Enne sisuliste küsimuste analüüsimist pean vajalikuks lühidalt käsitleda eelotsusetaotluse vastuvõetavuse küsimust. Ehkki ükski huvitatud isikutest ei ole vastuvõetamatuse vastuväidet tõstatanud, on küsitav, kas põhikohtuasja lahendamiseks on vaja vastata eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimustele. Arvestades, et tolliõigusnormides on alusetult sissenõutud tollimaksu tagastamise nõudmiseks ette nähtud kolmeaastane tähtaeg ja et vaidluse aluseks olevad asjaolud leidsid aset rohkem kui 30 aastat tagasi, ei tundu eelotsuse küsimused esmapilgul asjakohased.

39. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt eeldatakse, et ühenduse õiguse tõlgendamist puudutavad küsimused, mida riigisisene kohus on esitanud õiguslikus ja faktilises raamistikus, mille ta on määratlenud omal vastutusel ja mille täpsust Euroopa Kohus ei pea kontrollima, on asjakohased. Euroopa Kohus saab keelduda riigisisese kohtu esitatud eelotsusetaotlusele vastamast vaid siis, kui on ilmne, et taotletud liidu õiguse tõlgendamine ei ole mingil viisil seotud põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, või ka juhul, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi või õiguslikke asjaolusid, et anda tarvilik vastus talle esitatud küsimustele.[11]

40. Ma ei pea eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimusi hüpoteetilisteks, sest minu arvates võib nende sätete tõlgendamine, mis käsitlevad tolli kohustusi tagastamismenetluses, olla kasulik ka selleks, et selgitada, kas Caves Andorranesel on *õigus saada hüvitist liidu õiguse rikkumise eest* vastavalt Euroopa Kohtu praktikas välja töötatud põhimõtetele. On märke sellest, et Caves Andorranes võiks seda nõuda, vähemalt teise võimalusena.[12] Järelikult võivad Euroopa Kohtu tulevases otsuses sisalduvad tõlgendused *kõikides küsimustes, mis puudutavad alusetult*

[10] Vt 23. veebruari 2006. aasta kohtuotsus Molenbergnatie (C-201/04, EU:C:2006:136, punkt 31 ja seal viidatud kohtupraktika).

[11] Vt 16. detsembri 2008. aasta kohtuotsus Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, punkt 67).

[12] Cour de cassationi (kassatsioonikohus) kaubandus-, rahandus- ja majanduskoja peakohtujurist mainib seda võimalust oma arvamuses, mis on lisatud riigisisesesse toimikusse.

sissenõutud tollimaksude omal algatusel tagastamist, olla vaidluse lahendamiseks tarvilikud juhul, kui põhikohtuasja kaebaja *tõstatab Prantsuse tolli vastutuse liidu õiguse võimaliku rikkumise eest.*[13]

41. Käesoleva ettepaneku eelmistes punktides esitatud põhjustel tuleb lähtuda eeldusest, et kõnealune eelotsusetaotlus on vastuvõetav.

C. Sisu

1. Tolliasutuse kohustus alusetult tasutud tollimaks omal algatusel tagastada

42. Liidu tollieeskirjadega on ette nähtud kaks eraldi menetlust alusetult tasutud imporditollimaksude tagastamiseks. Esimese menetluse puhul tuleb esitada asjaomasele tolliasutusele selleks eelnev taotlus enne kolme aasta möödumist alusetult tasutud tollimaksu kohta arvestuskande tegemisest, teine menetlus põhineb tolli omaalgatuslikkusel ning selle kohaselt peab toll tollimaksu omal algatusel tagastama, kui ta nimetatud tähtaja jooksul tuvastab, et esineb mõni tagastamise alus.

43. Käesolev kohtuasi puudutab seda *teist menetlust*. Sellega seoses tuleb kõigepealt märkida, et tollialased õigusnormid näevad ette *üldise tagastamise kohustuse*, kui on täidetud teatavad tingimused, mida ma käsitlen allpool. Täpsemalt on nii määruse nr 1430/79 artikli 2 lõikes 1 kui ka ühenduse tolliseadustiku artikli 236 lõikes 1 kasutatud väljendit „makstakse tagasi“, samas kui liidu tolliseadustiku artikli 116 lõikes 1 on sätestatud, et imporditollimaksu summa „tuleb […] tagasi maksta“ ühel asjaomases õigusaktis sätestatud põhjustest.

44. Kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangust ei tulene teisiti, võivad käesoleval juhul olla kohaldatavad tagasisaamisõiguse tekkimise tingimused, nimelt määruse nr 1430/79 artikli 2 lõikes 1 nimetatud asjaolu, et „tollivõlga ei ole tekkinud“, või see, et „[tollimaksu] tasumise ajal ei tulenenud see summa seadusest“ vastavalt ühenduse tolliseadustiku artikli 236 lõikele 1. Liidu tolliseadustiku artikli 116 lõike 1 punktis a on omakorda ette nähtud, et tagastada tuleb „enam määratud impordi- või eksporditollimaksu summad“. Vaatamata nende sätete mõnevõrra erinevale sõnastusele, on neile ühiseks jooneks see, et nad puudutavad kõik sisuliselt olukorda, milles *toll on tollimaksu sisse nõudnud ilma õigusliku aluseta*. Kuna need sätted näevad ette tingimused, mis reguleerivad tagasisaamisõiguse alust ja tekkimist, kujutavad need endast *materiaalõigusnorme*.

45. Neid materiaalõigusnorme tuleb eristada *menetlusnormidest*, millel on käesolevas asjas otsustav roll. Nendeks on käesoleva ettepaneku punktis 35 viidatud sätted, mis – nagu ma juba märkisin – ei ole oma normatiivse sisu poolest muutunud, sätestades sisuliselt, et „toll teeb tagasimakse omal algatusel […], kui ta ise tuvastab selle tähtaja jooksul, et [tingimused taoliseks initsiatiiviks on täidetud]“. Taoline regulatsioon vajab minu poolt mõningaid märkusi selle tõlgendamiseks. Kasutan selleks Euroopa Kohtu praktikas tunnustatud tõlgendusmeetodeid. Sellega seoses tuleb meenutada, et Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb

[13] Vt 22. detsembri 2022. aasta kohtuotsus Ministre de la Transition écologique ja Premier ministre (riigi vastutus õhusaaste eest) (C-61/21, EU:C:2022:1015, punkt 34 jj).

liidu õigusnormi tõlgendamisel arvesse võtta mitte ainult normi sõnastust, vaid ka selle konteksti ning vastava õigusaktiga taotletavaid eesmärke, mille osa õigusnorm on. Ka liidu õigusnormi kujunemislugu võib anda selle normi tõlgendamiseks asjakohast teavet.[14]

46. Nende kaalutluste põhjal näib mulle, et nende sätete sõnastus ise („omal algatusel“) kinnitab esiteks, et tolli ülesanne on tegutseda enda initsiatiivil, ja teiseks, et *sündmus, mis juhib tema tähelepanu asjaolule, et tollimaks on alusetult sisse nõutud*, peab toimuma kolme aasta jooksul („nimetatud tähtaja jooksul“). Minu arvates on selge, et neid õigusnorme ei tohi mõista nii, et tagastamine ise peab toimuma selle tähtaja jooksul.

47. Kontekstuaalsest vaatenurgast näib mulle, et seda tõlgendust omal algatusel tagastamise kohta toetavad sätted, mis käsitlevad alusetult tasutud imporditollimaksude esimest, taotlusel põhinevat tagastamismenetlust. Nendes normides on sätestatud, et tollimaks „makstakse tagasi või seda vähendatakse taotluse alusel, mis tuleb esitada asjakohasele tolliasutusele *kolme aasta jooksul*“[15] arvestades kuupäevast, mis olenevalt kasutatud redaktsioonist on „kõnealuste tollimaksude kohta arvestuskande tegemise kuupäev“, „kuupäev, kui selle tollimaksu summa võlgnikule teatati“ või „tollivõlast teatamise kuupäev“. Seda tähtaega pikendatakse erandkorras, kui puudutatud isik tõendab, et ta ei saanud selle tähtaja jooksul oma taotlust esitada ettenägematute asjaolude või vääramatu jõu tõttu.

48. Vaidlusaluste sätete sõnastuse erinevused kõrvale jättes on selge, et liidu seadusandja soovis seda tagastamise viisi reguleerides ühtlasi kehtestada kolmeaastase tähtaja, mille jooksul ametiasutustel peavad tuvastama, et tollimaks on alusetult sisse nõutud. Teisisõnu on võlgniku esitatud taotlus selles menetluses *vahend, mille abil toll saab teada* asjaoludest, millel põhineb tagasisaamisõigus, ja mis kohustab teda tegutsema. Teisalt nähtub neist sätetest, et see meetod ei näe ette täpset tagastamise tähtaega. Käesoleva ettepaneku eelmistes punktides kirjeldatud kahe menetluse alusloogika on seega väga sarnane.

49. Järelikult, kui selline taotlus oleks esitatud vahetult *enne* kolmeaastase tähtaja möödumist, oleks tollil täiesti võimalik tegeleda tagastamisega hiljem, st pärast selle tähtaja möödumist, ilma et ta rikuks liidu tollialaseid õigusnorme. Euroopa Kohtu praktika toetab seda tõlgendust, kuna Euroopa Kohus leidis kohtuotsuses C & J Clark International, et ühenduse tolliseadustiku artikli 236 kohaselt võib „põhimõtteliselt ja välja arvatud ettenägematutel asjaoludel või vääramatu jõu korral, tollimaksu, millel puudus selle tasumise ajal seaduslik alus, tagastada pärast kolme aasta möödumist tollimaksu summa võlgnikule teatamisest *üksnes juhul, kui võlgnik on selle tähtaja jooksul esitanud liikmesriigi tollile sellekohase taotluse.*[16]

50. Lisaks on Euroopa Kohus otsustanud varasemas kohtuotsuses CIVAD, mis puudutas olukorda, kus tollimaksu tagastamise taotlus esitati *pärast* nimetatud tähtaja möödumist, st hilinenult, et „ettevõtja *ei või põhimõtteliselt enam nõuda* dumpinguvastase *tollimaksu tagasimaksmist*, mille ta on tasunud […] ja mille osas [ühenduse] tolliseadustiku artikli 236 lõikes 2 ette nähtud kolmeaastane tähtaeg on lõppenud“.[17] Nende selgituste kohaselt eeldavad kõnealused õigusnormid, et ametiasutused peavad nimetatud tähtaja jooksul teadvustama, et imporditollimaksude sissenõudmiseks puudus õiguslik alus, ja seda nii omal algatusel kui ka

[14] Vt 29. juuli 2024. aasta kohtuotsus Asociația Crescătorilor de Vaci „Bălțată Românească“ Tip Simmental (C-286/23, EU:C:2024:655, punkt 38).

[15] Kohtujuristi kursiiv.

[16] 19. juuni 2019. aasta kohtuotsus C & J Clark International (C-612/16, EU:C:2019:508, punkt 50). Kohtujuristi kursiiv.

[17] 14. juuni 2012. aasta kohtuotsus CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, punkt 21). Kohtujuristi kursiiv.

taotluse alusel tagastamiseks. Vastupidine tõlgendus, mille kohaselt tagastamine ise lõpetatakse kolme aasta jooksul, viiks selleni, et tagasisaamisõigus sõltuks tolliasutuse tegevuse kiirusest, mis oleks vastuolus õiguskindlusega.

51. Käesoleval juhul on selge, et tagastamistaotlust ei esitatud kolme aasta jooksul. See tõstatab küsimuse, millised õiguslikud nõuded peavad olema täidetud, et toll saaks sekkuda. Eelkõige on vaja selgitada, milline kindluse määr peab neil olema kodaniku õiguse suhtes alusetult sisse nõutud tollimaks tagasi saada. Käsitlen seda küsimust üksikasjalikumalt, olles enne lühidalt selgitanud vaidlusalustes õigusnormides ette nähtud kolmeaastase tähtaja ülesannet.

2. Kolmeaastase õigust lõpetava tähtaja ülesanne

52. Nagu Euroopa Kohus kohtuotsuses CIVAD märkis, on kõnealune kolmeaastane tähtaeg õigust lõpetav tähtaeg, st seaduses ette nähtud tähtaeg, mille jooksul nõude omanik võib tugineda oma tagasisaamisõigusele. Nimetatud tähtaja möödumine toob põhimõtteliselt kaasa selle õiguse kaotamise. Euroopa Kohtu hinnangul on taoline kolmeaastane õigust lõpetav tähtaeg mõistlik, kuna see ei muuda liidu õigusega antud õiguste kasutamist praktiliselt võimatuks ega ülemäära raskeks.[18]

53. Euroopa Kohus märkis, et selline õigust lõpetav tähtaeg on õiguskindluse huvides, kaitsedes ühtaegu nii isikuid kui ka asjaomast asutust ega takista isikul liidu õiguskorraga antud õiguste kasutamist. Lõpuks sedastas Euroopa Kohus seoses tollialastes õigusaktides ette nähtud teatavate eranditega kolmeaastasest tähtajast, näiteks vääramatu jõu korral, et impordi- või eksporditollimaksu võib tagastada ainult teatavatel tingimustel ja konkreetselt ette nähtud juhtudel. Järelikult, kuna tagastamine on erand tavapärasest impordi- ja ekspordikorrast, tuleb seda reguleerivaid sätteid tõlgendada kitsalt.[19]

54. Käesoleva ettepaneku eelmistes punktides viidatud kohtupraktika puudutab sätteid, mis reguleerivad tollimaksu tagastamist ettevõtja taotlusel. Mulle näib siiski, et seesama, õiguskindlusel põhinev arutluskäik on kohaldatav ka kolmeaastasele tähtajale omal algatusel tagastamise menetluses ning sellest tulenevalt on kohaldatavad kõik viidatud kohtupraktikast tulenevad tõlgendamispõhimõtted.

3. Kindluse aste, mis tollil peab olema, ja tagastamise kord

55. Käesoleva ettepaneku punktis 35 viidatud õigusnormid, mis reguleerivad alusetult sissenõutud tollimaksu tagastamise menetluslikke aspekte, näevad ette, et „*[k]ui toll ise avastab* [sellise õiguse tekkimise aluseks oleva] olukorra, maksab ta tollimaksu summa tagasi […] omal algatusel“[20] mis tõstatab küsimuse, mida täpsemalt tähendab see „avastamine“ ja milline on nõutava kindluse määr tagasisaamisõiguse olemasolu suhtes.

[18] 14. juuni 2012. aasta kohtuotsus CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, punktid 21 ja 22).

[19] 14. juuni 2012. aasta kohtuotsus CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, punktid 23 ja 24).

[20] Kohtujuristi kursiiv.

56. Minu arvates ei jäta punktis 44 viidatud asjakohaste materiaalõigusnormide sõnastus kahtlust, et tolli teadlikkus peab laienema asjaoludele, millel tagasisaamisõigus põhineb. Praktikas tähendab see *teadmist olulistest asjaoludest*, nimelt tehtud tollitoimingutest, nendes toimingutes osalenud ettevõtjate isikutest, makstud summadest ja loomulikult tollivõla puudumisest.[21]

57. Nende asjaolude esinemisel on toll kohustatud summa tagastama ja *tal ei ole mingit kaalutlusõigust*. Sellega seoses ja vastupidi sellele, mida väidab komisjon, ei ole võimalik selgelt eristada ühelt poolt seda, kas tagastamise tingimuste täidetus on tegelikult tuvastatud, ja teiselt poolt tuvastatuks lugemise kohustust, ilma et mõiste „omal algatusel tagastamine“ ei muutuks sisutühjaks. Kui toll on käesoleva ettepaneku eelmises punktis nimetatud asjaoludest teadlik, siis tuleneb sellest paratamatult järeldus, et ta on kohustatud lugema need asjaolud omal algatusel tuvastatuks ja tegema tagasimakse. Kitsas tähenduses *tuvastamise* tingimus langeb minu arvates kokku *kohustusega lugeda tuvastatuks* teatavatel tingimustel. Vastupidine tõlgendus, mis lähtuks eeldusest, et tollil puudub kohustus lugeda omal algatusel tuvastatuks, et summa võib tagastada, viiks igasuguse kohtuliku kontrolli ja sellest tulenevalt igasuguse kohtu poolt määratava sanktsiooni välistamiseni selle kohustuse rikkumise eest, kuna olematu kohustuse rikkumine on juba oma olemuselt võimatu. Selline tulemus oleks vastuolus omal algatusel tagastamise eesmärgiga, mis põhineb üldisel kohustusel tagastada liidu õigusnorme rikkudes sisse nõutud maksud.

58. Põhiküsimus on siiski selles, kuidas toll peaks selleks vajaliku teabe saama, eelkõige kas piisab sellest, kui selle teabe edastavad neile näiteks asjaomased ettevõtjad, või peaks ta olema pigem ise aktiivne ja tegelema suurema selguse saavutamiseks ise asjaolude väljaselgitamisega. On selge, et tolli poolt omal algatusel tagastamise tingimuste täidetuse tuvastatuks lugemine ei põhine kindlasti juhusel, vaid nõuab alati ka tema aktiivset tegutsemist. Analüüsin allpool tolli tegevuse üksikasju ja seda, mil määral ta peab tegutsema ennetavalt. Senise põhjal võib kindlalt öelda, et kohustus tagada, et tolliasutus saaks teada tollivõla puudumisest, ei peaks lasuma üksnes asjaomasel ettevõtjal, vastasel juhul tähendaks see seda, et temalt nõutakse igal juhul tagastamistaotluse esitamist. Teisisõnu kehtiks *de facto* ainult üks menetlus alusetult sissenõutud tollimaksude tagastamiseks, samas kui tollialastes õigusaktides on selgelt ette nähtud *kaks erinevat menetlust*.

59. Seetõttu näib mulle – et mitte jätta tollimaksude omal algatusel tagastamist käsitlevaid õigusnorme ilma nende sisust – mõistlik panna tollile kohustus viia ise läbi uurimine eesmärgiga teha tagastamise võimaldamiseks kindlaks eespool mainitud olulised asjaolud. See tõlgendus põhineb ka asjaomastes õigusnormides kasutatud väljendi „toll *ise avastab*“ erinevate keeleversioonide[22] analüüsil, millest nähtuvalt peetakse silmas tolliasutuse enda initsiatiivi, st *uurimistoiminguid, mille eesmärk on saada teavet*. Inglis- ja hispaaniakeelses versioonis on lausa kasutatudki tegusõna „avastama“.

60. Liikmesriikide asutustel on pädevus teha tolliõigusaktide alusel tollikontrolli.[23] Samas tuleb täpsustada, et kohustus tuvastada faktilised asjaolud ja tegutseda neile vastavalt *peaks olema sõltuvuses asjaomasest olukorrast*. Nõustun Prantsuse valitsuse ja komisjoniga, et põhimõtteliselt

[21] Komisjoni maksunduse ja tolliliidu peadirektoraadi koostatud tollimaksu tagasimaksmise ja vähendamise juhistes (lk 32) on üksnes märgitud, et „tollil peavad olema *kõik* tagasimaksmiseks *vajalikud andmed*“, ilma seda täpsemalt selgitamata (kohtujuristi kursiiv).

[22] Vt hispaaniakeelne (*cuando las propias autoridades aduaneras descubran*), taanikeelne (*toldmyndighederne […] når de selv […] konstaterer*), saksakeelne (*stellen die Zollbehörden selbst […] fest*), ingliskeelne (*where the customs authorities themselves discover*), itaaliakeelne (*se le autorità doganali constatano*), leedukeelne (*Jeigu muitinė per šį laikotarpį pati nustato*), hollandikeelne (*de douaneautoriteiten […] tot de vaststelling komen*) ja portugalikeelne (*as próprias autoridades aduaneiras verifiquem*) versioon.

[23] Albert, J.-L., *Le droit douanier de l'Union européenne*, 4. jagu („Riski- ja pettuste ohje“), Namur, 2019, lk 542 jj, selgitab, et tollikontrolli on alati peetud üheks tolliasutuse põhiülesandeks.

ei peaks toll olema kohustatud võtma *ebaproportsionaalseid meetmeid*, et teha kindlaks ettevõtjad ja tagastatavad summad. Pean aga rõhutama, et minu seisukoht lahkneb sellest tõdemusest tehtavate järelduste osas. Proportsionaalsuse nõue puudutab mõistliku suhte olemasolu ühelt poolt alusetult sissenõutud tollimaksu tagastamise eesmärgi ja teiselt poolt selle eesmärgi saavutamiseks tolli poolt tehtavate jõupingutuste vahel. Tolliasutuse tegevuse proportsionaalsust ei tohiks hinnata *in abstracto*, vaid arvesse tuleks võtta konkreetset olukorda seoses omal algatusel tagastamisega. Nii võib tõsisem olukord, mis hõlmab rohkem ettevõtjaid, nõuda tolliasutuselt põhjalikumaid meetmeid, ilma et need oleksid tingimata ebaproportsionaalsed.

61. Tavaolukorras, milles on tegemist üheainsa importijaga, näib tema isiku ja tagastamisele kuuluva summa kontrollimine omal algatusel olevat mõistlik ja proportsionaalne meede. Miks ei peaks see samuti nii olema spetsiifilises olukorras, mis hõlmab mitut ettevõtjat, kelle suhtes toll on tollieeskirju vääralt kohaldanud? Viimasel juhul tuleneb asjaolu, et tagastamise tingimuste täidetuse tuvastamine nõuab tollilt täiendavaid jõupingutusi ja ressursse, enesestmõistetavalt *olukorra tõsidusest*, mille toll peaks parandama, ning seda asjaolu ei tohiks üksnes sel põhjusel pidada ebaproportsionaalseks meetmeks.

62. Ülemääraste maksusummade sissenõudmise põhjused võivad samuti kuuluda *tegurite hulka, mida tuleb arvesse võtta, kui hinnatakse tolliasutuste täiendavate uurimiste* proportsionaalsust. Seega asjaolu, et toll mõjutas tollimaksude ülemäärast maksmist tollieeskirjade ebaõige kohaldamisega, nõuab pigem seda, et ta kasutaks enammakse ettevõtjale tagastamisel juba eelnevalt ennetavat lähenemisviisi ega jääks pelgalt äraootavale positsioonile, tagastades ülemäärase summa üksnes juhul, kui ettevõtja selleks initsiatiivi üles näitab. Lisaks tahaksin rõhutada, et – vastupidi sellele, mida väidab Prantsuse valitsus – omal algatusel tagastamise kohustuse mittetäitmist ei saa alati korvata ettevõtja võimalusega kasutada oma tagasisaamisõigust. Asjaomane ettevõtja ei pruugi olla teadlik, et esinevad tagastamise alused, ja tal ei pruugi alati olla võimalik esitada sellekohast taotlust.

63. Kuigi igapäevases haldustegevuses tuleb järgida tavapärast hoolsust, mistõttu ei saa tollile ette heita, et ta ei ole täitnud oma hoolsuskohustust, kui tolliõiguse kohaldamisel avastatakse vigu üksnes korrapäraste kontrollide käigus,[24] leian kõiki eelkirjeldatud asjaolusid arvestades, et toll *peab raskemate rikkumiste korral võtma täiendavaid meetmeid* tagastamiskohustuse täpse ulatuse kindlaksmääramiseks. Teisisõnu peavad meetmed, mida toll peab võtma, olema proportsionaalsed olukorra tõsidusega.

64. Kuigi *in concreto* võetud meetmete proportsionaalsuse hindamine on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne, võib Euroopa Kohus siiski anda talle juhiseid selle ülesande täitmiseks. Käesolevas asjas leian vastupidi huvitatud isikute seisukohale, et Prantsuse ametiasutused ei teinud tollieeskirjade nõuetekohaseks kohaldamiseks kõike vajalikku. Minu arvates on asjaolu, et neid eeskirju on *mitmel järjestikusel aastal* valesti kohaldatud[25] ning et sellel on olnud

[24] Witte, P., *Zollkodex der Union (UZK)*, München, 2022, artikli 116 punktid 46–48, Niestedt, M., *EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht*, München, 2024, artikli 116 punkt 13, kus selgitatakse, et toll ei ole kohustatud võimaliku tagastamise aluste olemasolu kindlakstegemiseks iga üksikjuhtumit uurima. Selline üldine kontrollikohustus oleks tollitehingute suurt arvu arvestades tolliasutustele ülemäära koormav. Teisest küljest on toll kohustatud tegema tagasimakse, kui ta avastab *tollikontrolli, välisauditi* vms käigus sellist tagastamist õigustavad asjaolud.

[25] Kuigi käesolev kohtuasi puudutab üksnes importi aastatel 1988–1991, näib Prantsuse tolli praktika olevat alanud palju varem. Igal juhul näib sellele viitavat komisjoni põhjendatud arvamus, milles märgitakse, et see tava põhineb 1950. aastal avaldatud teatisel Andorra orgudesse suunatud kaupade eksportijatele, mida muudeti 1974., 1978. ja 1983. aastal. Selle teatise kohaselt oli ühenduses vabas ringluses olevate kaupade transiidiks Andorrasse vaja Pyrénées-Orientales'i prefektuuri väljastatud eriluba.

finantstagajärjed olulisele hulgale ettevõtjatele, asjaolu, mis oleks pidanud panema Prantsuse ametiasutusi võtma lisameetmeid, et tagastada alusetult sissenõutud tollimaksud omal algatusel. Selgitan järgnevalt oma seisukohta üksikasjalikumalt.

65. Kõigepealt tuleb märkida, et 23. jaanuaril 1991 avaldas komisjon põhjendatud arvamuse KOM(90) 2042 (lõplik), milles esiteks tuvastati, et kuna Prantsuse Vabariik oli kehtestanud nõude, et kolmandatest riikidest pärit ja Andorrasse suunatud kaup tuleb Prantsusmaa territooriumi läbimisel lugeda suunatuks vabasse ringlusse, siis oli see liikmesriik rikkunud ühenduse õiguse teatud sätetest tulenevaid kohustusi, ja teiseks paluti Prantsusmaa ametiasutustel oma praktika selle põhjendatud arvamusega 30 päeva jooksul kooskõlla viia. Lisaks nähtub Euroopa Kohtule esitatud toimikust, et majandus-, rahandus- ja eelarveminister (ministère de l'Économie, des Finances et du Budget) avaldas 6. juunil 1991 *Journal officiel de la République française*'is importijatele ja eksportijatele adresseeritud teatise kõnealuse vabasse ringlusse lubamise nõude tühistamise kohta. Minu arvates tuleb Prantsuse ametiasutuste seda reaktsiooni mõista kui tollialaste õigusaktide rikkumise tegelikku tunnustamist ja soovi järgida ühenduse õiguse nõudeid.

66. Komisjoni põhjendatud arvamus ei jäta mingit kahtlust. Vaba ringluse süsteemi alusel kogutud maksud olid vastuolus kohaldatavate eeskirjadega ja seega puudus neil seaduslik alus. Järelikult võib lugeda tuvastatuks, et tolli oli sellest üldiselt teavitatud või vähemalt oli ta sellest teadlik. Samuti võib eeldada, et toll oli kaalunud küsimust alusetult sissenõutud tollimaksu võimalikust tagastamisest omal algatusel või taotluse alusel, seda enam, et tollialased õigusnormid nägid sellekohaste tingimuste täidetuse korral ette *üldise tagastamise kohustuse*, nagu ma olen käesolevas ettepanekus juba märkinud.[26]

67. Prantsuse ametivõimude ametlikust teatisest nende halduspraktika muutmise kohta nähtub, et nad olid teadlikud vajadusest kaitsta asjaomaste ettevõtjate huve, teavitades neid sellest sõnaselgelt. Sellega seoses on oluline juhtida tähelepanu asjaolule, et tolliasutustel on teavitamiskohustus, sest liidu tolliseadustiku artikli 14 lõike 2 kohaselt on nad „*pidevalt kontaktis ettevõtjatega* ja teiste rahvusvahelise kaubavahetusega seotud asutustega". Selles sättes on samuti ette nähtud, et „[t]oll *edendab läbipaistvust, tehes* tollialased õigusaktid, *üldised haldusotsused ja taotluse vormid* interneti kaudu vabalt ja võimaluse korral tasuta *kättesaadavaks*"[27]. See säte näeb hea halduse tagamiseks ette *läbipaistvuse ja avaldamise nõuded*. Tuleb märkida, et need kehtisid rahvusvahelise majandusõiguse tasemel juba põhikohtuasja asjaolude asetleidmise ajal.[28] Seega võib öelda, et selle ametliku teatisega täitsid tolliasutused oma *minimaalse* kohustuse anda teavet kohaldatava regulatsiooni kohta.

68. Selline lähenemine ei olnud aga kindlasti piisav selleks, et kõrvaldada mitu aastat kestnud olukorra õigusvastasus, see tähendab tagamaks, et Prantsuse ametiasutustele süüks pandavast liidu õiguse rikkumisest puudutatud ettevõtjad saaksid maksutagastuse. Tuleb märkida, et Prantsuse ametiasutuste avaldatud teatises piirdutakse sellega, et teatatakse vabasse ringlusse lubamise nõude kaotamisest *tulevikku suunatult*, kuid ei mainita midagi *minevikus* rahalist kahju kandnud ettevõtjate võimalike kaebuste käsitlemise kohta.[29] Selles teatises ei mainita ka nende

[26] Vt käesoleva ettepaneku punkt 43.

[27] Kohtujuristi kursiiv.

[28] Selle sättega on rakendatud rahvusvahelise õiguse nõudeid, nimelt Maailma Kaubandusorganisatsiooni (WTO) raames sõlmitud lepinguid, täpsemalt üldise tolli- ja kaubanduskokkuleppe (GATT) artikli X lõiget 1 ning kaubanduse lihtsustamise lepingut (AFE) (Witte, P., *Zollkodex der Union*, München, 2022, artikli 14 punktid 33–35).

[29] Lisaks nähtub toimikust, et komisjon oli algatanud kõnealuse rikkumismenetluse Prantsuse Vabariigi vastu, mille tulemusel toll oma halduspraktikat muutis, pärast seda, kui üks Poolast pärit ja Andorrasse saadetud toodete müüja oli esitanud kaebuse.

ettevõtjate võimalust taotleda tolliasutuselt teavet tema poolt toime pandud rikkumise ulatuse kohta, võimalust aidata selgitada asjaomaste ettevõtjate tollitoiminguid puudutavaid faktilisi asjaolusid või esitada vajaduse korral tagastamistaotlus.

69. Selles ametlikus teatises ei ole märgitud, et tolli halduspraktika muutus on tegelikult tingitud teda ühenduse õiguse rikkumise eest hoiatanud komisjoni sekkumisest. Ettevõtjad, keda nendest sündmustest ei teavitatud, ei saanud seega teada selle halduspraktika muutuse põhjust. Selline teave oleks samas olnud oluline, et asjaomased ettevõtjad saanuks oma õigusi tõhusalt kaitsta. Täiendavate meetmete puudumisel oli oht, et mõned ettevõtjad ei ole teadlikud neil olevatest võimalustest.

4. Hea halduse üldpõhimõttest tulenevad nõuded

70. Selline lähenemine on minu arvates vastuolus hea halduse üldpõhimõttest tulenevate nõuetega, mida tolliasutused peavad järgima siis, kui nad rakendavad liidu õigust.[30] Eelkõige ei ole Prantsuse ametiasutused minu arvates järginud kahte heale haldusele olemuslikult omast kohustust, nimelt esiteks kohustust *põhjendada haldusotsuseid* ja teiseks kohustust *kohelda isikuid õiglaselt*.[31]

71. Nagu Euroopa Kohus on oma praktikas märkinud, on liikmesriigi asutuste otsuste põhjendamise kohustus eriti oluline, sest *annab meetme adressaadile võimaluse kaitsta oma õigusi parimatel võimalikel tingimustel ja otsustada kõiki juhtumi asjaolusid teades, kas selle meetme peale kaebuse esitamine on otstarbekas*. Põhjendamiskohustus on samuti vajalik selleks, et kohtud saaksid kontrollida selliste otsuste õiguspärasust.[32] Minu arvates kehtib see põhjendamiskohustus ka taolises olukorras nagu käesolev, kus haldusorgani halduspraktikat muutmise otsus, millega ta kaudselt tunnistab liidu õiguse rikkumist, *avab tee alusetult sissenõutud tollimaksu tagastamise nõuetele*. Põhjendamiskohustuse järgimine on seda olulisem, et toll on kohustatud tagasimakse tegema ja kuna kehtib kolmeaastane tähtaeg.[33]

72. Mulle näib, et kui tolliasutus, kes on teadlik kõigist selle rikkumisega seotud faktilistest ja õiguslikest asjaoludest, ei esita ise piisavalt täpset ja üksikasjalikku põhjendust, on puudutatud isikul raske või isegi võimatu kasutada teatavaid liidu õigusega antud õigusi, näiteks tagasisaamisõigust. Lisaks tuleb selles kontekstis meenutada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt *tuleb juhul, kui liidu õigusest tuleneb eraõiguslikele isikutele õigusi, tagada, et neile isikutele antakse võimalus teada oma õiguste täielikku ulatust ja* vajaduse korral *tugineda neile õigustele* liikmesriigi kohtutes.[34] See nõue on eriti asjakohane *kodaniku ja ametiasutuse vahelises*

[30] Vt 9. novembri 2017. aasta kohtuotsus LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, punkt 39).

[31] Hea halduse põhimõtte puhul ei ole tegemist mitte haldusõiguse ühe põhimõttega, vaid mitme põhimõtte kogumiga, teataval määral kogumõistega, mis hõlmab kõiki või üksikuid haldusõiguse põhimõtteid. Mõnikord kasutatakse seda õigusriigile omaste haldusmenetluse põhimõtete sünonüümina. Hea halduse põhimõte nõuab näiteks, et asutused peavad heastama tehtud vead või tegematajätmised, menetlus tuleb läbi viia erapooletult ja objektiivselt ning otsus tuleb teha mõistliku aja jooksul. Peale selle hõlmab see asutuste hoolsus- ja hoolitsemiskohustust ja üksikisiku õigust olla ära kuulatud, seega ametnike kohustust anda enne otsuse tegemist asjasse puutuvatele isikutele võimalus esitada oma seisukohad, ning otsuse põhjendamise kohustust (vt kohtujurist Trstenjaki ettepanek kohtuasjas Gorostiaga Atxalandabaso *vs*. parlament (C-308/07 P, EU:C:2008:498, punkt 89).

[32] Vt 9. novembri 2017. aasta kohtuotsus LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, punkt 40).

[33] Vt käesoleva ettepaneku punkt 50.

[34] Vt 15. mai 2014. aasta kohtuotsus Almos Agrárkülkereskedelmi (C-337/13, EU:C:2014:328, punkt 21) ning 9. märtsi 2023. aasta kohtuotsus État belge ja Promo 54 (C-239/22, EU:C:2023:181, punkt 28).

suhtes,[35] millega on tegemist käesolevas asjas. Taolise eesmärgi saavutamine satuks tõsiselt ohtu, kui asutus jätaks välja olulise teabe, näiteks sellise sündmuse kohta, mis annab õiguse maksutagastusele.

73. Lisaks tuleb meenutada, et hea halduse põhimõte hõlmab ka kohustust tegutseda õiglaselt. Õigluse põhimõte on asendamatu loomaks usaldus ja ettenähtavus üksikisikute ja haldusasutuste vahelistes suhetes.[36] See tähendab eelkõige usaldust haldusasutuste toimingute seaduslikkuse vastu.[37] Seda põhimõtet peetakse väga laiaks ning see on aluseks muudele liidu haldusõiguse põhimõtetele, nagu erapooletuse, seaduslikkuse, õiguspärase ootuse, diskrimineerimiskeelu ja võrdse kohtlemise põhimõte ning samuti proportsionaalsuse põhimõte.[38]

74. Mis puudutab käesolevat kohtuasja, siis on selge, et kuna toll jättis välja olulise teabe maksutagastuse taotlemise võimaluse kohta, seati ettevõtjad, kes olid olnud kohustatud tasuma alusetult tollimaksu enne tolliasutuse praktika muutmist, teiste ettevõtjatega võrreldes ebasoodsamasse olukorda. Seevastu juhul, kui Prantsuse ametiasutused oleksid avalikult esitanud põhjused, miks selline halduspraktika muutmine oli vajalik, oleks kõiki ettevõtjaid koheldud võrdselt. Seetõttu leian, et käesolevas asjas ei ole järgitud õigluse põhimõtet.

75. Seda silmas pidades näib mulle, et ei ole ebaproportsionaalne nõuda, et toll oleks pidanud andma täiendavat teavet ja kehtestama asjakohased menetlused alusetult sisse nõutud tollimaksude tagastamiseks. Selline lähenemisviis näib olevat vajalik, arvestades tollieeskirjade rikkumise tõsidust nii kestuse kui ka ulatuse poolest. Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust nähtub, et rikkumine kestis mitu aastat ning mõjutatud olevat näib kogu Andorra ja kolmandate riikide vaheline kaubandus.

5. Tagasisaamisõiguse staatus liidu õiguskorras

76. Taoline nõue on seda kaalukam, kui võtta arvesse tagasisaamisõiguse staatust liidu õiguskorras. Sellega seoses tuleb meenutada, et tolliõiguse sätted, mis käsitlevad alusetult sissenõutud tollimaksu tagastamist, *väljendavad liidu õigusele olemuslikult omast põhimõtet*, nimelt alusetult rikastumise alusel saadu tagastamise üldpõhimõtet.[39] Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et „liidu õigusega õigussubjektidele antud õigustest, nagu Euroopa Kohus neid tõlgendab, tuleneb ning neid õigusi täiendab õigus saada tagasi maksud, mis on liikmesriigis sisse nõutud [liidu] õigust rikkudes. Liikmesriik on seega põhimõtteliselt kohustatud [liidu] õigust rikkudes sissenõutud maksu tagasi maksma“.[40]

77. Lisaks tuleneb Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast, et „igal isikul, kellelt liikmesriigi ametiasutus on nõudnud tasu, tollimaksu, maksu või muu makse tasumist liidu õigust rikkudes, on liidu õiguse alusel õigus saada vastav rahasumma liikmesriigilt tagasi“. Euroopa Kohtu sõnul

[35] Vt 8. mai 2019. aasta kohtuotsus PI (C-230/18, EU:C:2019:383, punkt 57) ja 7. septembri 2021. aasta kohtuotsus Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras (C-927/19, EU:C:2021:700, punkt 122).

[36] Lenaerts, K., „„In the Union we trust“: Trust-enhancing principles of Community Law“, *Common Market Law Review*, 41. kd, nr 2, 2004, lk 337 jj.

[37] Vt selle kohta Euroopa Parlament, *Law of the Administrative Procedure of the European Union – European Added Value Assessment*, oktoober 2012, lk 1–12.

[38] Wakefield, J., *The Right to Good Administration*, Alphen aan den Rijn, 2007, lk 71.

[39] Vt 28. aprilli 2022. aasta kohtuotsus Gräfendorfer Geflügel- und Tiefkühlfeinkost Produktions jt (C-415/20, C-419/20 ja C-427/20, EU:C:2022:306, punkt 62).

[40] Vt 28. jaanuari 2010. aasta kohtuotsus Direct Parcel Distribution Belgium (C-264/08, EU:C:2010:43, punkt 45). Selle kohtupraktika tekkelugu selgitab Waelbroeck, M., „La nature juridique du droit au remboursement des montants payés contrairement au droit communautaire“, *Droit international, intégration européenne et libres marchés*, 2011, lk 161 jj.

„on isikul samuti liidu õiguse alusel õigus saada sellelt liikmesriigilt mitte ainult alusetult sisse nõutud rahasumma tagasi, vaid ka intressi, mille eesmärk on hüvitada selle summa kasutamise võimatus“. Samuti on Euroopa Kohus selgitanud, et „rikkumise ese võib olla mis tahes liidu õiguse norm, olgu see siis esmase või teisese õiguse säte […] või liidu õiguse üldpõhimõte“. Lõpuks on Euroopa Kohus veel sedastanud, et tagasisaamisõigusele ja intressi saamise õigusele võib tugineda, kui summad on sisse nõutud „*kohaldades vääralt* […] *liidu õigusakti*“.[41]

78. Seda kohtupraktikat ei sea kahtluse alla Euroopa Kohtu praktika teine liin, mille kohaselt tagastamine on erand tavapärasest impordi- ja ekspordikorrast ning järelikult tuleb seda reguleerivaid sätteid tõlgendada kitsalt.[42] Lisaks asjaolule, et seda kohtupraktikat tuleb mõista selle tegelikus tähenduses, nimelt kui viidet seaduslikkuse põhimõttele, mille kohaselt on haldusasutusel õigus tegutseda üksnes liidu õiguses konkreetselt määratletud juhtudel, eelkõige juhul, kui teatavate tollieeskirjade kohaldamine tooks kaasa omavahendite kaotuse liidu eelarve kahjuks,[43] räägivad järgmised argumendid vastu selle kohtupraktika tõlgendamisele viisil, justkui see välistaks tagasisaamisõiguse.

79. Esiteks tuleb märkida, et käesolevas ettepanekus toetatud tõlgenduse eesmärk ei ole luua täiendavat tollimaksu tagastamise alust, mis oleks kohaldatav kõikidel juhtudel. Pigem on eesmärk kindlaks määrata, milline on nende *kohustuste ulatus, mis on tollile ette nähtud tolliõigusnormide kohases teises menetluses*, see tähendab olukorras, kus toll peab tegema omal algatusel tagasimakse, kui ta on avastanud, et tollivõlga ei ole tekkinud.

80. Teiseks, nagu on juba märgitud käesolevas ettepanekus, on tollil põhimõtteline kohustus alusetult sisse nõutud tollimaks tagastada. Kui õiguslikud tingimused on täidetud, et saa alusetult sissenõutud tollimaksude tagastamise eeskirjade kitsast tõlgendust kasutada argumendina, millest tulenevalt keelduda nende tagastamisest. Pigem tuleb tolliõiguse erisätteid tõlgendada kooskõlas eespool viidatud alusetu rikastumise alusel saadu tagastamise üldpõhimõttega.

6. Vahejäreldused

81. Käesolevas ettepanekus olen analüüsinud mitut tolliõiguses ette nähtud tagasisaamisõigust puudutavat õiguslikku aspekti, võttes arvesse juhtumi konkreetseid asjaolusid. Selle analüüsi põhjal tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtule vastamiseks teha mõned vahejäreldused.

82. Esiteks on tuvastatud, et alusetult sissenõutud tollimaksude tagastamiseks on vaja, et i) esitataks taotlus tolliõigusaktides ette nähtud kolmeaastase tähtaja jooksul või ii) toll ise tuvastaks selle tähtaja jooksul, et need tollimaksud ei tulenenud seadusest. Samas tagasimakset ei pea selle tähtaja jooksul tegema. Kui mõni eeltoodud tingimustest on õigeaegselt täidetud, võib tagasimakse teha pärast nimetatud tähtaja möödumist.[44]

[41] Vt 28. aprilli 2022. aasta kohtuotsus Gräfendorfer Geflügel- und Tiefkühlfeinkost Produktions jt (C-415/20, C-419/20 ja C-427/20, EU:C:2022:306, punktid 51, 52, 61, 63 ja 64). Kohtujuristi kursiiv.

[42] Vt 14. juuni 2012. aasta kohtuotsus CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, punkt 24).

[43] Ühise tollitariifistiku tollimaksudest saadavaid tulusid käsitatakse liidu omavahenditena, mida koguvad liikmesriigid ja mis antakse komisjoni käsutusse. Euroopa Kohus on omalt poolt otsustanud, et liikmesriigid peavad võtma vajalikud meetmed, et tagada tollimaksude tõhus ja täielik sissenõudmine (vt 11. juuli 2019. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Itaalia (omavahendid – tollivõla sissenõudmine), C-304/18, EU:C:2019:601, punktid 49 ja 50).

[44] Vt käesoleva ettepaneku punktid 42–54.

83. Teiseks on tuvastatud, et toll peab tagastamiseks muu hulgas kindlaks tegema asjaomased ettevõtjad ja tagastatavad summad. Toll ei tohi siiski jääda passiivseks, vaid peab tollieeskirjade tõsise rikkumise või eeskirjade eiramise korral võtma ise initsiatiivi. Seepärast tuleks tollilt nõuda, et ta võtaks kõik olukorrale vastavad meetmed, sealhulgas selgitaks välja asjasse puutuvad asjaolud, ning teeks puudutatud ettevõtjatega heas usus koostööd, et tagada neile nende õiguste kasutamine.[45]

84. Kolmandaks, kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul ei ole alusetult sissenõutud tollimaksu tagastamine enam võimalik, näiteks tolliõigusaktides ette nähtud kolmeaastase tähtaja möödumise tõttu, võib see kohus põhikohtuasja kaebaja taotlusel kontrollida, kas liidu õiguse rikkumise hüvitamise tingimused on käesoleval juhul täidetud.

VI. Ettepanek

85. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Cour de cassationi (Prantsusmaa kassatsioonikohus) eelotsuse küsimustele järgmiselt:

Nõukogu 2. juuli 1979. aasta määruse (EMÜ) nr 1430/79 impordi- või eksporditollimaksude tagastamise või vähendamise kohta artikli 2 lõiget 2, mille sisu on korratud nõukogu 12. oktoobri 1992. aasta määruse (EMÜ) nr 2913/92, millega kehtestatakse ühenduse tolliseadustik, artikli 236 lõike 2 kolmandas lõigus,

tuleb tõlgendada nii, et

selleks, et toll saaks alusetult sissenõutud tollimaksu omal algatusel tagastada, peab ta kolme aasta jooksul alates tollimaksu arvestuskande tegemisest tuvastama, et see tollimaks ei tulenenud seadusest. Tagastamiseks peab seejuures olema tuvastatud asjaomaste ettevõtjate isikud ja igale ettevõtjale tagastamisele kuuluv summa. Sel eesmärgil läbi viidav uurimine peab olema proportsionaalne selle olukorra tõsidusega, mille pädev asutus peab parandama.

[45] Vt käesoleva ettepaneku punktid 55–75.