KOHTUJURISTI ETTEPANEK
JULIANE KOKOTT
esitatud 15. juulil 2010[1]

I. Sissejuhatus

1. Isik, kes ekspordib Euroopa Liidust põllumajandustooteid ja saab sellega seoses eksporditoetusi, mille eesmärk on kompenseerida ühisturu ja maailmaturu hinnavahe, ei pea eeskirjade eiramise korral mitte ainult tagasi maksma alusetult saadud summad, vaid talle määratakse lisaks rahaline sanktsioon. Käesoleval juhul ei algatatud menetlust siiski eksportija enda, vaid üksnes selle rahvusvahelise kontrolli ja järelevalvega tegeleva äriühingu suhtes, kes pidi väljastama tõendi impordi kohta asjaomasesse kolmandasse riiki ning oli seejuures esitanud valeandmed. Seoses sellega tuleb selgitada peamiselt kaks küsimust: esiteks, kas põhikohtuasja aluseks olnud asjaolude asetleidmise ajal – 1997. aastal – oli ühenduse õiguses sätestatud piisav õiguslik alus nimetatud karistuse kohaldamiseks, ja teiseks, kas siseriiklike haldusasutuste teatud toimingud katkestasid aegumistähtaja kulgemise.

2. Esimene kahest küsimusest pakub selles suhtes erilist huvi, kuna see puudutab EL–i määruste vahetu õigusmõjuga seotud küsimusi ning õiguskindluse põhimõtet. Seejuures tuleb just seoses Euroopa Liidu finantshuvidega uurida üldiste eeskirjade ja valdkondade eeskirjade koostoimet.

II. Õiguslik raamistik

A. *Ühenduse õigus*

1. Määrus nr 2988/95

3. Määrusega nr 2988/95[2] kehtestas nõukogu kõikidel ühenduse poliitikaga hõlmatud

1 – Algkeel: saksa.

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

aladel ühtsed õigusnormid, et võidelda igasuguse ühenduste finantshuve kahjustava tegevuse – eelkõige kelmuse – vastu.

4. Määruse artikli 5 lõike 1 kohaselt „[võivad] tahtlike või hooletusest tulenevate eiramiste tulemuseks olla järgmised halduskaristused: a) haldustrahv; b) […];"

5. Määruse artikli 1 lõikes 2 sisalduva määratluse kohaselt tähendab „eeskirjade eiramine": „[…] ühenduse õiguse mis tahes sätte rikkumist ettevõtja tegevuse või tegevusetuse kaudu, mis kahjustab või kahjustaks ühenduste üldeelarvet või nende juhitavaid eelarveid kas otse ühenduste nimel kogutud omavahenditest laekunud tulu vähenemise või kaotamise või põhjendamatu kuluartikli tõttu."

6. Määruse artikli 7 kohaselt „[võib] ühenduse haldusmeetmeid ja -karistusi kohaldada artiklis 1 nimetatud ettevõtjate suhtes, nimelt füüsiliste ja juriidiliste isikute ning muude siseriikliku õiguse alusel õigus- ja teovõimeliste üksuste suhtes, kui nad on toime pannud eiramise. Samuti võib neid kohaldada isikute suhtes, kes eiramises osalesid ning nende isikute suhtes, kes vastutavad eiramise eest või kes peavad tagama, et eiramisi ei toimuks."

7. Määruse artikli 2 lõike 2 esimeses lauses on sätestatud, et „halduskaristust ei tohi määrata, kui seda ei ole ühenduse õigusaktis sätestatud enne eeskirjade eiramist", ja lõikes 3 on sätestatud, et „ühenduse õigus määratleb kõnealuste eeskirjade nõuetekohaseks kohaldamiseks vajalike haldusmeetmete ja -karistuste laadi ja ulatuse, võttes arvesse eeskirjade eiramise laadi ja raskust, antud või saadud soodustust ja vastutuse astet."

8. Selle kohta on nõukogu määruse põhjenduses 5 märkinud, et „eeskirjade eiramiste kirjeldused ja sellega seotud haldusmeetmed ja -karistused nähakse ette vastavalt käesolevale määrusele valdkondade eeskirjades".

9. Määruse artikkel 3 reguleerib aegumist. Lõike 1 kolmanda lõigu kohaselt „[katkeb] menetluste aegumistähtaeg, kui pädev asutus teatab kõnealusele isikule eiramisega seotud juurdluse või kohtumenetluse algatamisest.

Aegumistähtaega hakatakse arvestama pärast iga katkestust uuesti."

2. Määrus nr 3665/87

10. Selleks et paremini võidelda põllumajandustoodete eksporditoetustega seotud eiramiste ja kelmuse vastu, nägi komisjon juba 1994. aastal määruse nr 3665/87 muudatusega [3] ette järgmise karistuse kohaldamise kooseisu:

„Artikkel 11

1. Kui leitakse, et eksportija on eksporditoetuse saamiseks taotlenud kohaldatavast summast suuremat toetust, vastab kõnealuse ekspordi toetus tegelikult eksporditud toodete suhtes kohaldatavale toetusele, mida vastavalt vähendatakse

a) poolega taotletud ja tegelikule ekspordile kohaldatava toetuse vahest;

b) taotletud ja tegelikule ekspordile kohaldatava toetuse kahekordse vahe võrra, kui eksportija esitab tahtlikult valeandmed.

[...]

Kui punktides a ja b sätestatud vähendamise tulemuseks on negatiivne summa, siis maksab kõnealuse negatiivse summa eksportija.

Kui pädevad asutused tuvastavad, et taotletud toetus ei ole õiguspärane ja eksport ei ole aset leidnud ning seega ei ole võimalik toetust vähendada, maksab eksportija lõike 1 punktides a ja b sätestatud sanktsioonidele vastava summa.

[...]

3. Ilma et see piiraks negatiivse summa maksmise kohustust vastavalt lõike 1 neljandale lõigule, maksab toetusesaaja tagasi põhjendamatult saadud toetuse, sealhulgas mis tahes vastavalt lõike 1 esimesele lõigule kohaldatud sanktsioonidele vastava summa

3 – Komisjoni 27. novembri 1987. aasta määrus (EMÜ) nr 3665/87, millega sätestatakse põllumajandustoodete eksporditoetuste süsteemi kohaldamise üksikasjalikud ühiseeskirjad (EÜT L 351, lk 1), muudetud komisjoni 2. detsembri 1994. aasta määrusega (EÜ) nr 2945/94, millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 3665/87, millega sätestatakse põllumajandustoodete eksporditoetuste süsteemi kohaldamise üksikasjalikud ühiseeskirjad, seoses alusetult makstud summade tagasinõudmise ja sanktsioonidega (EÜT L 310, lk 57).

ning maksmise ja tagasimaksmise vaheliselt ajalt arvutatud intressid. Ent kui:

– tagasimaksmine kaetakse vabastamata tagatisega [...];

– tagatis on vabastatud, maksab toetusesaaja selle tagatiseosa, mis oleks kaotatud, ja lisaks sellele vabastamise kuupäeva ja maksmisele eelneva kuupäeva vahele jäävalt ajalt arvutatud intressi."

B. *Siseriiklik õigus*

11. Vastavalt kuninga 4. jaanuari 1985. aasta dekreedi artikli 2 lõikele 2 [4] vastutab Belgias tunnustatud rahvusvaheline kontrolli ja järelevalvega tegelev äriühing solidaarselt koos teiste ekspordis osalenud isikutega tema väljastatud tõendite finantstagajärgede eest.

4 – *Moniteur belge*, 21.2.1985, lk 1937. Seda dekreeti mainitakse nii eelotsusetaotluses poolte erinevate argumentide kirjeldamise raames kui ka Belgia valitsuse poolt Euroopa Kohtule esitatud kirjalikes märkustes. Komisjon viitab Euroopa Kohtule esitatud kirjalikes märkustes seevastu kuninga 28. veebruari 1999. aasta dekreedile (*Moniteur belge*, 22.6.1999), mis kehtib komisjoni sõnutsi alates 1. jaanuarist 1995 ja sisaldab sarnast sätet.

III. Asjaolud ja eelotsuse küsimused

12. Belgia ettevõtja FIRME DERWA NV (edaspidi „DERWA") müüs 1997. aasta juunis Egiptuse kliendile 741 144 kg veiseliha. Veel samal kuul veeti kaup laevaga Egiptusesse ja lossiti seal.

13. Selle eksporditehinguga seoses taotles DERWA Belgia tagasimaksete ja sekkumisametilt (edaspidi „B.I.R.B.") [5] diferentseeritud eksporditoetust ja talle eraldati 120% suuruse tagatise vastu eelrahastamise süsteemi raames ümberarvestuse alusel 1 407 268,91 eurot. Nimetatud summa lõplikuks saamiseks pidi DERWA 12 kuu jooksul alates ekspordideklaratsiooni vastuvõtmisest esitama tõendi kauba Egiptuses vabasse ringlusesse lubamise kohta.

14. DERWA esitas 10. veebruaril 1998 B.I.R.B-ile Belgias tunnustatud rahvusvahelise kontrolli ja järelevalvega tegeleva äriühingu SGS Belgium NV (edaspidi „SGS Belgium") poolt 4. novembril 1997 väljastatud tõendi, mille kohaselt oli Egiptuse toll lubanud kõnealused tooted vabasse ringlusesse. Seepeale

5 – Belgisch Interventie- en Restitutiebureau.

vabastas B.I.R.B. DERWA antud tagatise; sellega oli eksporditoetus lõplikult määratud.

15. Belgia majandusministeeriumi majandusjärelevalve inspektsioon tuvastas SGS Belgiumi kontrollimise käigus, et SGS Egypt Ltd. oli saatnud SGS Belgiumile 24. septembril 1997 faksi, mille kohaselt oli Egiptuse toll küll lubanud kauba vabasse ringlusesse, kuid kõnealust kaupa ei tohtinud Egiptusesse importida, kuna Egiptuse ametiasutused olid keelanud Belgiast pärit liha impordi. Nimetatud faksile oli ilmselt eelnenud järelepärimine kindlustusettevõtjalt Central Beheer Achmea NV, kes oli kauba kindlustanud ja palus SGS Belgiumil pärast kontrollimist edastada tolliformaalsuste täitmist tõendav dokument.

16. B.I.R.B., keda majandusjärelevalve inspektsioon oli SGS Belgiumis tehtud kontrollist korduvalt informeerinud, teatas SGS Belgiumile eespool nimetatud kontrolli tulemustest 21. aprilli 1999. aasta tähitud kirjaga ja palus esitada tollidokumendid, mille alusel oli koostatud 4. novembri 1997. aasta tõend.

17. B.I.R.B. märkis 5. veebruari 2002. aasta tähitud kirjas, et SGS Belgium ei ole 21. aprilli 1999. aasta kirjas esitatud nõudeid täitnud ning olemasoleva teabe alusel tuleb teha järeldus, et saadetist ei imporditud Egiptusesse vabasse ringlusesse suunamiseks. Kuna B.I.R.B. leidis, et SGS Belgium on valeandmeid esitanud tahtlikult, määras ta määruse nr 3665/87 artikli 11 alusel SGS Belgiumile trahvi toetusesummast 200% ulatuses ning nõudis 4 503 260,74 euro suuruse summa tasumist. [6]

18. SGS Belgium vastas 29. aprilli 2002. aasta tähitud kirjas, et pärast täpsemat kontrollimist selgus, et kaup oli üksnes esialgu Egiptusesse imporditud. SGS Belgium möönis 27. mai 2002. aasta kirjas valeandmete esitamist, kuid väitis, et ta ei olnud sellest ise teadlik.

19. B.I.R.B. esitas Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpenile (Antwerpeni esimese astme kohus) SGS Belgiumi peale kaebuse, mis toimetati viimatinimetatule kätte 16. septembril 2003, nõudes SGS Belgiumile 4 503 260,74 euro suuruse trahvi määramist. SGS Belgium esitas seepeale nõude kaasata menetlusse DERWA ja Centraal Beheer Achmea ning jätta temalt nõutav kohustus nimetatud kostjate kanda.

20. Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen jättis 13. jaanuari 2006. aasta otsusega B.I.R.B-i menetlusse kaasamise nõude põhjendamatuse tõttu rahuldamata ning sedastas, et SGS Belgiumi esitatud menetlusse kaasamise ja maksust vabastamise nõuded on minetanud oma eseme.

6 – See summa koosneb järgmistest osadest: põhisumma 1 407 268,90 eurot, mis vastab eksporditoetusele, millele lisandub 20%, st 281 453,72 eurot, ja määratud trahv 200% põhisummast, st 2 814 538,12 eurot.

21. B.I.R.B-i algatatud menetlus ei ole mingil juhul aegunud, sest määruse nr 2988/95 artikli 3 kohase nelja-aastase aegumistähtaja, mis hakkas kulgema 10. veebruaril 1998,[7] katkestas B.I.R.B-i 5. veebruari 2002. aasta tähitud kiri, millega teatati trahvi määramisest.

22. Puudub siiski piisav õiguslik alus, mis lubaks määrata trahvi sellise eksportija poolt toime pandud eiramises osaleja nagu SGS Belgium suhtes. Eelkõige ei ole määruse nr 2988/95 artiklitel 5 ja 7 vahetut õigusmõju, kuna need ei kujuta endast piisavat õiguslikku alust, mis lubaks määrata trahvi sellise eksportija toime pandud eiramises osaleja nagu SGS Belgium suhtes. Muu hulgas ei ole B.I.R.B. suutnud tõendada, et DERWA sai eksporditoetust alusetult ja et SGS Belgiumi tõend sisaldab valeandmeid.

23. B.I.R.B. esitas selle otsuse peale eelotsusetaotluse esitanud kohtule, Hof van Beroep te Antwerpenile, apellatsioonkaebuse, kes esitas 8. septembri 2009. aasta otsusega Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas määruse nr 2988/95 artiklitel 5 ja 7 on liikmesriikide õiguskordades vahetu õigusmõju sel määral, et liikmesriikidel ei ole üldse kaalutlusõigust ja siseriiklikud ametiasutused ei pea võtma rakendusmeetmeid?

2. Kas ekspordideklaratsiooni vastu võtnud liikmesriigi (käesoleval juhul Belgia) poolt tunnustatud rahvusvahelist kontrolli ja järelevalvega tegelevat äriühingut, kes on väljastanud võltsitud lossimistõendi määruse nr 3665/87 artikli 18 lõike 2 punkti c tähenduses, võib pidada ettevõtjaks määruse nr 2988/95 artikli 1 tähenduses või isikuks, kes osales eiramises või kes vastutab eiramise eest või kes pidi tagama, et eiramisi ei toimuks, sama määruse artikli 7 tähenduses?

3. Kas majandusjärelevalve inspektsiooni kontrolliaruande edastamist või kirja, milles sisaldub nõue esitada täiendavad tõendid vabasse ringlusesse lubamise kohta, või tähitud kirja, millega teatatakse sanktsiooni määramisest, võib pidada eiramisega seotud uurimise või

7 – Sel kuupäeval esitas DERWA B.I.R.B-ile SGS Belgiumi väljastatud tõendi impordi kohta Egiptusesse.

kohtumenetluse algatamiseks määruse nr 2988/95 artikli 3 lõike 1 kolmanda lõigu tähenduses?"

24. Euroopa Kohtus toimunud menetluses osalesid SGS Belgium, DERWA, Belgia ja Austria valitsus ning Euroopa Komisjon, seejuures esitas Austria valitsus ainult kirjalikud märkused.

IV. Õiguslik hinnang

A. *Esimene eelotsuse küsimus*

25. Belgia valitsuse ja komisjoni arvates on määruse nr 2988/95 artiklitel 5 ja 7 vahetu õigusmõju. See tuleneb määruste õiguslikust olemusest ja ülesandest. Võib küll esineda erandjuhtumeid, mil liikmesriigid peavad võtma rakendusmeetmed, käesoleval juhul see aga nii ei ole. Puuduvad ka valdkondlikud erieeskirjad, mis oleksid ülimuslikud.

26. Vastavalt ELTL-i artikli 288 teisele lõigule „kohaldatakse määrust üldiselt". Määrus on „tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõikides liikmesriikides".[8]

27. On alust arvata, et see esmase õiguse üldsäte kehtib ka määruse nr 2988/95 kohta. See nähtub igal juhul nimetatud määruse artikli 11 lõikest 2, mille kohaselt on käesolev määrus tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõikides liikmesriikides.

28. Juba kohtuasjas Handlbauer[9] esitati Euroopa Kohtule küsimus määruse nr 2988/95 vahetu kohaldatavuse kohta. Tegemist oli ühe Austria kohtu eelotsusetaotlusega, kes oli valinud sõnastuse „unmittelbar anwendbar" (vahetult kohaldatav) esmase õiguse sätte ja määruse nr 2988/95 saksakeelses versioonis kasutatud sõnastuse „unmittelbar gilt" (kehtib vahetult) asemel. Kohtuotsuse prantsuskeelses versioonis – teatavasti arutavad Euroopa Kohtu kohtunikud asja prantsuse keeles – kasutati selle kohta väljendit „directement applicable", mis vastab esmase õiguse sätte ja määruse nr 2988/95 prantsuskeelse versiooni sõnastusele. Sellest asjaolust saab teha järelduse, et mõistete paarile „unmittelbare Geltung" (vahetu kehtivus) ja „unmittelbare Anwendbarkeit" (vahetu kohaldatavus)

8 – See oli sätestatud ka käesoleva asja asjaolude suhtes kohaldatava EÜ asutamislepingu endise artikli 189 teises lõigus.

9 – 24. juuni 2004. aasta otsus kohtuasjas C-278/02: Handlbauer (EKL 2004, lk I-6171).

ei saa vähemalt kohtuasjas Handlbauer omistada erinevat tähendust.

29. Nimetatud kohtuasja puhul oli samuti nagu käesoleval juhul tegemist menetluse algatamisega põllumajandustoodete ekspordi-toetuste valdkonna eeskirjade eiramise suhtes. Euroopa Kohus leidis, et määruse artikli 3 lõige 1, mis kehtestab eeskirjade eiramiste suhtes menetluse alustamiseks nelja-aastase aegumistähtaja, on vahetult kohaldatav. [10]

30. Kohtuotsuse põhjendustes märkis Euroopa Kohus kõigepealt, et oma olemuse ja ülesande tõttu ühenduse õiguse allikate süsteemis on määruse sätetel tavaliselt siseriiklikes õiguskordades vahetu mõju [11], ilma et siseriiklikel võimudel oleks vaja rakendusmeetmeid võtta. [12] On tõsi, et määruste mõne sätte puhul võib nende rakendamiseks siiski vaja olla liikmesriikide-poolset rakendusmeetmete vastuvõtmist, [13] määruse nr 2988/95 artikli 3 lõike 1 puhul see siiski nii ei ole.

31. Nimetatud kohtuotsusest ega varasemast kohtupraktikast ei saa järeldada, et Euroopa Kohus teeb selget vahet mõistete „unmittelbare Geltung" (vahetu kehtivus), „Anwendbarkeit" (kohaldatavus) ja „Wirkung" (õigusmõju) vahel. Kuigi osaliselt on menetlusosalised käsitlenud nende mõistete võimalikke erinevusi põhjalikult, arvan ma, et vaevalt viib see eesmärgile, kui laskuda siinkohal põhimõttelisse vaidlusse liidu õiguse ja eriti määruste vahetu õigusmõju mõiste üle *direct effect*'i või *effet direct*'i [14] tähenduses.

32. Kuna käesolevas kohtuasjas esitatakse küsimus määruse nr 2988/95 artiklite 5 ja 7 vahetu õigusmõju kohta, siis tuleb lihtsalt välja selgitada, kas võimude poolt koormava ametkondliku meetme võtmise vastu ettevõtja suhtes saab vahetult tugineda nimetatud määruse sättele. Niisuguse küsimuseasetusega oli lõpuks tegemist ka kohtuasjas Handlbauer. Nimetatud kohtuasjas ei tuginetud samas karistuse määramisel vahetult määrusele nr 2988/95. Selles ette nähtud nelja-aastane aegumistähtaeg ei olnud aga – ja see oli karistuse seaduslikkuse küsimuse seisukohalt ilmselt otsustava tähtsusega – mitte ainult pikem kui tähtaeg, mida oleks kohaldatud juhul, kui määruse artikli 3 lõikel 1 oleks puudunud

10 – Eespool 9. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Handlbauer, punkt 35; vt ka 29. jaanuari 2009. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-278/07–C-280/07: Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb (EKL 2009, lk I-457, punktid 27 ja 28).

11 – Kohtuotsuse prantsuskeelses versioonis „effet immédiat".

12 – Eespool 9. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Handlbauer, punkti 25 viited 17. mai 1972. aasta otsusele kohtuasjas 93/71: Leonesio (EKL 1972, lk 287, punkt 5).

13 – Eespool 9. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Handlbauer, punkti 26 viited 11. jaanuari 2001. aasta otsusele kohtuasjas C-403/98: Monte Arcosu (EKL 2001, lk I-103, punkt 26).

14 – Vt eelkõige David OA Edward, „Direct Effect: Myth, Mess or Mystery?", teoses Jolande M. Prinssen ja Annette Schrauwen (väljaandjad), *Direct effect, Rethinking a Classic of EC Legal Doctrine*, Groningen, Europa Law Publishing, 2002, lk 3.

vahetu õigusmõju, vaid peale selle oli võimalik tähtaega ka katkestada.

33. Tingimusi, mille alusel tuleb hinnata, kas sätet saab kasutada õigusliku alusena sanktsiooni määramiseks, ei ole vaja kaugelt otsida.

34. Nii sätestab määruse nr 2988/95 artikli 2 lõike 2 esimene lause, et halduskaristust ei tohi määrata, kui seda ei ole ühenduse õigusaktis sätestatud enne eeskirjade eiramist. Määruse artikli 2 lõige 3 sätestab lisaks, et ühenduse õigus määratleb kõnealuste eeskirjade nõuetekohaseks kohaldamiseks vajalike haldusmeetmete ja -karistuste laadi ja ulatuse, võttes arvesse eeskirjade eiramise laadi ja raskust, antud või saadud soodustust ja vastutuse astet.

35. Just põllumajandustoodete eksporditoetuste valdkonna kohta on Euroopa Kohus korduvalt sedastanud, et ka mittekriminaalõigusliku iseloomuga sanktsiooni võib määrata üksnes juhul, kui selleks on olemas selge ja üheselt mõistetav õiguslik alus. [15]

36. See eeldus kujutab endast samuti nagu seaduslikkuse ning kuritegude ja karistuste proportsionaalsuse põhimõte [16] õiguskindluse üldpõhimõtet, mis on ühenduse õiguse aluspõhimõte ja nõuab, et õigusnorm peab olema selge ja täpne, selleks et õigussubjektid saaksid selgelt teada oma õigusi ja kohustusi ning võtta arvesse nende tagajärgi. [17]

37. Kuigi Euroopa Kohus on – minu arvates õigesti – kriminaalõiguslike põhimõtete kohaldamisel haldusõiguslike sanktsioonide suhtes mõnel juhul tagasihoidlik, [18] ei takista miski orienteerumiseks arvesse võtta ka seaduslikkuse ning kuritegude ja karistuste proportsionaalsuse põhimõtet.

38. Nimetatud põhimõttest tuleneb, et ühenduse õigusnormides peavad rikkumised ja nende eest määratavad karistused olema selgelt defineeritud. See tingimus on

15 – Vt 14. detsembri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-110/99:Emsland-Stärke (EKL 2000, lk I-11569, punkt 56); 11. juuli 2002. aasta otsus kohtuasjas C-210/00: Käserei Champignon Hofmeister (EKL 2002, lk I-6453, punkt 52) ja 6. aprilli 2006. aasta otsus kohtuasjas C-274/04: ED & F Man Sugar (EKL 2006, lk I-3269, punkt 15).

16 – *Nullum crimen, nulla poena sine lege*, vt selle kohta 3. juuni 2008. aasta otsus kohtuasjas C-308/06: Intertanko jt (EKL 2008, lk I-4057, punkt 70).

17 – Eespool 16. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Intertanko jt, punkt 69.

18 – Vt eespool 15. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Käserei Champignon Hofmeister, punkt 44, milles Euroopa Kohus märgib, et määruse nr 3665/87 artikli 11 lõike 1 esimese lõigu punktis a sätestatud sanktsioon ei ole karistusõigusliku iseloomuga ning järelikult ei kohaldata põhimõtet *nulla poena sine culpa*. Seevastu leidis Euroopa Kohus 8. märtsi 2007. aasta otsuses kohtuasjas C-45/06: Campina (EKL 2007, lk I-2089, punkt 40) ja 11. märtsi 2008. aasta otsuses kohtuasjas C-420/0: Jager (EKL 2008, lk I-1315, punkt 59 jj), et halduskaristuste määramise korral tuleb järgida kergema karistuse tagasiulatuva kohaldamise põhimõtet; sellega seoses märkis ta, et nimetatud põhimõtet on väljendatud eelkõige määruse nr 2988/95 artikli 2 lõike 2 teises lauses. Üksnes ääremärkusena olgu siinkohal mainitud, et määrus nr 2988/85 peab vastavalt selle põhjendusele 10 silmas ka karistusõiguses kehtivat *non bis in idem*-põhimõtet.

täidetud, kui puudutatud isik saab asjaomase sätte sõnastusest ja vajaduse korral kohtute poolt sellele antud tõlgendusest aru, millised teod või tegevusetused toovad kaasa kriminaalvastutuse. [19]

39. Kui kohaldada selguse ja täpsuse kriteeriume määruse nr 2988/95 artiklite 5 ja 7 suhtes, tuleb kõigepealt tõdeda, et määruse nr 2988/95 artikli 1 lõikes 2 määratletud mõiste „eeskirjade eiramine", millele artiklites 5 ja 7 viidatakse, vajab ilmselt täiendamist. Nimetatud määratluse keskpunktis on lihtsalt ühenduse õiguse rikkumine ja sellest tulenev ühenduste eelarve võimalik kahjustamine, ilma et silmas peetavaid tegevusi oleks kas või põhijoontes vähemalt liikide alusel konkretiseeritud.

40. Koos SGS Belgiumi, DERWA ja Austria valitsusega tuleb lisaks nentida, et määruse nr 2988/95 artiklite 5 ja 7 puhul on tegemist puhtalt mittekohustuslike sätetega. Määruse artikli 5 kohaselt „võivad" eiramiste tulemuseks olla teatud halduskaristused, muu hulgas haldustrahv, ja määruse artikli 7 järgi „võib" neid karistusi kohaldada teatud isikute suhtes. Pilguheit teistele keeleversioonidele ei vii teistsuguse tulemuseni. [20]

41. Lisaks hakkab silma, et määruse nr 2988/95 artikkel 5 ei tee loetletud karistuste puhul vahet tahtlike ja hooletusest tulenevate eiramiste vahel. Samuti ei tee määruse artikkel 7 karistuse võimalike adressaatide puhul vahet eeskirjade eiramise eest vastutamise astmete vahel.

42. Juba niisugune sõnastuse tõlgendamine lubab kahelda selles, et määruse nr 2988/95 artiklitel 5 ja 7 on vahetu õigusmõju selles tähenduses, et neid võiks kasutada iseseisva õigusliku alusena karistuse määramiseks. Määrus sisaldab lisaks veel muid viiteid sellele, et kõnealustel sätetel ei saa nende konkreetset sisu silmas pidades [21] olla vahetut õigusmõju selles tähenduses.

43. Vastavalt artikli 1 lõikele 1 sätestab määrus üksnes „üldised eeskirjad". Artikli 2 lõikes 1 on sätestatud, et muu hulgas rakendatakse karistusi „niisugusel määral, mis tagab

19 – Eespool 16. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Intertanko jt, punkti 71 viited 3. mai 2007. aasta otsusele kohtuasjas C-303/05: Advocaten voor de Wereld (EKL 2007, lk I-3633, punkt 50) ja Euroopa Inimõiguste Kohtu 22. juuni 2000. aasta otsusele kohtuasjas Coëme jt *vs.* Belgia, *Recueil des arrêts et décisions,* 2000–VII, lk 1, punkt 145.

20 – Nii on see prantsuse keeles „peuvent", inglise keeles „may", itaalia keeles „possono", hispaania keeles „podrán" ja hollandi keeles „kunnen".

21 – Nii ei sea ma mingil juhul kahtluse alla tulemust, milleni jõudis Euroopa Kohus eespool 9. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsuse Handlbauer punktis 35, mille kohaselt on määruse nr 2988/95 artikli 3 lõikes 1 sätestatud nelja-aastane aegumistähtaeg vahetult kohaldatav.

[...]". Nagu juba märgitud, ei ütle määruse artikkel 5 – ega ka ükski teine määruse artikkel – midagi selle kohta, millal on missugune karistus vajalik. Ka väljend „rakendatakse" [22] räägib selle poolt, et vahetult kohaldatava karistuse määramiseks tuleb lisaks määrusele nr 2988/95 kohaldada veel teisi õigusnorme.

44. Määruse nr 2988/95 artikkel 2 saab veelgi selgemaks selle artikli juba mainitud lõike 2 esimese lause ja lõike 3 põhjal: kuna seal on sätestatud, et halduskaristust ei tohi määrata, kui seda ei ole ühenduse õigusaktis sätestatud enne eeskirjade eiramist, siis sellest ilmneb, et nõukogu lähtus määruse vastuvõtmisel sellest, et määrus ise ei ole piisav karistuse kohaldamiseks.

45. Asjaolu, et nimetatud artiklis on lisaks ette nähtud, et ühenduse õigus määratleb kõnealuste eeskirjade nõuetekohaseks kohaldamiseks vajalike haldusmeetmete ja -karistuste laadi ja ulatuse, lähtudes eeskirjade eiramise laadist ja raskusest, antud või saadud soodustusest ja vastutuse astmest, kinnitab, et määrusega sätestatud üldised eeskirjad ei ole iseenesest piisavad, et kasutada neid iseseisva õigusliku alusena sanktsiooni määramiseks. Sest kõik see, mida siinkohal nõutakse, on reguleerimata ka määruses endas.

46. Lõpuks on määruse nr 2988/95 põhjenduses 5 märgitud, et eeskirjade eiramiste kirjeldused ja sellega seotud haldusmeetmed ja -karistused nähakse ette vastavalt käesolevale määrusele valdkondade eeskirjades.

47. Seda suunda järgib täielikult ka senine kohtupraktika, mille kohaselt on ühenduse seadusandja kehtestanud määruse nr 2988/95 vastuvõtmisega rea üldpõhimõtteid ja nõudnud, et neid põhimõtteid järgitaks üldreeglina kõikide valdkondade õigusnormides. [23]

48. Vastavalt sellele on Euroopa Kohus nt struktuurifondide valdkonnas leidnud, et tagasinõudmise kohustuse õiguslik alus on nõukogu rakendusmäärus ja mitte määrus nr 2988/95, „mis [...] piirdub [...] sanktsioone käsitlevate üldnormide kehtestamisega, nagu rõhutas komisjon." [24] Sellega järgis Euroopa Kohus sõnaselgelt komisjoni seisukohta, kes väitis otsesõnu, et „määrus nr 2988/95 ei ole

22 – Siinkohal tuleb juhtida tähelepanu sellele, et tegemist ei ole nt määruse põhjendusega, milles on märgitud, mida määrusega reguleeritakse, vaid määruse enda sättega.

23 – Eespool 18. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Jager, punkt 61 ja seal viidatud kohtupraktika.

24 – Vt 13. märtsi 2008. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-383/06–C-385/06: Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening (EKL 2008, lk I-1561, punkt 39).

iseseisev õiguslik alus, mis lubaks siseriiklikel ametiasutustel võtta meetmed eeskirjade eiramise korral. See sisaldab vaid üldsätteid [...]”.[25] Kui Euroopa Kohus oleks tahtnud sellega, nagu komisjon nüüd ilmselt arvab, ükskõnes väljendada mõtet, et juhul kui on olemas valdkondade eeskirjad, tuleb tugineda nendele, mitte määrusele nr 2988/95, oleks ta tõenäoliselt valinud teistsuguse sõnastuse.

49. Seega jõuan ma järeldusele, et määruse nr 2988/95 artiklitel 5 ja 7 üksinda puudub vahetu õigusmõju selles mõttes, et neid saaks kasutada iseseisva õigusliku alusena karistuse kohaldamiseks.

50. Nagu nähtub eelotsusetaotlusest, ei tuginenud B.I.R.B. SGS Belgiumile määratud karistuse põhjendamiseks siiski mitte ükskõnes määruse nr 2988/95 artiklitele 5 ja 7, vaid nimetatud sätete koostoimele määruse nr 3665/87 artikli 11 lõikega 1.

51. Ka komisjon omistab käesolevas kontekstis määruse nr 3665/87 artikli 11 lõikele 1 tähtsust. Komisjon on küll arvamusel, et määruse nr 2988/95 artikleid 5 ja 7 saab kasutada iseseisva õigusliku alusena sanktsiooni kohaldamiseks rahvusvahelise kontrolli ja järelevalvega tegeleva äriühingu suhtes. Seaduslikkuse põhimõttest lähtudes ja kuninga 4. jaanuari 1985. aasta dekreedi artikli 2 lõiget 2 arvesse võttes ei tohi niisuguse karistuse määr siiski ületada maksimaalset summat, mida saab trahvina määrata eksportijale. Eksportija suhtes kohaldatava sanktsiooni määr on sätestatud määruse nr 3665/87 artikli 11 lõikes 1.

52. Seda, kas määruse nr 2988/95 artiklid 5 ja 7 koostoimes määruse nr 3665/87 artikli 11 lõikega 1 kujutavad endast piisavat õiguslikku alust, mis lubab kohaldada sanktsiooni sellise rahvusvahelise kontrolli ja järelevalvega tegeleva äriühingu suhtes nagu SGS Belgium, tuleb uurida siiski alles teisele eelotsuse küsimusele vastamise raames.

53. Esimesele eelotsuse küsimusele tuleb seega vastata, et määruse nr 2988/95 artiklitel 5 ja 7 üksinda puudub vahetu õigusmõju selles mõttes, et neid saaks kasutada iseseisva õigusliku alusena sanktsiooni kohaldamiseks.

25 – Eespool 24. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening, punkt 34.

B. *Teine eelotsuse küsimus*

54. Teise eelotsuse küsimusega soovib Hof van Beroep teada, kas sellist rahvusvahelist kontrolli ja järelevalvega tegelevat äriühingut nagu SGS Belgium, kes on väljastanud võltsitud lossimistõendi määruse nr 3665/87 artikli 18 lõike 2 punkti c tähenduses, võib pidada ettevõtjaks või isikuks määruse nr 2988/95 artiklite 1 ja 7 tähenduses ning kes tuleb seega arvesse sanktsiooni adressaadina nimetatud määruse tähenduses.

55. Esimesele eelotsuse küsimusele antud vastust arvesse võttes ei ole teisele eelotsuse küsimusele tegelikult vaja vastata. Kuna määrus nr 2988/95 ei kujuta endast vahetult kohaldatavat õiguslikku alust sanktsiooni määramiseks, ei ole vaja enam eraldi uurida, kas selline rahvusvaheline kontrolli ja järelevalvega tegelev äriühing nagu SGS Belgium võib olla karistuse adressaat nimetatud määruse tähenduses.

56. Teine eelotsuse küsimus on siiski asjakohane, kui võtta arvesse määruse nr 3665/87 artikli 11 lõiget 1, et leida piisav õiguslik alus sanktsiooni kohaldamiseks rahvusvaheliste kontrolli ja järelevalvega tegelevate äriühingute suhtes. Nimetatud säte sisaldab konkreetset, ajaliselt kohaldatavat ühenduse õiguses sätestatud sanktsiooni põllumajandustoodete eksporditoetuste põhjendamatu taotlemise eest, kuigi selle funktsioon karistusena selgub alles teisel pilgul. [26]

57. Nii on mõeldav, et määruse nr 2988/95 artiklite 5 ja 7 ning määruse nr 3665/87 artikli 11 lõike 1 vaatlusel koostoimes tuleb jaatada piisava õigusliku aluse olemasolu sanktsiooni kohaldamiseks kontrolli ja järelevalvega tegelevate äriühingute suhtes. Selleks et seda välja selgitada, tuleb tõlgendada ka määruse nr 2988/95 artiklite 1 ja 7 sätteid sanktsiooni adressaatide kohta.

58. Määruse nr 3665/87 artikli 11 lõikes 1 sätestatud sanktsiooni määramise kooseis on vastavalt selle sõnastusele suunatud eranditult eksportija suhtes [27] ja põhineb asjaolul, et eksportija on taotlenud kohaldatavast

26 – Vt selle kohta mh 24. aprilli 2008. aasta otsus kohtuasjas C-143/07: AOB Reuter (EKL 2008, lk I-3171, punkt 22). Sanktsiooni mõistet kasutatakse siiski sõnaselgelt lõike 1 kolmandas ja viiendas lõigus. Selle kohta, et artikli 11 lõike 1 esimese lõigu punktis a sätestatud sanktsioon ei ole karistusõigusliku iseloomuga, vt ka eespool 15. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Käserei Champignon Hofmeister, punkt 35 jj.

27 – Vt selle kohta ka eespool 15. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Käserei Champignon Hofmeister, punkt 42.

suuremat toetust, mis hõlmab ka juhtumit, kui tal üldse puudub õigus toetust saada. [28] Selle küsimuse kontrollimisel ei piisa sellest, kui võetakse üksnes arvesse asjaolud, mis olid pädevatele ametiasutustele teada toetusetaotluse läbivaatamisel, vaid arvesse tuleb võtta ka taotluse esitamisest hilisemaid fakte. [29]

59. Euroopa Kohus on juba nentinud, et nimetatud säte on selge ja piisav õiguslik alus sanktsiooni kohaldamiseks eksportija suhtes. [30]

60. Ükski menetlusosaline ei ole väitnud, et SGS Belgiumi kui rahvusvahelise kontrolli ja järelevalvega tegeleva äriühingu suhtes saab sanktsioone kohaldada üksnes nimetatud sätte alusel.

61. Kuna määruse nr 3665/87 artikli 11 lõikes 1 sätestatud karistatava eiramise saab toime panna ainult eksportija ise, ei ole vaja uurida, kas SGS Belgiumi saab pidada ettevõtjaks määruse nr 2988/95 artikli 1 lõike 2 ja artikli 7 esimese lause tähenduses. SGS Belgium ei saanud kõnealust eiramist ise toime panna ja seega ei tule ta kui võimalik ettevõtja sanktsiooni adressaadina nimetatud sätte tähenduses arvesse.

62. Seega tuleb veel uurida, kas õigusliku alusena sanktsiooni kohaldamiseks SGS Belgiumi suhtes tuleb arvesse määruse nr 3665/87 artikli 11 lõige 1 koostoimes määruse nr 2988/95 artikli 7 teise lausega, mille kohaselt võib ühenduse halduskaristusi kohaldada ka isikute suhtes, kes eiramises osalesid, ning nende isikute suhtes, kes vastutavad eiramise eest või kes peavad tagama, et eiramisi ei toimu.

63. Eeskirjade eiramisega määruse nr 2988/95 artikli 7 teise lause ja artikli 1 lõike 2 tähenduses oleks tegemist juhul, kui DERWA oli määruse nr 3665/87 artikli 11 lõike 1 kohaselt saanud eksporditoetust alusetult.

64. Selle peab lõplikult välja selgitama eelotsusetaotluse esitanud kohus. Teine eelotsuse küsimus, nagu võib järeldada selle sõnastusest, lähtub küll eeldusest, et SGS Belgiumi väljastatud ja DERWA kasutatud lossimistõend oli võltsitud määruse nr 3665/87 artikli 18 lõike 2 punkti c tähenduses. Eelotsusetaotlusest nähtub siiski, et see küsimus on eelotsusetaotluse esitanud kohtus endiselt vaidluse all. Peale selle väideti eelotsusetaotluse esitanud

28 – Eespool 26. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus AOB Reuter, punkt 22.

29 – Eespool 26. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus AOB Reuter, punkt 23.

30 – Eespool 26. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus AOB Reuter, punkt 34.

kohtus, et kaubad imporditi Egiptusest Lõuna-Aafrikasse, mistõttu oli DERWA-l sõltumatult vaidlusaluse lossimistõendi õigsusest õigus saada eksporditoetust.

65. Eksportija peab igal juhul tagama oma deklaratsioonide õigsuse, ja määruse nr 3665/87 artikli 11 lõike 1 esimese lõigu punktis a sätestatud sanktsiooni kohaldatakse, olenemata sellest, et ta ei käitunud süüliselt. [31] Samuti ei kujuta eksportija lepingupartneri süü või eksimus endast vääramatut jõudu, vaid kuulub tavapärase kaubandustegevuse riski alla ning seda ei saa kaubandustehingute puhul käsitleda millegi ettenägematuna. Eksportija kasutuses on mitmesugused vahendid, nagu lepingupartneri vaba valik, lepingutesse vastava klausli lisamine või kindlustuslepingu sõlmimine, et end selle riski vastu kaitsta. [32]

66. Ma ei näe ühtegi põhjust, miks see ei peaks kehtima ka eksportija ja rahvusvahelise kontrolli ja järelevalvega tegeleva äriühingu suhte kohta, ja eelkõige sõltumata sellest, kas eksportija poolt kasutatud tõend anti välja eksportija enda või – nagu see näib olevat olnud käesoleval juhul – tema kindlustaja ülesandel. Määruses (EÜ) nr 800/1999, [33] millega asendati määrus nr 3665/87, nähti muu seas selgelt ette, et mis tahes kolmanda isiku otseselt või kaudselt toetuse maksmiseks vajalike formaalsustega seotud tegude, sealhulgas rahvusvaheliste kontrolli ja järelevalvega tegelevate äriühingute tegude eest vastutab toetusesaaja. [34]

67. Kui võtta järgnevalt aluseks tööhüpotees, et DERWA pani toime eeskirjade eiramise, mille põhjus on SGS Belgiumi väljastatud võltsitud tõend, tuleb SGS Belgiumi igal juhul pidada isikuks, kes osales eiramises.

68. Järgnevalt tuleb uurida, kas määruse nr 3665/87 artikli 11 lõike 1 ja määruse nr 2988/95 artikli 7 teise lause koosmõju on nii selge ja üheselt mõistetav, et seda võib kasutada õigusliku alusena sanktsiooni kohaldamiseks sellise kontrolli ja järelevalvega tegeleva äriühingu nagu SGS Belgium suhtes.

31 – Eespool 15. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Käserei Champignon Hofmeister, punkt 59 jj, ja 12. mai 2005. aasta otsus kohtuasjas C-542/03: Milupa (EKL 2005, lk I-3989, punkt 26).

32 – Eespool 15. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Käserei Champignon Hofmeister, punkt 80, ja eespool 26. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus AOB Reuter, punkt 36.

33 – Komisjoni 15. aprilli 1999. aasta määrus (EÜ) nr 800/1999, milles sätestatakse põllumajandustoodete eksporditoetuste süsteemi kohaldamise üksikasjalikud ühiseeskirjad (EÜT L 102,lk 11; ELT eriväljaanne 3/25, lk 129).

34 – Artikli 52 lõike 4 teine lõik.

69. Esmalt tuleb veel kord juhtida tähelepanu sellele, et määruse nr 2988/95 artikli 7 teine lause on üksnes mittekohustuslik säte. See säte jätab selgelt kaalutlusõiguse.

70. Isegi juhul kui määruse nr 3665/87 artiklis 11 sätestatud sanktsioonid ei ole kriminaalõigusliku iseloomuga, [35] näib mulle, et selguse ja täpsuse nõuetega on vastuolus see, kui nende kohaldamine määruse nr 2988/95 artikli 7 teises lauses nimetatud isikute suhtes jäetaks siseriiklike haldusasutuste otsustada. Kohtuotsuses AOB Reuter [36] märkis Euroopa Kohus enne seda, kui ta leidis, et määruse nr 3665/87 artikli 11 lõige 1 on selge ja piisav õiguslik alus sanktsiooni kohaldamiseks eksportija suhtes, et teokoosseisu esinemise korral kuulub sanktsioon kohaldamisele, välja arvatud juhul, kui on täidetud mõni ammendavalt loetletud tingimustest, mil sanktsiooni ei kohaldata.

71. Käesolevas asjas käsitletavate sätete sõnastuse põhjal ei ole õigussubjektil siiski võimalik mõista, millised teod või tegevusetus toovad kaasa karistusõigusliku vastutuse. Juba ainuüksi seetõttu ei ole see kooskõlas seaduslikkuse põhimõttega. Määruse nr 2988/95 artikli 7 teises lauses sätestatud kaalutlusõigusele tuleb ühenduse seadusandja või tema ülesandel liikmesriikide poolt alles anda sisu, et näha ette vahetult kohaldatav sanktsiooni teokoosseis.

72. Peale selle tuleb märkida, et määruse 3365/87 artikli 11 lõige 1 võtab siiski karistuse laadi ja ulatuse määramisel arvesse eelkõige eeskirjade eiramise laadi ja raskust, antud või saadud soodustust ja vastutuse astet, nagu seda nõuab määruse nr 2988/95 artikli 2 lõige 3. Seevastu ei näe määruse nr 2988/95 artikli 7 teine lause sellega hõlmatud isikute osas ette erinevaid sanktsioone vastavalt nende eiramises osalemise laadile ja tähtsusele ega nende teadmisele kahju ulatusest, mis kahjustab või kahjustaks ühenduse eelarvet. Kui tõmmata ettevaatlikult paralleel kriminaalõigusega, võib tõdeda, et ei tehta vahet täideviimise ja osalemise vahel.

73. Just käesolev juhtum näitab, et siinkohal käsitletud õigusnormid ei ole mõeldud asjakohase sanktsiooni määramiseks. Nii heidab B.I.R.B. SGS Belgiumile ette, et viimane väljastas teadlikult vale tõendi, ja lähtub ühtlasi sellest, et DERWA ei märganud võltsimist. Kumbki käsitletud eeskirjadest ei anna aga selget juhtnööri selle kohta, et SGS Belgiumi suhtes kohaldatava sanktsiooni määra arvestamisel tuleb arvesse võtta tema väidetavat

35 – Vt määruse nr 3665/87 artikli 11 lõike 1 esimese lõigu punktis a sätestatud sanktsiooni kohta eespool 15. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Käserei Champignon Hofmeister, punkt 44.

36 – Viidatud eespool 26. joonealuses märkuses, punkt 30.

süüd, kui soovitakse jääda selle juurde, et SGS Belgium osales äärmisel juhul DERWA toime pandud eiramises ega tule arvesse eiramise toimepanijana.

74. Leian, et minu senist analüüsi kinnitab see, millele viitas ka Austria valitsus, et komisjon viis 2002. aastal, muutes [37] määrust nr 800/1999, [38] millega oli vahepeal asendatud määrus nr 3666/87, põllumajandustoodete toetuste valdkonnas sisse järgmise sisuga sätte: „järelevalveasutuse tunnustanud liikmesriik näeb ette tõhusa karistuste süsteemi juhtudeks, kui tunnustatud järelevalveasutus annab välja võltsitud tõendi." Asjaomane muutmismääruse põhjendus 2 kõlab järgmiselt: „lisaks sellele peetakse vajalikuks näha ette liikmesriikide rakendatav tõhus karistuste süsteem juhtudeks, kui järelevalveasutused edastavad sihtkohta saabumise tõendeid ebakorrapäraselt."

75. Komisjon leidis järelikult, et määruse nr 3665/87 artikli 11 lõike 1 ja määruse nr 2988/95 artikli 7 teise lause koosmõju ei ole piisav õiguslik alus sanktsioonide kohaldamiseks kontrolli ja järelevalvega tegelevate äriühingute suhtes. Eriti iseloomulik on, et see hiljuti sisseviidud säte on hoopis teistsuguse sisuga kui eksportija suhtes kehtiv õigusnorm. Liikmesriikidele tehakse nimelt ülesandeks näha ette rahvusvahelise kontrolli ja järelevalvega tegelevate äriühingute suhtes kohaldatavate karistuste süsteem, mida komisjon ei ole täpsemalt kirjeldanud. Kui juba enne seda oleks ühenduse tasandil olnud olemas piisav karistusmehhanism, ei oleks seda uut sätet vaja olnud; lisaks peaks sel juhul eeldama, et nüüd on olemas kaks õigusnormi, ilma et oleks selgitatud, milline on nendevaheline suhe.

76. Lõpuks tahan ma juhtida tähelepanu sellele, et konkreetset teokoosseisu, mis põhikohtuasja aluseks olnud asjaolude toimumise ajal ühenduse tasandil puudus, ei ole täpsustatud ka siseriiklikus õiguses, nt kuninga 4. jaanuari 1985. aasta dekreedi artikli 2 lõikes 2.

77. Määrus nr 2988/95 ega määrus nr 3665/87 ei sisalda nimelt viidet siseriiklikule õigusele, mis lubaks ühenduse õiguses ainult põhijoontes sätestatud karistuse vajadusel täpsustada materiaalõiguslikult siseriiklikus õiguses.

37 – Uue artikli 16 c lisamisega komisjoni 11. juuli 2002. aasta määrusesse (EÜ) nr 1253/2002, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 800/1999, millega sätestatakse põllumajandustoodete eksporditoetuste süsteemi kohaldamise üksikasjalikud ühiseeskirjad (EÜT L 183, lk 12; ELT eriväljaanne 3/36, lk 189).

38 – Viidatud eespool 33. joonealuses märkuses.

78. Vastupidi, määrus nr 2988/95 näeb sõnaselgelt ette, et halduskaristust ei tohi määrata, kui seda ei ole ühenduse õigusaktis sätestatud enne eeskirjade eiramist, ja et ühenduse õigus määratleb kõnealuste eeskirjade nõuetekohaseks kohaldamiseks vajalike haldusmeetmete ja -karistuste laadi ja ulatuse, võttes arvesse eeskirjade eiramise laadi ja raskust, antud või saadud soodustust ja vastutuse astet. Selle kohta sätestab määruse nr 2988/95 põhjendus 5, et eeskirjade eiramiste kirjeldused ja sellega seotud haldusmeetmed ja -karistused nähakse ette vastavalt käesolevale määrusele valdkondade eeskirjades.

tema suhtes sanktsiooni kohaldamisega. Teda võib küll pidada isikuks, kes osales eiramises määruse nr 2988/95 artikli 7 teise lause tähenduses, kuid nimetatud säte ise koostoimes määruse nr 3665/87 artikliga 11 ei ole siiski piisav õiguslik alus tema suhtes sanktsiooni kohaldamiseks.

C. Kolmas eelotsuse küsimus

79. Kokkuvõttes olen ma seega arvamusel, et teisele eelotsuse küsimusele tuleb vastata järgmiselt:

80. Võttes arvesse minu ettepanekuid kahele esimesele eelotsuse küsimusele vastamiseks, ei ole kolmandale eelotsuse küsimusele vaja enam vastata. Kui sanktsiooni ei tohtinud algusest saadik määrata, on asjatu uurida, kas seda võib-olla ei tohtinud enam määrata. Ma käsitlen seda küsimust seega üksnes teise võimalusena juhuks, kui Euroopa Kohus ei nõustu minu ettepanekuga kahe esimese küsimuse osas.

Ekspordideklaratsiooni vastu võtnud liikmesriigi (käesoleval juhul Belgia) poolt tunnustatud rahvusvahelist kontrolli ja järelevalvega tegelevat äriühingut, kes on väljastanud võltsitud lossimistõendi määruse nr 3665/87 artikli 18 lõike 2 punkti c tähenduses, ei saa pidada ettevõtjaks määruse nr 2988/95 artikli 1 lõike 2 ja artikli 7 esimese lause tähenduses, kui tegemist on nimetatud sätete alusel koostoimes määruse nr 3665/87 artikliga 11

81. Määruse nr 2988/95 artikli 3 lõike 1 kolmanda lõigu esimese lause kohaselt katkeb menetluste algatamise aegumistähtaeg, kui pädev asutus teatab kõnealusele isikule eiramisega seotud uurimise või kohtumenetluse algatamisest.

82. Võimaliku uurimise või kohtumenetluse algatamisena nimetab eelotsusetaotluse esitanud kohus järgmiseid toiminguid:

– majandusjärelevalve inspektsioon saatis B.I.R.B-ile 13. augustil 1998 aruande, ja nimetatud inspektsioon edastas B.I.R.B-ile 9. oktoobril 1998 kirja ning 14. oktoobril 1998 faksi, mis sisaldasid kontrolliaruandeid;

– B.I.R.B. saatis SGS Belgiumile 21. aprilli 1999 tähitud kirja, milles palus esitada täiendavad tõendid vabasse ringlusesse lubamise kohta;

– B.I.R.B. saatis SGS Belgiumile 5. veebruaril 2002 tähitud kirja määruse nr 3665/87 artiklis 11 ette nähtud sanktsiooni määramise kohta.

83. Euroopa Kohus on juba selgitanud, et siseriiklike asutuste mis tahes üldised kontrollitoimingud, millel ei ole mingit seost piisavalt täpselt piiritletud tehinguid puudutavate eiramiste kahtlusega, ei saa peatada määruse nr 2988/95 artikli 3 lõikes 1 sätestatud aegumistähtaega. Nii ei kujuta endast asjaomasele ettevõttele üldisest tollikontrollist teatamine sellist eeskirjade eiramisega seotud uurimis- või kohtumenetluse toimingut, mis katkestab aegumistähtaja, kui tehingud, mille suhtes esineb eeskirjade eiramise kahtlus, ei ole piisavalt täpselt kirjeldatud. [39] Seevastu leidis Euroopa Kohus, et uurimistoiminguga oli tegemist komisjoni kirja puhul, millega ta teatas kalandussektoris ühenduse finantsabi saajale, et vähendab esialgu eraldatud abisummat, kuna maksmisotsuses nimetatud kolmanda riigi vetes ei olnud kalavarude püüki pika ajavahemiku vältel toimunud. [40]

84. Kolmanda eelotsuse küsimuse sõnastuse ning eelotsusetaotluses sisalduvate muude kaalutluste alusel tuleb lähtuda sellest, et käesolevas kohtuasjas kõne all olevad kontrolliaruanded esitati SGS Belgiumile jooksva kontrolli käigus. Minu arvates peab eelotsusetaotluse esitanud kohus eespool mainitud kohtupraktikat arvesse võttes hindama, kas kõnealused kontrolliaruanded olid piisavalt konkreetsed ja kas SGS Belgiumil oli võimalik mõista, et tema suhtes algatati uurimine 4. novembri 1997. aasta tõendi tõttu.

85. Ilmselt erinevalt SGS Belgiumist ei näe ma probleemi selles, et tegemist ei ole B.I.R.B-i enda kontrolliaruannetega. Asjaolu,

39 – Eespool 9. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Handlbauer, punktid 40 ja 43.

40 – 2. detsembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-226/03 P: José Martí Peix *vs.* komisjon (EKL 2004, lk I-11421, punkt 30).

kas liikmesriik annab uurimise ja/või kohtumenetluse algatamise pädevuse ainult ühele või mitmele ametiasutusele, ei saa iseenesest seada kahtluse seda, kas asjaomased meetmed saab kvalifitseerida uurimis- või kohtumenetluse toiminguna. Hinnang võiks siiski olla teistsugune, kui ametiasutus, kes edastab asjaomasele isikule teise ametiasutuse aruanded, jätab sellele isikule mulje, et tema arvates ei ole piisavalt kahtlusi.

86. B.I.R.B-i 21. aprilli 1999. aasta tähitud kirja osas SGS Belgiumile, milles tal paluti esitada täiendavad tõendid vabasse ringlusesse lubamise kohta, räägivad minu arvates paljud asjaolud selle kasuks, et seejuures oli tegemist vähemalt uurimistoiminguga. Ka siin peab eelotsusetaotluse esitanud kohus siiski hindama nimetatud kirja täpset sisu, et teha kindlaks, kas nimetatud kiri võimaldab mõista, et B.I.R.B-il olid kahtlused 4. novembri 1997. aasta tõendi õigsuse osas ning näiteks, et ta üksnes ei püüdnud täiendada oma dokumente. Vastavalt eelotsusetaotluse esitanud kohtu kirjeldatud faktilistele asjaoludele [41] teavitati SGS Belgiumi selle tähitud kirjaga lisaks majandusjärelevalve inspektsiooni uurimise tulemustest. Selles suhtes kehtib kahes eelnevas punktis öeldu.

87. B.I.R.B-i poolt 5. veebruaril 2002 SGS Belgiumile saadetud tähitud kirja „määruse nr 3665/87 artiklis 11 ette nähtud sanktsiooni määramise kohta" osas ei ole mul kahtlusi, et selle puhul on tegemist kohtumenetluse algatamisega, mis võis katkestada aegumise. Eelotsusetaotlusest tuleneb, et tähitud kiri võimaldas selgelt aru saada, mille eest sanktsioon määrati. Võib tunduda veidi üllatav, et mitte SGS Belgium ei pöördunud Belgia kohtute poole, et end selle sanktsiooni eest kaitsta, vaid vastupidi, B.I.R.B. algatas menetluse, nõudes SGS Belgiumile trahvi määramist. Belgia valitsus märkis selle kohta kohtuistungil, et haldusõiguslik sanktsiooni määramise otsus ei ole iseenesest täitmisele pööratav. Kui niisuguse karistuse adressaat keeldub trahvi maksmast, peab Belgia haldusasutus karistuse täideviimiseks pöörduma kohtute poole, kusjuures kohtud määravad taotletud summa raames kindlaks mõistliku summa. Hoolimata sellisest haldusõiguslikust korraldusest, jääb üle nentida, et eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib korduvalt, et tähitud kirjaga määrati SGS Belgiumile sanktsioon ja temalt nõuti trahvi maksmist. Seega on kahtlemata tegemist kohtumenetluse algatamisega.

41 – Vt eespool käesoleva ettepaneku punkt 16.

88. Teise võimalusena teen ma seega ettepaneku vastata kolmandale eelotsuse küsimusele nii, et pädeva haldusasutuse tähitud kirja, millega teatakse selles täpsemalt kirjeldatud asjaolu eest karistuse määramisest, võib pidada eiramisega seotud uurimise või kohtumenetluse algatamiseks määruse nr 2988/95 artikli 3 lõike 1 kolmanda lõigu tähenduses.

V. Ettepanek

89. Kokkuvõttes teen ma ettepaneku vastata Hof van Beroep te Antwerpeni esitatud eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Nõukogu 18. detsembri 1995. aasta määruse (EÜ, Euratom) nr 2988/95 Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse kohta artiklitel 5 ja 7 üksinda puudub vahetu õigusmõju selles mõttes, et neid saaks kasutada iseseisva õigusliku alusena sanktsiooni kohaldamiseks.

2. Ekspordideklaratsiooni vastu võtnud liikmesriigi (käesoleval juhul Belgia) poolt tunnustatud rahvusvahelist kontrolli ja järelevalvega tegelevat äriühingut, kes on väljastanud võltsitud lossimistõendi komisjoni 27. novembri 1987. aasta määruse (EMÜ) nr 3665/87 (millega sätestatakse põllumajandustoodete eksporditoetuste süsteemi kohaldamise üksikasjalikud ühiseeskirjad, muudetud komisjoni 2. detsembri 1994. aasta määrusega (EÜ) nr 2945/94) artikli 18 lõike 2 punkti c

tähenduses, ei saa pidada ettevõtjaks määruse nr 2988/95 artikli 1 lõike 2 ja artikli 7 esimese lause tähenduses, kui tegemist on nimetatud sätete alusel koostoimes määruse nr 3665/87 artikliga 11 tema suhtes sanktsiooni kohaldamisega. Teda võib küll pidada isikuks, kes osales eiramises määruse nr 2988/95 artikli 7 teise lause tähenduses, kuid nimetatud säte ise koostoimes määruse nr 3665/87 artikliga 11 ei ole siiski piisav õiguslik alus tema suhtes sanktsiooni kohaldamiseks.

3. Pädeva haldusasutuse tähitud kirja, millega teatatakse selles täpsemalt kirjeldatud asjaolu eest karistuse määramisest, võib pidada eiramisega seotud uurimise või kohtumenetluse algatamiseks määruse nr 2988/95 artikli 3 lõike 1 kolmanda lõigu tähenduses.