

RIIGIKOHUS
ÕIGUSTEABE OSAKOND

**EUROOPA LIIDU ÕIGUSE KOHALDAMINE EESTI
HALDUSKOHTUTE PRAKTIKAS:
PÕLLUMAJANDUSTOETUSTE JA ÜLELIIGSE LAOVARU
TASU KAASUSTE NÄITEL**

Liina Kanger
haldusõiguse analüütik

September 2007

Sisukord

Sissejuhatus.....	4
-------------------	---

I osa: Põllumajandustoetuste alased vaidlused

1. Sissejuhatavad märkused põllumajandustoetuste alaste vaidluste temaatikas.....	5
1.1 Analüüsi aluseks olevad materjalid.....	5
1.2 Õiguslik olukord.....	5
1.2.1 Kohaldatud Euroopa Liidu õigus	6
1.2.2 Kohaldatud Eesti õigus.....	7
2. Põllumajandustoetuste alaste vaidluste üldküsimumused: haldusaktide vaidlustamise põhjused	8
3 Põllumajandustoetuste määramise vaidluste eriküsimumused.....	11
3.1 Kohtute hinnang Eesti õiguse Euroopa Liidu õigusele vastavuse kohta.....	11
3.2 Kohtute tõlgendused EL õigusest tulenevatele mõistetele	13
3.2.1 "Toetuse saamiseks õigustatud isik"	14
3.2.2 "Põld", "põllumassiiiv" ja "heas põllumajanduslikus korras olev maa"	15
3.2.3 "Vääramatu jõud"	16
4 EL õigusest tulenevate ettekirjutuste sisustamine.....	18
4.1 Kontrollaruande koostamine	18
4.2 Kas kontrollaruande koostamisega saab rikkuda isiku subjektiivseid õigusi?.....	19
4.3 Kontrollaruande sisu selgitamine	21
5 Riigikohtu praktika ja madalamate astmete kohtute varasema praktika võrdlus..	21
Vahekokkuvõte	23

II osa: üleliigse laovaru tasu alased vaidlused

6 Sissejuhatavad märkused üleliigse laovaru tasu alaste vaidluste temaatikas	24
6.1 Analüüsi aluseks olevad kohtulahendid	24
6.2 Vaidluse sisu	24
6.3 Kohaldatud õigus.....	25
6.3.1 Kohaldatud Eesti õigus.....	25
6.3.2 Kohaldatud Euroopa Liidu õigus	25
7 Õiguslik olukord ja kohtupraktika.....	25

7.1	Riigikohtu praktika eeskuju	25
7.2	Eelotsuse küsimise vajalikkus	27
7.3	Siseriikliku õiguse kohaldamata jätmine ja põhiseaduslikkuse järelevalve	28
8	ÜLTS kooskõla EL õigusega	29
8.1	EL õiguse ja siseriikliku õiguse suhe	29
8.1.1	Ülimuslikkuse põhimõtte sisustamine kohtupraktikas	29
8.1.2	Viited EÜ asutamislepingule	31
8.2	ÜLTS kooskõla EL õigusega: laovarutasu kehtestamise eesmärk kui EL õigusest tulenev eesmärk	32
9	ÜLTS kooskõla põhiseadusega	34
9.1	Põhiseaduspärasuse kontroll	35
9.1.1	Põhiseaduspärasuse kontroll enne ÜLV lahendit	35
9.1.2	Põhiseaduspärasuse kontroll pärast ÜLV lahendit	36
9.2	Ettenähtavus	36
9.3	Ettevõtlusvabaduse riive	39
9.4	ÜLTS õigusselgus: § 6 lg 2	39
	Kokkuvõte	41

Sissejuhatus

Õiguse ühetaolise kohaldamise probleem tõusetub EL õigusruumis täiesti uuel tasandil, seades kohtu ette märkimisväärselt suured ülesanded: tuleb kohaldada nii EL õigust kui ka siseriiklikku õigust EL õigusaktides püstitatud eesmärgid silmas pidades ja neid võimalikult efektiivselt täites. Seega tuleb kohtutel orienteeruda EL õiguses, lähtuda Euroopa Kohtu poolt EL õigusaktidele antud tõlgendustest ning hoida end kursis mõlemas toimuvate arengutega. Kas ja kuidas kohtud neid ülesandeid täita ja siseriiklikku õigust EL õiguse valguses tõlgendada suudavad, on käesoleva analüüsi läbivaks huviküsimuseks. Selle teema avamiseks on valitud kaks valdkonda, kus regulatsioon lähtub otseselt EL õigusest ja nõuab seega samaaegselt EL õiguse ja siseriikliku õiguse kohaldamist. Need EL õiguse ainelised, aktuaalsed ning kohtupraktikaküllased vaidlusteemad on: põllumajandustoetused EL struktuurifondidest ning üleliigse laovarude tasud. Analüüs on vastavalt jaotatud ka kaheks osaks. Töö meetodiks on paralleelselt nii horisontaalne kui ka vertikaalne analüüs st, et alljärgnevas võrreldakse nii ühe ja sama vaidluse lahendusi kohtuinstantside kaupa (hierarhiliselt) kui ka vaadeldakse ühe ja sama probleemi käsitlevi erinevates kohtumenetlustes (sh samas kohtuastmes). Võttes käesoleva analüüsi üldeesmärgiks selgitada, kas kohtud on põllumajandustoetuste määramise alastes vaidlustes ning üleliigse laovarude tasu määramise alastes vaidlustes kohaldanud õigust ühetaoliselt, püstituvad alaeesmärgidena ka järgmised ülesanded:

- anda ülevaade analüüsitava kohtulahendites tõusetunud põhiprobleemidest seoses EL õigusega ja tuua välja õigusemõistmise üldised tendentsid EL õiguse kohaldamisel;
- uurida, kas kohtud selgitavad lahendis *expressis verbis* siseriikliku ja EL õiguse vahekorda, EL õiguse printsiipe ning seda, milline õigus kohaldub;
- uurida, kas kohtud on tuvastanud siseriikliku ja EL õiguse vastuosid ja neutraliseerinud neid nn lepitava tõlgendusega;
- uurida, kas kohtud on õigusnormide kollisiooni kõrvaldanud siseriikliku õigusnormi kohaldamata jätmisega;
- uurida, kas kohtud lähtuvad Euroopa Kohtu praktikast;
- uurida siseriiklikku menetlusõiguslikku kogemust: kas kohtud teevad viiteid teiste Eesti kohtute praktikale sarnastes asjades.

Nende eesmärkide võimalikult tõhusaks täitmiseks on alljärgnevas pööratud palju tähelepanu näidete esitamisele, mis annaksid kõneka ja samas piisavalt eritletud ülevaate kohtupraktika suundumustest valitud valdkondades. Näidetes on isikunimed asendatud initsiaalidega või sõnadega "isik", "kaebuse esitaja" või „kolmas isik“. Kohtulahenditeni jõuti Kohtute Infosüsteemi (KIS) otsingumootorit kasutades.

I osa: Põllumajandustoetuste alased vaidlused

1. Sissejuhatavad märkused põllumajandustoetuste alaste vaidluste temaatikas

1.1 Analüüsi aluseks olevad materjalid

Üks valdkondi, milles Eesti kohtutesse on juba jõudnud arvukalt Euroopa Liidu (edaspidi: *EL*) õiguse rakendamist puudutavaid vaidlusi, on EL struktuurfondidest toetuse saamine. Sellest tulenevalt uuriti analüüsi esimeses alajaotuses keskkonna- ja põllumajandustoetuste taotlemist puudutavaid kohtulahendeid. Vaatluse all oli ajavahemik Eesti astumisest Euroopa Liitu, 1. maist 2004 kuni 1. juunini 2007. Selle aja jooksul on Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ametile (edaspidi: *PRIA*) esitatud põllumajandustoetuse taotlemise menetluste seast kohtuvaidluseks arenenud kokku 51. Neist kohtuasjadest 24 oli uurimise ajaks läbinud ühe kohtuastme ning 27 jõudnud ka ringkonna- või Riigikohtu lahendini.¹ Valimisse kuulusid üksnes need kohtumenetlused, milles oli seisuga 1. juuni 2006 lõpplahend kuulutatud (mistahes kohtuastmes, st valimist jäeti välja pooleliolevad kohtuvaidlused). Haldusorganiks oli kõigis analüüsitud asjades *PRIA* kui perioodi 2004–2006 struktuuritoetuse seaduse² § 14 lg 2 meetmete 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7, 3.8, 3.9, 3.10, 3.11 ja 3.12 rakendusüksus.³ Seega allus antud vaidluste lahendamine halduskohtumenetluse seadustiku (edaspidi: *HKMS*) § 8 lg 1 alusel *PRIA* asukohajärgsele kohtule, milleks on Tartu Halduskohus (edaspidi: *TrtHK*), apellatsiooniasemes Tartu Ringkonnakohus (edaspidi: *TrtRK*).

Analüüsi esimest osa on täiendatud Õiguskeskuse poolt 21.09.2007 korraldatud ümarlaual "Ümarlaud juhendmaterjalide väljatöötamiseks. *PRIA* kohtupraktika" avaldatud seisukohtadega.

1.2 Õiguslik olukord

Alates 1. maist 2004 lasub Eesti kohtutel kohustus kohaldada Euroopa Liidu õigust. Euroopa Liidu asutamislepingu art-s 10 sisalduv liikmesriikide lojaalsuse põhimõte laieneb ka liikmesriikide kohtutele, seega peavad Eesti kohtud tagama efektiivse õiguskaitse nüüd ka EL-i õiguse kohaldamise osas. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse⁴ §-st 2 tuleneb, et Eesti kuulumisel Euroopa Liitu kohaldatakse Eesti Vabariigi põhiseadust (edaspidi: *PS*⁵) arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi. Sellest tulenevad ka kohustused õiguse kohaldamisel ja tõlgendamisel.

Teiseks on Eesti seotud Euroopa Ühenduse õiguse ülimuslikkuse põhimõttega, mis nõuab, et juhul kui liikmesriigi õigus on vastuolus Euroopa Ühenduse õigusega, tuleb rakendada viimast. Liikmesriigi kohtud ja haldusorganid on kohustatud tagama Euroopa Ühenduse

¹ Vaadeldaval perioodil oli *PRIA*-le esitatud põllumajandustoetuste taotluste koguarv üle 100 000 taotluse, neist mitterahuldatud üle 10 000, seega moodustab kohtusse jõudnud menetluste arv menetluste koguarvust vaid 0,5 %. (*PRIA* direktor Jaan Kallase ülevaade 21.09.2007 toimunud üritusel Õiguskeskuse "Ümarlaud juhendmaterjalide väljatöötamiseks. *PRIA* kohtupraktika".

² RT I 2006, 59, 440;... 2007, 15, 76.

³ Vabariigi Valitsuse 22. märtsi 2004. a määrus nr 81 "Struktuuritoetuse rakendusasutuste ja rakendusüksuste nimetamine ning riigi ja kohaliku omavalitsuse investeeringute meetmete loetelu kinnitamine" § 4 lg 5 alusel. (RT I 2004, 15, 119; 2007, 36, 229).

⁴ RT I, 2003, 64, 429.

⁵ RT 1992, 26, 349;... 2007, 33, 210.

õiguse täieliku ning eesmärgipärase rakendamise. Seejuures peab iga siseriiklik kaebus võimaldama kontrollida EL-i otsekohalduva õigusakti rakendumist.

Kooskõlalise tõlgendamise põhimõte on Euroopa Liidu õiguses esmajoones sama olukorda reguleerivate õigusnormide konflikti lahendamise võtte, mille ühe osa - liikmesriigi õiguse Euroopa Liidu õigusega kooskõlas tõlgendamise nõude tuum seisneb Euroopa Kohtu selge praktika kohaselt selles, et siseriiklik kohus peab riigi õiguse kohaldamisel tõlgendama siseriiklikku õigust nii palju kui võimalik Euroopa Liidu õiguse sõnastust ja eesmärki arvestades.⁶ Seega Euroopa Liidu õigusnormi kasutatakse abivahendina siseriikliku õigusnormi tõlgendamisel. Euroopa Liidu õiguse ja siseriikliku õiguse võimaliku vastuolu korral peab kohus esmalt otsima võimalust neutraliseerida vastuolu nn lepitava tõlgendusega.⁷

Kui kooskõlalise tõlgendamisega ei saa Euroopa Liidu õigust maksma panna, siis tuleb kohtunikul kaaluda, kas õigusnormide kollisiooni saab kõrvaldada siseriikliku õigusnormi kohaldamata jätmisega. Sellise võimaluse annab vahetu õigusmõju põhimõte, mis omakorda tugineb Euroopa Liidu õiguse esmasuse põhimõttele ja lubab õigusnormide kollisiooni lahendada Euroopa Liidu õigusnormi vahetu kohaldamisega konkreetses olukorras.⁸

1.2.1 Kohaldatud Euroopa Liidu õigus

Struktuuritoetus on rahaline abi, mida riik annab isikule või asutusele Euroopa Liidu struktuurifondide⁹ kaasabil. EL keskkonna- ja põllumajanduspoliitika on ühtlustatud ning toetuste andmine on reguleeritud nii EL kui ka siseriiklike õigusaktidega. Struktuuritoetuste maksmist reguleerivad peamiselt EL Nõukogu ja Komisjoni määrused -, seega peab nii haldusorgan toetuse maksmise otsustamisel kui ka siseriiklik kohus vaidluse lahendamisel järgima ka Euroopa Liidu materiaalõigust.

Määrused on küll EÜAL art 249 lõike 2 kohaselt otsekohalduvad, tervikuna siduvad ja vahetult kohaldatavad kõigis liikmesriikides, kuid määruse normidel võib olla vahetu õigusmõju üksnes siis, kui nad on ka sõnastatud selgelt ega jäta võimudele diskretsioonivõimalust. Sätted, mis nimetatud tingimustest hälbivad, vajavad kooskõlalist tõlgendamist. Täiendavat iseriiklikku seadusandlust on vaja näiteks, kui määruse rakendamiseks tuleb luua kompetentne organ ja tagada sanktsioonid määrusest tulenevate kohustuste täitmatajätmise puhul.¹⁰ Seega kohustus tõlgendada siseriiklikku õigust „niipalju kui võimalik“ Euroopa Liidu õigusakti sõnastust ja eesmärki silmas pidades käib eeskätt küll EL teise õiguse ehk direktiivide kohta, ent see puudutab ka määruste osasid sätteid; nimelt neid, millel puudub vahetu õigusmõju, st mis ei loo isikule otse õigusi ega pane kohustusi.¹¹

Sellest tõlgendamiskohustusest tulenevalt on (nii käesoleva analüüsi tarbeks kui ka laiemalt) oluline määratleda, missugused EL õigusaktid on põllumajandustoetuste valdkonnas asjassepuutuvad. Järgnevalt ongi esitatud loend määrustest, mida analüüsitud kohtuasjades käsitleti:

⁶ U. Lõhmus. Kuidas liikmesriigi kohtusüsteem tagab Euroopa Liidu õiguse tõhusa toime? Juridica (nr 3) 2007, lk 143-154, lk 146.

⁷ Samas, lk 147.

⁸ Samas, lk 150.

⁹ EL Nõukogu 21. juuni 1999. a määrus nr 1260/1999/EÜ näeb ette üldsätted struktuurifondide kohta.

¹⁰ J. Laffranque. Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles. Kirjastus Juura. Tallinn 2006, lk 390.

¹¹ U. Lõhmus. Kuidas liikmesriigi kohtusüsteem tagab Euroopa Liidu õiguse tõhusa toime? Juridica (nr 3) 2007, lk 143-154, lk 150.

1. Nõukogu määrus (EÜ) nr 1257/1999, 17. mai 1999, Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi (EAGGF) toetuse kohta maaelu arendamiseks ning teatavate määruste muutmise ja kehtetuks tunnistamise kohta (*EÜT L 160, 26.6.1999, lk 80—102; eestikeelne eriväljaanne Peatükk 3 Köide 25 Lk 391 - 413*);
2. Nõukogu määrus (EÜ) nr 1260/1999, 21. juuni 1999, millega nähakse ette üldsätted struktuurifondide kohta (*EÜT L 161, 26.6.1999, lk 1—42; eestikeelne eriväljaanne Peatükk 14 Köide 01 Lk 31 - 72*);
3. Komisjoni määrus (EÜ) nr 2419/2001, 11. detsember 2001, millega sätestatakse nõukogu määrusega (EMÜ) nr 3508/92 kehtestatud teatavate ühenduse toetuskavade ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi üksikasjalikud rakenduseeskirjad (*EÜT L 327, 12.12.2001, lk 11—32; ET. ES Peatükk 3 Köide 34 Lk 308*);
4. Nõukogu määrus 1782/2003 EÜ millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja teatavad toetuskavad põllumajandustootjate jaoks (*ELT L 270, 21.10.2003, lk 1—69*);
5. Komisjoni määrus (EÜ) nr 1973/2004, 29. oktoober 2004, millega sätestatakse üksikasjalikud eeskirjad nõukogu määruse (EÜ) nr 1782/2003 IV ja IV a jaotises sätestatud toetuskavade rakendamiseks ja tootmisest kõrvaldatud maa kasutamine tooraine tootmiseks (*ELT L 345, 20.11.2004, lk 1—84*);
6. Komisjoni määrus (EÜ) nr 796/2004, 21. aprill 2004, millega kehtestatakse nõukogu määruses (EÜ) nr 1782/2003 (millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja teatavad toetuskavad põllumajandustootjate jaoks) ette nähtud nõuetele vastavuse, toetuse ümbersuunamise ning ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi rakendamise üksikasjalikud reeglid (*ELT L 141, 30.4.2004, lk 18—58; eestikeelne eriväljaanne Peatükk 3 Köide 44 Lk 243 - 283*);
7. Komisjoni määrus (EÜ) nr 817/2004, 29. aprill 2004, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad nõukogu määruse (EÜ) nr 1257/1999 (Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi (EAGGF) toetuse kohta maaelu arendamiseks) kohaldamiseks (*ELT L 153, 30.4.2004, lk 30—81 (EN); eestikeelne eriväljaanne Peatükk 3 Köide 46 Lk 87 - 118*).

1.2.2 Kohaldatud Eesti õigus

Nagu ülal märgitud, on üldjuhul EL määruste harmoniseerimine EL õigusega vastuolus, kuid erandina võib anda ka nende täitmiseks rakendusakte.

Siseriiklikust õigusest olid analüüsitavates kaasustes asjassepuutuvad:

1. Perioodi 2004-2006 struktuuritoetuste seadus (RT I 2006, 59, 440; 2007, 15, 76);
2. Euroopa Liidu Ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus (RT I 2004, 24, 163; 2007, 24, 129);
3. Põllumajandusministri 5.09.2003. a määrus nr 89 "Põllumassiivi piiripunktide määramise, põllumassiivi kaardi koostamise, põllumassiivile numbrilise koodi andmise ja põllumassiivi pindala määramise kord" (RTL, 17.09.2003, 101, 1527);
4. Põllumajandusministri määrus 16.04.2004 nr 39 "Eesti riikliku arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks - ühtne programmdokument aastateks 2004-

2006“ meetme 3.2 "Põllumajandussaaduste töötlemise ja turustamise parandamise investeeringutoetus tingimused"" (RTL 2004, 45, 779;2004, 82, 1310);

5. Põllumajandusministri 20.04.2004 määrus nr 49 "Ebasoodsamate piirkondade toetuse saamise täpsemad nõuded ning toetuse taotlemise, taotluse menetlemise ja toetuse maksmise täpsem kord" (RTL 2004, 48, 831; 2007, 35, 604);
6. Põllumajandusministri 20.04.2004 määrus nr. 51 "Põllumajandusliku keskkonnatoetuse saamise täpsemad nõuded ning toetuse taotlemise, taotluse menetlemise ja toetuse maksmise täpsem kord" (RTL 2004, 51, 879; 2007, 35, 607);
7. Vabariigi Valitsuse 30.04.2004. a määrus nr 162 "Põllumajandustoetuste ja põllumassiivide registri pidamise põhimäärus" (RTI, 04.05.2004, 39, 264);
8. Põllumajandusministri 06.04.2005 a määrus nr 39 "Ühtse pindalatoetuse ja põllumajanduskultuuri kasvatamise täiendava otsetoetuse saamise täpsemad nõuded ning toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise täpsem kord" (RTL 2005, 41, 585; 2007, 35, 603);
9. Põllumajandusministri määrus 29.03.2006 a määrus nr 39 "Keskkonnaalaste kitsendustega piirkondade toetuse saamise täpsemad nõuded ning toetuse taotlemise, taotluse menetlemise ja toetuse maksmise täpsem kord" (RTL 2006, 31, 548; 2007, 35, 604);
10. Põllumajandusministri 30.04.2007 a määrus nr 57 "Ühtse pindalatoetuse, põllukultuuri kasvatamise ja põllumajanduskultuuri täiendava otsetoetuse saamise nõuded ning toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise täpsem kord" (RTL, 27.04.2007, 35, 606);
11. Põllumajandusministri 06.05.2007 määrus nr 60 "Ebasoodsamate piirkondade toetuse saamise nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise täpsem kord aastateks 2007—2013" (RTL, 03.05.2007, 36, 630);
12. Põllumajandusministri 07.05.2007 määrus nr 63 "Natura 2000 alal asuva põllumajandusmaa kohta antava toetuse saamise nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise täpsem kord" (RTL, 03.05.2007, 36, 630).

2. Põllumajandustoetuste alaste vaidluste üldküsimused: haldusaktide vaidlustamise põhjused

Pindalapõhiseid toetusi saab taotleda vaid heas põllumajanduslikus korras olevale maale. Pindalatoetuste saamise aluseks on Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus (edaspidi: *ELÜPS*), EL Komisjoni määrus nr 796/2004 ning mitmed eespool loetletud¹² põllumajandusministri määrused. Nõuded ühtse pindalatoetuse saamiseks sätestatud on ELÜPS-is, mille § 12 lg 2 kohaselt võetakse põllumajandusmaa pindala määramisel arvesse põllud, mille pindala on vähemalt 0,30 ha ning mille kohta on põllumajandustoetuste ja põllumassiivide registris andmed, et neid kasutati 2003 a. kas põllumajanduskultuuride kasvatamiseks või püsirohumaana või mis olid põllumajanduslikust kasutusest ajutiselt väljas. Et toetuse maksmise eelduseks on toetuskõlbliku maa olemasolu, käib ka pindalatoetusi puudutavates lahendites vaidlus enamasti maa toetuskõlblikkuse üle

¹² Loetelu pole ammendav, vaid koostatud kohtupraktikale toetudes.

(kaebaja taotleb PRIA peadirektori käskkirja tühistamist, millega otsustati toetust mitte määrata või määrata taotletust erinevas ulatuses). Toetuse andmisest keeldumise alusteks on:

- maa lugemine mittetoetuskõlblikuks selle põllumajandusliku seisundi tõttu ja
- kaebaja poolt taotletud ja vastustaja poolt kontrollitud maa pindala erinevus enam kui 30 %.

Sellega seonduvalt käivad vaidlused peamiselt ka:

- selle üle, kas toetusalune maa on heas põllumajanduslikus seisus ja kas seda kasutatakse põllumajanduslikul eesmärgil;¹³
- selle üle, kas PRIA poolt määratud põllumassiivide piirid on mõõdetud õigesti (Kas tegelik põllupiir langeb kokku PRIA poolt GPS- mõõturiga mõõdetud piiriga ja kas kontrollakti tegemisel on kinni peetud menetlusreeglitest?);¹⁴

Lisaks põllumassiivi pindala muutmise ja põllumassiivi registrisse kandmisega seotud vaidlustele on ka vaidlusi toetuse maksmata jätmise üle tulenevalt riigi rahaliste vahendite puudumisest.¹⁵

Et käesoleva analüüsi eemärgiks ei ole PRIA halduspraktika uurimine, siis haldusaktide vaidlustamise põhjuste teemadesse heidetakse pilku ainult niivõrd, kui võrd see määrab halduskohtute praktika temaatikat. Võib välja tuua, et valdavalt ei ole kaebajad rahul PRIA ametnike poolt teostatud kohapealse kontrolli läbiviimise käigu ning kontrolli tulemuste vormistamisega. Kaevatakse, et käskkirjad, millega otsustatakse toetusest keeldumine või vähendamise, on motiveerimata.¹⁶ Näiteks ei ole kirjas, kui palju toetust vähendatakse või pole näidatud, miks toetust vähendati. Mitme lahendi toel¹⁷ nähtub, et PRIA haldusaktide motiveerimise süsteem on elektrooniline ja määratud arvutiprogrammi kindlate valikute kaudu. Sellest tulenevalt esineb PRIA peadirektori käskkirjades taotluse rahuldamata jätmise põhjuseid, mis ei ole antud haldusmenetluse raames üldse asjassepuutuvad. Arvutiprogramm genereerib haldusakti sisse kõik haldusakti andmise õiguslikus aluses nimetatud toetusest keeldumise põhjused, st käskkirjas on nimetatud kõik seadusest tulenevad põhjused, mis toetusest keelduda võimaldaksid. PRIA tunnistab, et käskkirja koostamise selline süsteem on ebaülevaatlik ja segadust tekitav ning uueks taotlusperioodiks vaadatakse see üle.¹⁸ Kuigi selliselt motiveeritud (sisuliselt motiveerimata) haldusakt pole kontrollitav, on meie kohtute suhtumine nimetatud vormivigadesse leebe ja ühtki elektrooniliselt motiveeritud haldusakti pole sel põhjusel tühistatud.

Näide 2.

"Samuti ei anna käskkirja tühistamiseks alust asjaolu, et arvutiprogrammist tingitud põhjustel oli toetuse rahuldamata jätmise alusena lisaks asjakohasele põhjendusele ja määruse nr 51 sättele märgitud rida konkreetsel juhul üldse mitte asjassepuutuvaid põhjendusi koos viidetega määruse nr 51 vastavatele sätetele.

¹³ Vt nt kohtuvaidlusi nr 3-07-53, 3-06-1448; 3-06-1368 ja 3-07-107.

¹⁴ Vt nt kohtuvaidlusi nr 3-07-130; 3-06-422, 3-06-1316, 3-06-1448, 3-06-472, 3-06-511 ja 3-06-1857.

¹⁵ Vt nt kohtuvaidlusi nr 3-06-2067; 3-06-2489 ja 3-06-2068.

¹⁶ Vt nt kohtuvaidlus nr 3-06-705.

¹⁷ Vt nt TrtHK 24.04.2006 otsus nr 3-06-253, TrtHK 28.04.2006 otsus nr 3-06-250.

¹⁸ TrtHK 24.04.2006 otsus nr 3-06-253.

*Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 55 lg 1 kohaselt peab haldusakt olema selge ja üheselt mõistetav. Vaidlustatud käskkiri, lähtudes selles toodud põhjendustest, ei ole selge ja üheselt mõistetav. See rikkumine on käsitletav haldusakti vorminõuete rikkumisena. HMS §-st 58 tulenevalt ei ole asjaolu, et haldusakt ei vasta vorminõuetele, selle kehtetuks tunnistamise aluseks, kui see rikkumine ei võinud mõjutada asja otsustamist. **Kohus on seisukohal, et antud juhul ei võinud vorminõuete rikkumine mõjutada asja otsustamist.**"*

TrtHK 24.04.2006, otsus nr 3-06-253.

Menetluslikust aspektist tuuakse enamikes toetustaotlustega seotud kaebustes välja veel ka **ärakuulamisõiguse rikkumine**: PRIA langetab otsuse võimaldades oma seisukoha avaldamiseks tingimused, mida menetlusosaline niikuinii täita ei suudaks.¹⁹ Nt kohtuvaidluses nr 3-07-298 kirjeldab taotleja, kuidas talle teatati hommikul kell 9.00 telefoni teel, et PRIA inspektorid tulevad samal päeval põldusid kontrollima. Kuna menetlusosalisel polnud võimalik sel päeval ise kontrolli juures viibida, palus ta selle edasi lükata. Haldusorganist helistati tagasi alles siis, kui inspektorid olid juba põllu peal, ning teatati, et kontrolli ei ole võimalik edasi lükata.

PRIA põhjendab ärakuulamisõiguse teostamise mittevõimaldamist suure töökoormusega:²⁰

Näide 3.

*"Kuna pindalatoetusi esitatakse igal aastal umbes 19 000 ning rahuldamata jäetakse või osaliselt rahuldatakse suurusjärgus umbes 2500 taotlust, ei ole reaalne, et PRIA jõuaks **iga sellise taotleja suhtes rakendada ärakuulamist** ning seega on loodud õiguslik alus, et taotlejad teavitavad oma tekkinud probleemidest ise PRIA-t."*

TrtHK 31.05.2007, otsus nr 3-07-617.

Viimaseks esineb märkimisväärselt rohkearvuliselt kaebusi **kontrollaruande kättetoimetamise** kohta, mis tuleks EL määruse nr 796/2004 art. 28 lg 2 alusel esitada kohe st vahetult pärast kontrolli teostamist põllul talupidajale allkirjastamiseks. Määruse 796/2004 art 28 lg 1 näeb ette, et kontrollaruandesse märgitakse mh kohalolnud isikud ja kas põllumajandustootjat teavitati eelnevalt külastusest ja sellisel juhul kui pikalt ette. Sama artikli lg 2 kohaselt antakse põllumajandustootjale võimalus sellele aruandele alla kirjutada, et tõendada oma kohalviibimist kontrolli ajal ja lisada tähelepanekuid. (Eeskirjade eiramiste leidmisel saab põllumajandustootja kontrolliaruande koopia ja ainsaks erandiks sellest korrast on kaugseire.) Määruse preambula p 35 ütleb, et põllumajandustootjale või tema esindajale tuleks anda võimalus protokollile alla kirjutada. Meie kohtud on nende menetluslike nõuete kohta andnud veel selgituse, et pärast valmimist ei tohi aruannet enam parandada ega täiendada. Praktikas esineb aga juhtumeid, kus aruanne saadetakse kaebajale posti teel,

¹⁹ Vt ka kohtuasju nr 3-06-1609 ja 3-06-1857.

²⁰ Kohtu vastus PRIA-le: "Kohus nõustub põhimõtteliselt PRIA seisukohaga, et menetletavate toetustaotluste suure arvu tõttu on ärakuulamisõiguse rakendamine raskendatud. PRIA seisukohta toetab HMS § 40 lg 3 p 6, mille kohaselt võib haldusmenetluse läbi viia menetlusosaliste arvamust ja seisukohti ära kuulamata, kui menetlusosaliste arv on suurem kui 50. Antud juhtumil jäeti keskkonnatoetuse taotlus 2006.a. rahuldamata ja otsustati nõuda kohustuse ennetähtaegse lõpetamise eest väljamakstud toetussummad tagasi väga spetsiifilises valdkonnas - ohustatud tõugu looma kasvatamine. Kokku jäeti toetuse taotlus rahuldamata ja otsustati makstud summad tagasi nõuda 9 taotlejalt. Seega oleks antud juhul kohustuse ennetähtaegse lõpetamise kohta taotlejatele järelepärimise tegemine olnud võimalik." Seega ei sisusta kohus suurt menetlusosaliste arvu ja HMS § 40 lg 3 p-i 6 mitte ühe konkreetse menetlusega, vaid menetluste koguarvu ja haldusorgani koormusega üldiselt! (Analüüsi koostaja märkus).

kujsuures sellel on tehtud mahakriipsutusi ja parandusi.²¹ Hilisemate paranduste tegemine on ette tulnud mitmes kaasuses, kus talupidaja hooletus kvalifitseeritakse hiljem vaikimisi ümber tahtlikuks rikkumiseks, mis on toetuse vähendamise aluseks tulenevalt Euroopa komisjoni määruse 796/2004/EÜ artiklitest 65, 66 ja 67, ehk pannakse taotleja raskemasse olukorda, samas raskusastme muutmise kohta põhjendusi välja toomata.²²

3 Põllumajandustoetuste määramise vaidluste eriküsimused

3.1 Kohtute hinnang Eesti õiguse Euroopa Liidu õigusele vastavuse kohta

Toetuste saamise korda täiendavad siseriiklikud õigusaktid peavad olema kooskõlas EL määruses sätestatud eesmärkide ja nõuetega ja siseriikliku ning EL õigus õiguse kooskõla kontroll peaks realiseeruma igas üksikus kohtumenetluses. Riigikohtu värskem praktika on siin teedrajav, rõhutades ka üldisemate aktide, printsiipide ning väärtuste olulisust, mida lisaks konkreetse määruse eesmärkide ning nõuete kooskõlale taotlema peab. Nii on Riigikohtu halduskolleegium 14.05.2007 otsuses nr 3-3-1-95-06 (edaspidi nn *JK Otsa Talu OÜ lahendis*) EL määruse nr 1257/1999 kohta leidnud,²³ et "**Eesti meetmed peavad aga olema Euroopa Ühenduse õiguse eesmärkidega vastavuses ja tulenema Euroopa Komisjoni poolt heaks kiidetud Arengukavast.** Lisaks sellele peavad maaelu arengu toetuse meetmed olema **kooskõlas ühenduse muu poliitikaga** ja selle kohaselt võetavate meetmetega (EL Nõukogu määruse nr 1257/1999 art 37 lg 2). Ühenduse poliitika hulka kuulub **võrdse kohtlemise põhimõtte austamine, mis peaks väljenduma ka toetustaotlejate võrdses kohtlemises ning keskkonnakaitstes kui ühenduse poliitikaid läbivas eesmärgis.** Riigikohtu halduskolleegium on seisukohal, et ühenduse õigust rakendav põllumajandusministri käskkiri ei tohi nende eesmärkidega vastuolus olla."

Alamate kohtute praktikast selliseid kõikehõlmavaid püüdlusi ei paista. Kohtulahendite analüüsist nähtus üheselt, et kohtud kontrollivad Eesti õiguse kooskõla ühenduse õigusega üksnes siis, kui üks pooltest on sellele vajadusele eraldi tähelepanu osutanud ja vastavat otsustust palunud.²⁴ Vastavaid menetlusi oli neli (kohtumenetluste koguarv oli 51). Seega võib öelda, et valdavalt kohus kooskõla *expressis verbis* ei kontrolli ega võta EL eesmärke, väärtusi või printsiipe eraldi vaatluse alla. Kui pooled pole oma taotlustes välja toonud EL õiguskate, mida siseriiklik õigus täpsustama mõeldud on, siis kohus neid ka ei nimeta. iseseisvalt jõuab kohus nende nõ õiguse algallikate juurde vaid harvadel juhtudel. See toob omakorda kaasa, et reaalselt hinnangut siseriikliku õiguse vastavusest EÜ õigusele ei ole võimalik anda. Näib, et vastuolude kahtlusi kohtutes ei teki ning siseriikliku õiguse kohaldamata jätmise juhtumiga pole esimese ega teise astme halduskohtud analüüsitud lahendites kordagi silmitsi seisnud. Kolmes menetluses,²⁵ milles (poole taotlusel) põllumajandusministri määruse kooskõla EL määrusega käsitleti, lahendasid kohtud küsimuse sisuliselt põllumajandusministri **pädevuse** aspektist. Materiaalse õiguspärasuse kontrolli ei läbita. Põhjendused on norme omavahel kõrvutavad, küllaltki napid ja seepärast ka raskestijärgitavad (keelelisest kohmakusest rääkimata):

²¹ Vt nt kohtuasi nr 3-06-705.

²² Vt nt kohtuasi nr 3-07-214.

²³ RKHKo 3-3-1-95-06, p 22.

²⁴ Vaadates halduskohtupraktikat laiemalt hõlmates ka muid valdkondi peale põllumajandustoetuste taotlemise, võib esitada ka vastupidiseid näiteid: Tartu Halduskohtu Jõhvi kohtumaja pensionialastes asjades (4.12.06 otsus nr 3-06-945; 3-06-946; 3-06-948; 3-06-949, 3-06-950) juhtis vastustaja tähelepanu õiguskindlusele kui EL õigusprintsiibile, kohus jättis aga selle suhtes seisukoha võtmata ning sisustas õiguskindluse põhimõtet üksnes siseriiklikku praktikat (Riigikohtu praktikat) silmas pidades.

²⁵ Nende menetluste sarnasusest tuleb juttu allpool.

Näide 4.

"Põllumajandusministri 20.04.2004.a. määrus nr. 51 preambulas nähtuvalt on Põllumajandusministri määrus nr. 51 koos määruse muudatustega kehtestatud „Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse“ § 43 lg 2 ja § 44 lg 2 alusel ning kooskõlas Euroopa Liidu Nõukogu määruse 1257/1999/EÜ Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi (EAGGF) toetuste kohta maaelu arendamiseks ning teatavate määruste muutmise ja kehtestamise tunnistamise kohta Art. 44 lg 2 alusel heaks kiidetud Eesti maaelu arengukavaga 2004-2006, seega on põllumajandusministri määruksel olemas vastav delegatsiooninorm. Juhindudes Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse § 42 lg 2 kohaselt otsustab põllumajandusminister millist liiki maaelu arengu toetust eelarveaastal antakse ning millist liiki tegevusi eelarveaastal toetatakse, seega on põllumajandusminister pädev andma määrusi ja määruse norme muutma ning põllumajandusministri määrusega nr. 43 /21.04.2005 (jõustunud 01.05.05) kehtestatud Määruse nr. 51 § 82 lõikega 7 täiendamine, millega muutis põllumajandusminister toetuse maksmise korda, ei saa lugeda kaebaja õigusi kitsendavaks, kuigi see muutis kaebaja nõuded mittevastavaks toetuse saamiseks."

TrtHK 7.09.2006 otsus nr 3-06-246.

Näide 5.

"Alusetu on apellandi väide, et põllumajandusministri tegevus maaelu arengu toetuse saamiseks täpsustatud nõuete kehtestamisel taotleja ja kavandatava tegevuse kohta eelarveaasta kohta on vastuolus EL Nõukogu määrustega nr 1257/1999/EÜ ja nr 1258/1999/EÜ ning halduskohus ei ole kontrollinud määruse nr 51 vastavust viidatud Nõukogu määrustele. /---/ Vastavalt ELÜPRS §-le 2 lg 1 ühise põllumajanduspoliitika turukorraldusabinõud käesoleva seaduse tähenduses on EL Nõukogu määruse nr 1258/1999/EÜ ühise põllumajanduspoliitika rahastamise kohta alusel ja korras rahastatavad abinõud. Määrus nr 51 on kehtestatud „Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse“ § 43 lg 2 ja § 44 lg 2 alusel ning see ei ole vastuolus nimetatud seadusega ega ka EL Nõukogu määrusega nr 1258/1999/EÜ.

Määruse nr 51 § 82 lg 7 ei ole vastuolus EL Nõukogu määruse nr 1257/1999/EÜ artikliga 24 p 1. Viidatud sätte kohaselt põllumajanduse keskkonnapolitiikaga seotud kohustustega seotud toetust antakse igal aastal. Ka määruse nr 51 § 82 lg 7 kohaselt võis 2005. aastal keskkonnasõbraliku tootmise tegevuse eest toetust taotleda, kui taotlejale oli 2004. aastal tehtud keskkonnasõbraliku tootmise tegevuse eest toetuse määramise otsus ning kui taotlejal oli § 3 lõike 1 punktis 3 nimetatud kohustus, s.o kohustuse olemasolu korral oli taotlejal õigus saada kohustusega seotud toetust. /---/ Arvestades eeltoodud põhjendusi, on õige halduskohtu seisukoht, et põllumajandusministri 20. aprilli 2004 määruse nr 51 § 82 lg 7 on kooskõlas Põhiseadusega ning Euroopa Ühenduste õigusega ning puudub alus selle kohaldamata jätmiseks."

TrtRK 14.09.2006 otsus nr 3-06-253.²⁶

Käesoleva analüüsi üheks eesmärgiks oli seatud välja selgitada, **kas kohtud analüüsivad lahendis siseriikliku ja EL õiguse vahetõrka ning seda, milline õigus kohaldub.** Niisugust eesmärki püstitades võis eeldada, et kohtulahendites, milles kohaldatakse EÜ õigust, tuleb sageli ette ka viide EL õiguse **ülimuslikkuse printsüübile.** Mõnevõrra üllatuslikuks

²⁶ Sama küsimust analüüsis Riigikohus JK Otsa Talu OÜ lahendis.

tulemuseks on aga EL õiguse ja siseriikliku õiguse omavahelise suhte **käsitluste puudumine** põllumajandustoetusi puudutavates kohtuvaidlustes üldse (vrld üleliigse laovarude asjadega). Seejuures on raske öelda, kas kohtud lähtuvad siis printsibiist immanentselt, nõnda et sõnaselge väljundi asemel võiks see otsuses väljenduda õiguse kohaldamise kaudu. Kuna vastav hinnang osutuks liiga umbmääraseks, jäetakse see käesolevas töös andmata ning piirduda tuleb tõdemusega, et nimetatud printsibi olemust või mõju kohtud ei analüüsi. Vaid üks põgus näide, mis kirjeldab liiduõiguse positsiooni, ning ühtlasi valgustab EL eesmärkide seadmist, õnnestuski leida:

Näide 6.

"Asjaolu, miks Euroopa Liidu õigus ehk liikmesriikide valitsuste vaheliselt kokku lepitud riikide ülene õigus ei luba toetada selle meetme käigus mesindust, ei ole aga ei vastustaja ega kohtu pädevuses, kuna objektiivne õigus ei näe lihtsalt mesinduse toetamist selle toetusliigi raames ette."

TrtHK 18.12.2006 otsus nr 3-06-1448.

Ühel juhul on kohus ka tuvastanud, et vaidlustatud käskkirjas viidatakse EÜ määruse artiklile, mis ei ole asjassepuutuv.²⁷ Selgesõnalise hinnangu siseriikliku õiguse kooskõla kohta on andnud veel ka Tartu Halduskohus oma 18.12.2006 otsuses nr 3-06-1448, kus tõsi küll, oli tegu õigusnormide sõna-sõnalise kattuvusega, nii et kooskõla suhtes hinnangu andmisel ei olekski saanud jõuda teistsugusele järeldusele:

Näide 7.

"Eesti siseriiklik õigus on selles osas täpselt vastavuses Euroopa Komisjoni 21.04.2004 määruse 796/2004 artikliga 30 lg 2, mis annab liikmesriigile pädevuse arvestada põllumajandusliku maa pindala arvestamisel ainult tegelikult põllumajanduslikus kasutuses olevat hooldatud ehk heas põllumajanduslikus korras olevat maad."

TrtHK 18.12.2006 otsus nr 3-06-1448.

3.2 Kohtute tõlgendused EL õigusest tulenevatele mõistetele

Kooskõlalise tõlgendamise põhimõttega tuleb kaasa vajadus sisustada Eesti õiguses olevaid **õigustermineid, mis pärinevad EL õigusest**, nii, et nende **mõte** ja **eesmärk** võrreldes algsega ei muunduks. Üldtendentsina ilmnes, et seda tehes on kohtud äärmiselt ettevaatlikud, hoides rangelt kinni tõlgendatava normi sõnastusest. Analüüsitud kohtulahendite seast ei õnnestunud leida ühtki, kus oleks selgitatud seadusandja võimalikke eesmärke, regulatsiooni mõtet või toimet. Selgituste asemel korraldatakse pikki väljavõtteid seadustekstidest, kusjuures enamjaolt puudub kohtu omapoolne kokkuvõte, mida sätestest peaks järeldama või milline on selle õiguslik tähendus konkreetse kaasuse jaoks. Eesti õigust paigutatakse EL õiguse valgusesse peamiselt siis, kui ELÜPS (või mõni muu siseriiklik õigusakt) sisaldab blanketset õigusnormi, tehes viite teatud kindlale määrusele või direktiivile.

Vaadeldes põllumajandustoetuste teemat läbilõikes, tulid üsna üks-üheselt välja need mõisted, mis kõige enam tõlgendamist vajavad. Enamasti on tegu vaidluse nõ tuumküsimustega, millest sõltub lõplahend ja mille sisustamine on mõlema poole huvi. Edaspidises ongi

²⁷ TrtHK 19.04.2006 otsus nr 3-06-138.

esitatud ülevaade põhilistest mõistetest, mis analüüsitud kaasustes läbivald esinesid ning kohtute poolt käsitlemist leidsid.

3.2.1 "Toetuse saamiseks õigustatud isik"

Euroopa Liidu ühtse põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse § 12 lõike 1 kohaselt on ühtset pindalatoetust õigus taotleda **põllumajandusega tegeleval füüsilisel ja juriidilisel isikul**, seltsingul ning muul isikute juriidilise isiku staatusega ühendusel, kes vastab EL Nõukogu määruses 1782/2003/EÜ, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja teatavad toetuskavad põllumajandustootjate jaoks (ELT L 270, 21.10.2003, lk 1–69), sätestatud nõuetele ja **kasutab** vähemalt 1,00 ha põllumajandusmaad. Nii Tartu Haldus- kui ka Ringkonnakohus on selle sätte osas leidnud, et täidetud peavad olema kaks tingimust:

1) **isik kasutab maad**, st omab põllumajandusmaa kasutusõigust;

2) **isik hoiab maad heades põllumajandus- ja keskkonnatingimustes** st taotleja peab maad ka realselt harima.

Kokku on kohtupraktikas viis menetlust, milles vastavat küsimust käsitletakse: nr 2-3-262; 3-07-110; 3-06-1609; 3-07-554 ja 3-07-76. Tartu Ringkonnakohus on asunud 19.09.2005 haldusasjas 2-3-262/05 seisukohale, et toetuse saamise õigust ei ole põllumajandusmaa suhtes, mille osas ei ole tõendatud **kasutusõiguse** olemasolu. Kasutusõiguse tõendamise nõuet seadus ei kehtesta, see on arenenud kohtupraktikas. Ringkonnakohtu tõlgendust järgib ka Tartu Halduskohus, kes loeb enda kohustuseks aktsepteerida kõrgema kohtu seisukohta.²⁸ Samas lähtub Tartu Halduskohus oma 24.04.2007 otsuses nr 3-07-110 vaatamata kasutusõiguse olemasolule just **reaalse tegevuse** kriteeriumist:

Näide 8.

"Seega tuleneb seadusest otsesõnu, et põllumaa, millele taotletakse ühtset pindalatoetust, peab olema pindalatoetust taotleva isiku kasutuses. Kuna kaebuse esitaja esindaja selgitas kohtuistungil, et ca 30 ha maad, millele taotlus oli esitatud, kasutab tegelikult kaebuse esitaja ja T.K. omavahelise suulise kokkuleppe alusel T.K., siis on vastustaja õigesti tuvastanud, et kaebuse esitajal puudub õigus sellele maale ühtset pindalatoetust taotleda ja vastustajal õigustus toetust maksta, kuna kaebuse esitaja ei olnud tegelikkuses isikuks, kes hoidis seda maad heades põllumajandus- ja keskkonnatingimustes."

TrtHK 24.04. 2007 otsus nr 3-07-110.

Lisaks eeltoodule on veel üks Tartu Halduskohtu lahend, mis lähtutakse kumulatiivselt mõlema kriteeriumi täitmisest:

Näide 9.

"Vastustaja märgib õigesti, et vastavalt Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse § 12 lõike 1 kohaselt võib toetusi taotleda isik, kes kasutab põllumajandusmaad. Kasutab, st omab põllumajandusmaa kasutusõigust ja hoiab maad heades põllumajandus-ja keskkonnatingimustes."

TrtHK 30.04.2007 otsus nr 3-07-76.

²⁸ TrtHK 25.04.2007 otsus nr 3-07-554, sama ka: TrtHK 30.04.2007 otsus nr 3-07-76.

Seega tuleb möönda, et selles toetusõiguse olemasolu jaoks fundamentaalses küsimuses tuuakse välja kaks tingimust, millest toetusõiguse üle otsustamisel lähtuda, kuid on nähtud nende tingimuste prioriteeti ja omavahelist suhet erinevalt. Nimetatud kaasuste pinnalt on raske üldistada, milles vaheteo põhjused seisnevad, sest kohtute motivatsioonist see ei põhjalikumalt peegeldu. Seega peab siin täna möönma praktika ebäühtlust, vahest koguni juhuslikkust. Reaalsus on, et kasutusõigusega tegelikku kasutajat ja kasutusõigusega mittekasutajat ei loeta toetusõiguslikuks subjektiks. Kui vaadata veel kord ELÜPS § 12 lg 1 sõnastuse "kasutab maad" peale, jääb endiselt õhku küsimus, milline kohus seisab oma tõlgendusega kõige lähemal EL struktuuritoetuste andmise eesmärkidele? Nimelt sellest aspektist lähtudes tuleks anda ka tõlgendus. PRIA, Põllumajandusministeeriumi ja Tartu Halduskohtu ühisel ümarlaual 21. septembril 2007 tõdeti, et neid eesmärke seatakse näiteks määruse 1782/2003/EÜ preambulas, mille p 21 ls 3 kohaselt ei tohiks ühenduse fondide väära jaotamise vältimiseks toetust maksta nendele põllumajandustootjatele, kes on tekitanud sellise toetuse saamiseks vajalikud tingimused kunstlikult. Ja sellega haakuks eesmärgipärane lähenemine ehk küsimus sellest, kas isik kasutab maad tegelikult.

3.2.2 "Põld", "põllumassiiv" ja "heas põllumajanduslikus korras olev maa"

Euroopa Liidu määruste legaaldefiniitsioonide "põld" ja "põllumassiiv" sisustamine toetub ELÜPS § 12 lg-tele 3 ja 4, mis teevad vastavad viited EL määrusandlusele. Kohtud on nimetatud mõisteid ka korduvalt käsitletud, kusjuures vaatamata definiitsioonide keerukusele,²⁹ pole mõne konkreetse maa-ala põlluna määramine eriti problemaatiline.³⁰ Vaidlusi tekitab pigem, nagu ülalgi nähtus, kas maa-ala ka tegelikult põlluna kasutatakse. Vastavalt EL määruse nr 796/2004 art 30 lg-le 2 võib põllumajandusliku maatüki kogupindala arvesse võtta tingimusel, et seda kasutatakse tervikuna asjaomase piirkonna või liikmesriigi tavapäraste standardite kohaselt. Muudel juhtudel **võetakse toetuse määramise alusena arvesse üksnes tegelikult kasutatavat ala.**

Näide 10.

"Niitmata ja umbrohtunud rohumaa ei kuulu tegelikult kasutatava maa hulka ning seetõttu taolisi pindasid kohapealse kontrolli käigus toetusõigusliku pinna hulka ei mõõdetata."

TrtHK 06.11.2006 otsus nr 3-06-1496.

Küsimus, millele analüüsitud kaasustes veel läbivalt vastust otsitakse, on, millal on **maa heas põllumajanduslikus korras**. Seejuures peab haldusorgan toetuse maksmisest keeldumisel põhjendama, miks ei ole üht või teist maa-ala heas põllumajanduslikus korras olevaks loetud (vrldl RKKKo 20.06.2007 haldusasjas nr 3-3-1-26-07 p 26, nn *Metsa Johani talu kaasus*). Kohtupraktikas on kinnitust leidnud järgmised kriteeriumid, mida vastava põhjenduse juures aktsepteeritakse:

²⁹ ELÜPS § 12 lg 3: "Põld käesoleva seaduse tähenduses on komisjoni määruse (EÜ) nr 796/2004, millega kehtestatakse nõukogu määruses (EÜ) nr 1782/2003 (millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames kohaldatavate otsetoetuskvade ühiseeskirjad ja teatavad toetuskavad põllumajandustootjate jaoks) ette nähtud nõuetele vastavuse, toetuse ümbersuunamise ning ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi rakendamise üksikasjalikud reeglid (ELT L 141, 30.04.2004, lk 18–58), artikli 2 punktis 1a sätestatud maatükk." Viidatud EL määruse säte 1a annab legaaldefiniitsiooni: põllumajanduslik maatükk – ühtne maatükk, millel üks põllumajandustootja kasvatab üksikkultuuri. ÜTSL § 12 lg 4 kohaselt on põllumassiiv maastikul selgelt eristuvate püsivate objektidega piiristatud ühtne maa-ala, mis koosneb ühest või mitmest põllust ning millel on numberkood.

³⁰ Vt nt lahendid: TrtHK 18.12.2006 otsus nr 3-06-1448 ja TrtRK 17.04.2007 otsus nr 3-06-1448.

Näide 11. Karjakasvatus ei tõenda, et maa on heas põllumajanduslikus korras

"Rohumaa loetakse toetusõiguslikuks, kui seal on võimalik täita kehtestatud nõudeid – niita ja karjatada. Asjaolu, et vaidlusalusel maal on lambaid karjatatud juba pikemat aega, ei anna veel alust väita, et tegemist on toetuskõlbliku rohumaaga."

TrtRK 31.01.2007 otsus nr 3-06-1368, sama ka: TrtHK 22.06.2006 otsus nr 3-06-566.

Näide 12. Niitmine ei tõenda, et maa on heas põllumajanduslikus korras

"Iseenesest on õige apellandi väide, et ei ole kehtestatud standardit selle kohta, kui pikad võivad olla niitmise järgselt põllul kõrred, kuid samas peaks niitmine vastama ikkagi tavapärasele arusaamisele niitmise mõistest ning niitmise eesmärgiks ei ole tegemist, kui jäetakse suures osas rohi kasvama. Samuti on õige apellandi väide, et üheks niitmise või karjatamise eesmärgiks on vältida põldude võsastumist, kuid kaheldamatult ei saa see olla ainuke eesmärk. Lisaks sellele on toetuste andmise eesmärgiks vältida põldude võsastumist just nõutud tegevuste abil (s. o niitmine või karjatamine) ning ei toetata seda, kui põldusid lihtsalt võsast puhastatakse."

TrtRK 29.05.2007 otsus nr 3-07-107.

Näide 13. Visuaalne kontroll tõendab, et maa on heas põllumajanduslikus korras

"Ühtse pindalatoetuse saamise täpsemad nõuded ning toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise kord on sätestatud Põllumajandusministri 06.04.2005 määruses nr 39. Määruse § 2 lg 5, mis kehtib põldude 10 ja 11 osas, sätestab, et põllumajanduslikust kasutusest ajutiselt väljas olevale maale peab taotluse esitamise aasta 1. juuliks olema külvatud, maha pandud või istutatud põllumajanduskultuur või peab seal olema rajatud mustkesa või peab seal 31. juuliks olema tehtud mehhaaniline umbrohutõrje. Ka need tegevused peavad olema tehtud viisil, mis võimaldab neid visuaalselt tuvastada, leiab kohus."

TrtHK 30.08.2006 otsus nr 3-06-705, p 2.

3.2.3 "Vääramatu jõud"

Kui üldjuhul piirdub EÜ õiguse tõlgendamine põllumajandustoetuste määramise kaasustes mõnes EL määruse normis sisalduva arvvaartuse väljaselgitamisega, st see on konkreetne, numbrilise suurusena määratletud (nt toetusõigusliku territooriumi miinimumsuurus on 1, 00 ha), mitte hinnanguline norm, siis vääramatu jõu mõiste pakub kohtutele avaramat tõlgendusruumi. Iseäranis huvitav, aga ka vastutusrikas on seejuures, et siseriiklik kohtupraktika saab mõistet sisustada kohalikest oludest lähtuvalt ning anda seeläbi ka tulevikuks Euroopa Kohtule teatud ülevaate, millised loodusjõud, ilmastikunähtused või ootamatud inimtekkelised probleemid on Eestis vääramatu jõuna käsitletavad.

Vastavalt Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse § 66 1-le 3 lähtutakse vääramatu jõu mõiste määratlusel Euroopa Komisjoni määruse 817/2004 EÜ sätetest. Euroopa Komisjoni määruse 817/2004 EÜ artikli 39 p 1 kohaselt - ilma, et see piiraks üksikjuhtudel arvessevõetavaid tingimusi, - võivad liikmesriigid vääramatu jõuna käsitada eriti järgmisi juhtusid:

- a) põllumajandustootja surm;

- b) põllumajandustootja pikaajaline töövõimetus;
- c) põllumajandusettevõtte olulise osa sundvõõrandamine, kui kohustuse võtmise päeval ei olnud sellist sundvõõrandamist ette näha;
- d) raske loodusõnnetus, mis kahjustab tõsiselt põllumajandusettevõtte põllumajandusmaad;
- e) põllumajandusettevõtte loomakasvatushoonete hävimine õnnetusjuhtumi tagajärjel;
- f) kogu või osa põllumajandustootja karja kahjustav loomataud.

Kohtutele avanevad **kõige avaramad võimalused alapunkti d (raske loodusõnnetus, mis kahjustab tõsiselt põllumajandusettevõtte põllumajandusmaad) sisustamisel** ja nad on leidnud järgmist:

Näide 14.

"Lähtudes eelnimetatud määruse 817/2004 EÜ artikkel 39 p-s 1 sätestatust ilma, et see piiraks üksikjuhtudel arvessevõetavaid tingimusi, (kohtu allakriipsutused) võib asuda seisukohale, et vääramatu jõuna on liikmesriigi haldusorganitel võimalik käsitleda ka muid asjaolusid, kui need on toodud artiklis 39 sisalduvas loetelus."

TrtHK 31.05.2007 otsus nr 3-07-617.

Näide 15.

"2,5-nädalane vihmaperiood ega sademeterohke suvi tervikuna ei ole Eesti kliimavöötmes ja kehtiva õiguse kohaselt käsitletav vääramatu jõuna. EL Komisjoni määruse nr 817/2004 artikkel 39 sätestab juhud, milliseid võivad liikmesriigid vääramatu jõuna käsitleda. Sademeterohke suvi ei ole käsitletav vääramatu jõuna raske loodusõnnetuse tähenduses, mis on tõsiselt kahjustanud põllumajandusettevõtte põllumajandusmaad (artikli 39 lõike 1 punkt d)."

TrtHK 6.11.2006 otsus nr 3-06-1496.

Näide 16.

"Kohus on seisukohal, et /---/ erakordselt kuum suvi ei ole käsitletav vääramatu jõuna raske loodusõnnetuse tähenduses, samuti ei saa PRIA niiduki problemaatikat (niiduk ei olnud kaebajast mitteolenevatel asjaoludel töökorras) vaadelda erandliku asjaoluna ega vääramatu jõuna, mis vabandaks põllumajanduslike tegevuste tegemata jätmist või mittenõuetekohast täitmist, /---/."

Trt HK 28.02.2007 otsus nr 3-07-107.

Näide 17.

„Euroopa Komisjoni määruse 817/2004/EÜ artikkel 39 kohaselt võivad liikmesriigid vääramatu jõuna käsitada muuhulgas rasket loodusõnnetust, mis kahjustab tõsiselt põllumajandusettevõtte põllumajandusmaad. Vihmased ilmad suvel ei ole käsitletavad vääramatu jõuna artikkel 39 mõttes. Lisaks ei ole ka J.-A. R. esitanud tõendeid selle kohta, et 2005 suvel olid Saaremaal pikad vihmaperioodid, mis tegid võimatuks heina tegemise.“

TrtRK 11.09.2006 otsus nr 3-06-138.

Näide 18.

*"Kaebuse on esitaja kohtumenetluses tõendanud, et tal tekkisid temast mitteolenevatel põhjustel **probleemid hobusetalli veega varustamisel 2005. a juulikuust, mis viis selleni, et kaebaja oli sunnitud kaks eesti tõugu hobust detsembris 2005 ära müüma. Kaebaja tegi kõik endast oleneva selleks, et tekkinud olukorda lahendada: pöördus abi saamiseks vallavalitsuse poole, seejärel hagiavaldusega maakohtusse. /---/ Kohus on seisukohal, et lähtudes konkreetsetest erandlikest asjaoludest ei saanud kaebaja jätkata 2004.a. võetud kohustuse täitmist (kolme eesti tõugu hobuse pidamist) **vääramatu jõu tõttu.**"***

TrtHK 31.05.2007 otsus nr 3-07-617.

Näide 19.

Tartu Halduskohtu 31.01.2007 otsuses nr 3-06-2306 on kaebaja on toonud oma kaebuses välja, et *istutustööde ajal oli selgunud, et põldudel ei ole võimalik ettevalmistustööd teha, kuna põllud olid veega kaetud, seega ei olnud võimalik istutustööd teostada. Samas on kaebaja väitnud, et põllul nr. 2D olid loomad tekitanud kahju, olles hävitanud osaliselt kasetaimi. Kaebaja on pidanud seda vääramatuks jõuks. Kohus ei anna hinnangut, kas üleujutus või loomade poolt tekitatud kahju võib põhimõtteliselt olla vääramatuks jõuks, vaid seostab selle Komisjoni määruse (EÜ) nr. 796/2004 Artikkel § 17 lg 6 p-ga 1. Nimetatud sätte kohaselt saab õnnetusjuhtumit lugeda taotleja tahtest sõltumatuks asjaoluks, mida PRIA-l on õigus toetuse määramisel arvesse võtta, kui taotleja on viivitamatult pädevat ametiasutust teavitanud ning esitanud Metsakaitse- ja Metsauenduskeskuse poolt koostatud ekspertarvamuse. Et seda käesolevas kaasuses tehtud ei ole, siis ei saa tegu olla ka nende materiaalsoiguslike tagajärgedega, mis vääramatu jõuga kaasneksid.*

Seega võib kokkuvõttes öelda, et vääramatu jõu piirid on Eesti halduskohtute käsitluses pigem ranged: seni ei ole veel Eestis esinenud ilmastikunähtust, mis oleks olnud vääramatu jõuna kvalifitseeritav ja seega EL nimetatud määruse sätete alla paigutatav. Muude erakorraliste asjaoludena on tulnud vääramatu jõuna kõne alla aga menetlusosalise lepingulise suhte täitmisega seotud probleemid, juhul kui need sõltuvad teisest poolest ja ammendatud on õiguskaitsevahendid. Küsimus, kas kohtud on Euroopa Komisjoni määruse 817/2004 EÜ artikli 39 p 1 eesmärki ühtviisi tabanud, jääb seni raskestivastatavaks, kuni EL õiguse tõlgendamine on niisama ettevaatlik. Kui otsustest ei kajastu kohtu põhjendus, miks tegu ikkagi on või ei ole vääramatu jõu juhtumiga, ei paku kohtud üksteisele ka siseriiklikku menetluslikku tuge ja praktika kinnistumisele on raske loota.

4 EL õigusest tulenevate ettekirjutuste sisustamine

4.1 Kontrollaruande koostamine

Toetusõigusliku maa pindala määratakse mõõtmistulemuste alusel. Mõõtmistulemuste kohta vormistab PRIA kontrollakti (EL määrus 796/2004/EÜ terminoloogias "kontrolliaruande"), mis kvalifitseeritakse kohtupraktikas **toiminguna**.

*"Apellandi poolt viidatud Euroopa Komisjoni määruse nr 796/2004/EÜ sätetest ei tulene, et kontrollakt oleks eelhaldusaktiks, mitte aga toiminguks. Vastavalt HMS §-ile 52 lg 1 p 2 võib haldusorgan enne asja lõplikku lahendamist teha õiguslikult siduvalt kindlaks asja lõplikul lahendamisel tähtsust omava asjaolu (eelhaldusakt). Antud juhul **ei ole** PRIA poolt kontrollaruandega **enne ühtse pindalatoetuse määramist tehtud õiguslikult siduvalt***

*kindlaks asja lõplikul lahendamisel tähtsust omavad asjaolud. Kontrollaruande vaidlustamisviite kandmine ei muuda seda haldusaktiks. HMS § 71 lg 1 kohaselt isik, kes leiab, et haldusaktiga või haldusmenetluse käigus on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi, võib esitada vaide. Seega on seaduse kohaselt võimalik esitada vaiet ka menetluse käigus tehtud toimingu peale ning kohapealne kontroll ja selle **alusel kontrollaruande koostamine ongi** konkreetse haldusmenetluse käigus teostatud **toiminguks**. Asjaolu, et kontrollaruannet arvestatakse hiljem toetuse määramise otsuse tegemisel, ei muuda samuti kontrollaruannet haldusaktiks. Kontrollaruandes fikseeritakse muuhulgas kohapealse kontrolli tulemused, s. o fikseeritakse reaalne olukord ning seda võidakse tõendina arvestada toetuse määramisel või võidakse ka vajadusel läbi viia täiendav kontroll."*

TrtHK 28.05.2007 otsus nr 3-07-298, p 7.

Näide 20.

*"/--/ Apellandi väite kohaselt on kontrollaruanne kaalutusvigadega. Eelnevalt asus ringkonnakohus juba seisukohale, et vaidlustatud kontrollaruanne ei ole haldusakt vaid **toiming** (otsuse punkt 7), sest selles **fikseeritakse kohapealse kontrolli tulemus**. Seega ei saa kontrollaruannet teha ka kaalutusõiguse alusel ning see ei saa olla kaalutusvigadega. Kontrollaruandes võivad olla vead kohapealse kontrolli toetamisel (näit ebaõige mõõtmine, vead olukorra fikseerimisel jms)."*

TrtHK 28.05.2007 otsus nr 3-07-298, p 8.

4.2 Kas kontrollaruande koostamisega saab rikkuda isiku subjektiivseid õigusi?

Leidnud, et kontrollaruande näol on tegu toiminguga, tekib järgmine haldusmenetluslik küsimus: kas toiming võib rikkuda isiku subjektiivseid õigusi. Selle kohta on ka järgmine näide Tartu Halduskohtu praktikast:

Näide 21.

"Oma olemuselt on kontrollaruanne käsitletav järeldusena pindalatoetuse taotluse menetlemisel tähendust omava fakti olemasolu või selle puudumise kohta. Kontrollaktis sisalduvad kontrolli käigus tuvastatud faktilised asjaolud, õiguslikud asjaolud kajastuvad peadirektori poolt kinnitatud käskkirjas, kus võetakse seisukoht, kas taotlejal on konkreetse toetuse saamise õigus või mitte. Seega ei saa kontrollaruanne rikkuda kaebaja õigust saada toetust, kuna õigus saada toetust tuleb käskkirjast kui haldusaktist."

TrtHK 28.02.2007 otsus nr 3-07-107.

Kontrollakti vaidlustatavuse kohapealt on kohtud mõneti vastuolulisi seisukohti võtnud. Alljärgnevas näites leiab kohus algul, et "Iseenesest kontrollakt taotleja õigusi ei piira", kuid lõpetab tõdemusega, et puudulik menetlus võimaldab siiski vaidlustada ka kontrollimise käiku ennast.

Näide 22.

"Komisjoni määruse nr 796/2004 art 28 lg 2, mis käsitleb kontrolliaruannet, märgib, et talupidajale antakse võimalus sellele aruandele alla kirjutada, et tõendada oma

kohalviibimist kontrolli ajal ja lisada tähelepanekuid. Eeskirjade eiramiste leidmisel saab talupidaja kontrolliaruande koopia. Seega tõendab taotleja allkiri kontrollaktil kinnitust, et ta viibis kontrollimise juures. Iseenesest kontrollakt taotleja õigusi ei piira, kontrollaktis fikseeritakse ainult kontrollimise tulemused. Kohus on seisukohal, et komisjoni määruse nr 796/2004 art. 28 lg 2 alusel on kontrolliaruanne valmis, kui see on esitatud talupidajale ehk taotlejale. Peale seda ei tohi aruannet parandada ega täiendada. Antud juhul saadeti aruanne kaebajale posti teel, mitte ei antud kätte kohapealse kontrolli käigus. Asjaolu, et sellel on kriipsutusi ja parandusi, ei tähenda, et aruande koostamisel oleks rikutud nõudeid või kaebaja õigusi. Saades aruande kontrollimisest teatud aeg hiljem, on taotlejal samad võimalused ja õigused vaidlustada nii kontrollimise käiku, selle tulemusi kui ka lõplikke haldusakte."

TrtHK 30.08.2006 otsus nr 3-06-705, p 6.

Tartu Halduskohus on lahendis nr 3-06-1496 jõudnud seevastu menetlusõiguste kontrolli suhtes eitavale seisukohale, jättes selliselt isiku eraldi kaitseta ebaõiglase ja ebaausa menetluse suhtes. Kuivõrd HKMS eraldi menetlust vaidlustada ei võimalda, on kohus siin jätnud kontrollimata ka kohase menetluse täitmise nõuded. Lisaks menetlusõiguste kaitstusele tuleks järgnevas näites ilmselt luubi alla võtta ka kohtuotsuse selguse ja arusaadavuse põhimõte:

Näide 23.

*"Vastustaja on samuti järginud EL-i Komisjoni määruse nr 796/2004 artikli 28 lõikes 2 sätestatud, mille kohaselt on kaebuse esitajal subjektiivne õigus allkirjastada kontrolliaruanne ja esitada omapoolsed märkused. Kaebuse esitaja on selle õiguse realiseerinud (tl 17), kuna ta on põhjendanud heina koristamata jätmist 2,5 nädalase vihmaga. **Kuna vastustaja poolt kontrolli teostamise toimingust ei tulene kaebuse esitajale kohustusi ega subjektiivseid õigusi, siis ei riku ka kontrolli teostamise toiming kaebuse esitaja õigusi, kuna kaebuse esitaja õigused toetustele tulenevad haldusaktidest, millega võetakse sisukoht toetuste eraldamise osas. Kui haldusaktiga jäetakse aga taotlus rahuldamata, siis on kaebuse esitaja suhtes tegemist koormava haldusaktiga, mida tal on võimalik vaidlustada ja mida käesoleval juhul on ka tehtud. Seetõttu ei riku vaidlustatud toiming kaebuse esitaja subjektiivseid õigusi ega piira tema vabadusi."***

TrtHK 6.11.2006 otsus nr 3-06-1496.

Ringkonnakohus on kinnitanud vaide esitamise võimalust. Varasemas PRIA halduspraktikas sisaldas kontrolliaruanne ka vaidlustamisviidet, mis tänaseks on dokumendiplangilt eemaldatud.³¹

Näide 24.

*"Seega on seaduse kohaselt võimalik esitada vaiet ka menetluse käigus tehtud toimingute peale ning kohapealne kontroll ja selle alusel **kontrollaruande koostamine ongi konkreetse haldusmenetluse käigus teostatud toiminguks, millele saab vaiet esitada."***

TrtRK 22.05.2007 otsus nr 3-07-328.

³¹ PRIA ametnikelt pärinev teave, Õiguskeskuse "Ümarlaud juhendmaterjalide väljatöötamiseks. PRIA kohtupraktika" 21.09.2007.

4.3 Kontrollaruande sisu selgitamine

Järgmine kontrollaruandega seotud probleem, mis esineb valdavas osas analüüsitud kaasustes, on kontrollaruande sisu selgitamine.

Näide 25.

"Kuigi kontrollaruandesse võib lisaks puudusekoodile märkida ka põhjuse, mille alusel inspektor nii otsustas, kuid see ei ole kohustuslik."

Trt HK 28.02.2007 otsus nr 3-07-107.

Sama kohtuasja apellatsioonistmes on Tartu Ringkonnakohus öelnud, et *"Kaebuse esitaja on põldudel, millele omistati puudusekood KKP3, rikkunud niitmise või karjatamise nõuet. Üldiste puuduste koodid on lisatud kontrollaruandele ning seetõttu pidi kaebaja aru saama, mida märke puudusekood KKP3 endas sisaldab."*

Seega loevad kohtud ainult koodi märkimist kontrollaruandesse piisavaks.

5 Riigikohtu praktika ja madalamate astmete kohtute varasema praktika võrdlus

Õiguse ühetaolise kohaldamise seisukohalt on kõige problemaatilisemad need alamate kohtute jõustunud lahendid, milles jõuti Riigikohtu hilisemas praktikas kujundatud seisukohtadega vastupidistele tulemustele. Kõne all on eelotsuse küsimise menetluse taga ootava **JK Otsa Talu kaasuse** ja sellega samas küsimuses toimunud vaidluste lõpplahendus. Nimelt **JK Otsa Talu** lahendis ütleb Riigikohus välja oma seisukoha Eesti võimaluste kohta kehtestada EL määrust kitsendavaid regulatsioone.³² Halduskolleegium leiab selles otsuses, et **EL Nõukogu määrus nr 1257/1999 ei võimalda liikmesriikidel reguleerida nimetatud määrust rakendavate siseriiklike aktidega keskkonnasõbraliku tootmise eest antava toetuse taotlemist ja andmist ebavõrdset**, näiteks sõltuvalt sellest, kas ja millisel eelarveaastal vastava liigi toetuse saaja on seda liiki toetust taotlenud ja saanud. Sellist kitsendavat regulatsiooni ei ole võimalik kehtestada ka esialgse regulatsiooni muudatusena, isegi kui selgub, et toetuse eraldamiseks ei ole piisavalt eelarvevahendeid.³³ Lõplik seisukoht selles küsimuses tuleb aga Euroopa Kohtult.

Paraku täpselt **vastupidisele** seisukohale jõudsid Tartu Halduskohus ja Tartu Ringkonnakohus, kui sama küsimus kerkis menetluses nr 3-06-253 (*OÜ AWE ja ASER* kaebus). Halduskohus on seisukohal, et keskkonnasõbraliku tootmise toetuse võimalike saajate kontingendi piiramine 2005. aastal ei ole põllumajandustootmise toetamise ebaproportsionaalne piirang lähtudes sellest, et vahendid selle toetuse jagamiseks ei olnud eelarves piisavalt ette nähtud.³⁴ Oma seisukoha kinnituseks selgitab kohus, et *"lõpetada põllumajandusliku keskkonnatoetuse toetuse määramine ja maksmine üldse oleks kohtu veendumuse kohaselt olnud sõnamurdlik ja ebaproportsionaalne isikute suhtes, kellele oli 2004. aastal tehtud toetuse määramise otsus ning kes olid võtnud endale keskkonnatoetuse saamise nõuete täitmise kohustuse viieks aastaks, /-/ kuid [i]sikutele, kes kavatsesid toetust taotleda alles 2005. aastal, ei ole riik toetuse saamise garantiisid andnud."* Teiseks **ei pea**

³² RKHKo 3-3-1-95-06, p 30.

³³ RKHKo 3-3-1-95-06, p 30.

³⁴ TrtHK 24.04.2006 otsus nr 3-06-253.

halduskohus toetusest keeldumist ka võrdsuspõhimõtte rikkumiseks, sest pole võrreldavad isikute grupid, kes vastavad määruse nr 51 § 82 lg 7 sätestatud tingimustele toetuse taotlemiseks ja kes nendele tingimustele ei vasta. Kaebuse esitaja ei vastanud keskkonnatoetuse taotlemiseks sätestatud tingimustele. Seega leidis halduskohus, et **puudub alus jätta põllumajandusministri 20. aprilli 2004.a. määruse nr 51 § 82 lg 7 kohaldamata ja pöörduda nimetatud sätte põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks Riigikohtu poole.**

Käesolevaks hetkeks on selles vaidluses jõustunud ka Tartu Ringkonnakohtu otsus, mille p-s 6 leitakse, et "[h]alduskohus on õigesti leidnud, et põllumajandusministril oli pädevus täiendada oma 20. aprilli 2004 määrust nr 51 § 82 lõikega 7 ning ükski apellatsioonkaebuse põhjendus ei anna alust asuda teisele seisukohale". Viimane lausepool - ükski apellatsioonkaebuse põhjendus ei anna alust asuda teisele seisukohale - viitab sellele, nagu loeks kohus oma argumentatsioonis end seotuks üksnes nende argumentidega, mille apellant või vastustaja välja toob. Siiski tuleb märkida, et kohtul lasub kohustus hinnata õiguskorda ka iseseisvalt. Kui pooled esitavad väite siseriikliku õiguse võimalikust vastuolust EL õigusega, siis ei saa kohus piirduda üksnes tõdemusega, et poolte argumentatsioon jääb vastuolu tuvastamiseks ebapiisavaks, vaid peab analüüsima, kas siseriiklikku õigust saab tõlgendada EL õigusega kooskõlas olevana ning selle eesmärkide valguses. Antud juhul on ringkonnakohus oma otsuses vaid resümeerinud, et apellandi väide, et põllumajandusministri tegevus maaelu arengu toetuse saamiseks täpsustatud nõuete kehtestamisel taotleja ja kavandatava tegevuse kohta eelarveaasta kohta on vastuolus EL Nõukogu määrustega nr 1257/1999/EÜ ja nr 1258/1999/EÜ.

Ringkonnakohus leiab, et apellandi väide, et halduskohus ei ole kontrollinud määruse nr 51 vastavust viidatud Nõukogu määrustele, on alusetu. Samas ei võta Ringkonnakohus ka ise ette põhjalikumat analüüsi ega siseriikliku õiguse üksikasjalikumat kõrvutamist EL õigusega. Kohus leiab, et apellant pole täpsustanud, millist EL määruste 1257/1999/EÜ ja 1258/1999/EÜ artiklit ja punkti ta vastuolu alusena silmas on pidanud. Nii **nimetab kohus oma põhjendustes vaid toetuse maksmist reguleerivad aktid ja nende delegatsiooninormid**: "Vastavalt ELÜPRS §-le 2 lg 1 ühise põllumajanduspoliitika turukorraldusabinõud käesoleva seaduse tähenduses on EL Nõukogu määruse nr 1258/1999/EÜ ühise põllumajanduspoliitika rahastamise kohta alusel ja korras rahastatavad abinõud. Määrus nr 51 on kehtestatud „Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse“ § 43 lg 2 ja § 44 lg 2 alusel ning see ei ole vastuolus nimetatud seadusega ega ka EL Nõukogu määrusega nr 1258/1999/EÜ," ja tuletab sellest põllumajandusministri pädevuse toetuste maksmise korras piirangute kehtestamiseks. Piirangu proportsionaalsuse ning võrdsuse hindamisel on kohus kaunis napolisõnaline. Ringkonnakohus hindab piirangu proportsionaalseks, sest erinevat eelarveaastate taotlejaid ei tulekski käsitleda samas olukorras olevatena ega lugeda võrdseks. **Seega läbivad kohtud üksnes formaalse õiguspärasuse kontrolli, laskumata aga EL õiguse materiaalsete nõuete hindamise.** Ei kontrollita, kas põllumajandusministri antud määrus täidab EL asjassepuutuvate määruste eesmärke, **põhimõtteid** (nagu viitab oma taotluses apellant) ja on nendega **sisulises kooskõlas**. Kokkuvõttes jõuab ringkonnakohus halduskohtuga samale seisukohale, et põllumajandusministri 20. aprilli 2004 määrus nr 51 § 82 lg 7 on **kooskõlas põhiseadusega ning Euroopa Ühenduste õigusega ning puudub alus selle kohaldamata jätmiseks.**

Antud kaasus on illustratiivne, et näidata, kuidas vaatamata poole taotlustele ei ole kohtud sisuliselt jõudnud siseriikliku õiguse ja EL õiguse kooskõla hindamiseni. Erinevalt JK Otsa talust OÜ AWE ja ASER kassatsioonkaebust ei esitanud.

Vahekokkuvõte

Tehtud analüüsist järeldub, et põllumajandustoetuste alastes komplekssetes EL õigust ellu rakendavates kohtuotsustes on EL õiguse käsitlemise osakaal väga madal. Seejuures ei selgita kohtud siseriikliku ja EL õiguse vahekorda, EL õiguse printsiipe ega ka seda, milline õigus kohaldub. EL õiguse norme (mis põllumajandustoetuste valdkonnas kipuvad olema pikad ning keerulised nii keelelises kui ka tehnilises mõttes) kohaldatakse sõna-sõnalt otsusesse ümber kirjutades. Tõlgendustest, veel vähem võimalike vastuolude neutraliseerimisest lepitava tõlgendusega märkimisväärseid näiteid tuua ei olnud. Samuti ei leidunud ka viiteid Euroopa Kohtu praktikale. See-eest oli aga viiteid Riigikohtu ning ka ringkonnakohtu lahenditele (vt viide 26).

Üldiselt keskendusid lahendid PRIA-poolse haldusmenetluse läbiviimisele (haldusakti põhjendamine, menetlusosaliste ärakuulamine, haldusakti kättetoimetamine jms), mitte toetuse määramise aluseks oleva õigusliku regulatsiooni hindamisele. Juhtudel, mil tuli anda hinnang siseriikliku õiguse kooskõlale EL õigusega, lahendati see menetluslikust, mitte materiaalsoiguslikust aspektist.

II osa: Üleliigse laovaru tasu alased vaidlused

6 Sissejuhatavad märkused üleliigse laovaru tasu alaste vaidluste temaatikas

6.1 Analüüsi aluseks olevad kohtulahendid

Alljärgnevalt vaatluse alla tulevad üleliigse laovaru (edaspidi: *ÜLV*) asjad on peamiselt Tallinna Halduskohtu (edaspidi: *TlnHK*) asjad. (Üks kohtuasi³⁵ kuulus ka Tartu Halduskohtu Jõhvi kohtumaja ning Tartu Ringkonnakohtu alluvusse). Käesolevas töös uuriti kõiki üleliigse laovaru tasu küsimuses toimunud menetlusi, mida seisuga 1.06.2007 oli kokku 22. Lisaks käis ajakirjanduse andmetel ka üks vaidemenetlus,³⁶ mille kohtusse jõudmist käesolev töö aga enam ei kajasta.

6.2 Vaidluse sisu

Käitleja põllumajandustoodete (Komisjoni määruse 1972/2003/EÜ art 4 lg 5 tähenduses), sh suhkru ülekandevaru ja üleliigse laovaru suuruse määrab tema deklareeritud andmete alusel Põllumajandusministeerium (ÜLTS § 10 lg 1). Põllumajandusministri käskkirjaga määratakse ka kaebajale põllumajandustootete või üleliigse laovaru suurus, millele järgneb Maksu- ja Tolliameti (edaspidi: *MTA*) poolt maksuteate tegemine (ÜLTS § 15 lg 1). Viimane on oma sisult maksumenetlus, mille suhtes tuleb kohaldada ka maksukorralduse seaduses³⁷ sätestatud põhimõtteid (ÜLTS § 1 lg 2). Analüüsitava kaebuse sisuks on seeläbi põllumajandusministri käskkirja ja/või Maksu- ja Tolliameti maksuteate või maksuotsuse tühistamise nõue, millega seonduvalt palutakse kohaldamata jätta ka ÜLTS vastavad sätted (§ 6 lg 1, § 6 lg 2 ja § 10 lg 2) vastuolu tõttu PS-ga või EÜ Komisjoni määrustega 1972/2003/EÜ ja 60/2004/EÜ. Kaebuse esitajad peavad põllumajandusministri käskkirja õigusvastaseks ja oma õigusi (ettevõtlusvabadus, omandiõigus, õiguskindluse põhimõte (ettenähtavus)) rikkuvaks põhjusel, et:

- haldusakti andmise õiguslik alus, ÜLTS, on põhiseadusevastane ja/või EL õigusega (Euroopa Komisjoni määrustega 1972/2003/EÜ ja 60/2004/EÜ) vastuolus;
- kasutatud meetodika ei võimaldanud õigesti ja õiglaselt määrata kaebaja üleliigset laovaru ja/või ülekandevaru;
- käskkiri ei ole piisavalt motiveeritud, mistõttu see ei ole arusaadav ega kontrollitav.

³⁵ 3-06-73.

³⁶ Hindrek Riikoja, "Riik on kasseerinud vaid kübekese laotrahvidest " *Postimees* 06.07.2007. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/060707/esileht/majandus/270755.php>.

³⁷ RT I 2002, 26, 150;... 2007, 44, 316.

6.3 Kohaldatud õigus

Tulenevalt vaidluste sisust kohaldati õigusmõistmisel järgmisi õigusakte:

6.3.1 Kohaldatud Eesti õigus

1. Eesti Vabariigi põhiseadus - RT 1992, 26, 349; ...2007, 33, 210 (edaspidi: *PS*);
2. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus - RT I 2003, 64, 429;
3. Üleliigse laovaru tasu seadus - RT I 2004, 30, 203; ... 2007, 22, 114 (edaspidi: *ÜLTS*).

6.3.2 Kohaldatud Euroopa Liidu õigus

1. Euroopa Ühenduse (EÜ) asutamisleping;
2. Euroopa Komisjoni 10.11.2003. a määrus nr 1972/2003/EÜ „Tsehhi Vabariigi, Eesti, Küprose, Läti, Leedu, Ungari, Malta, Poola, Sloveenia ja Slovakkia ühinemisel põllumajandustoodetega kauplemise suhtes võetavate üleminekumeetmete kohta“ (*ELT L 293, 11.11.2003, lk 3–6; eestikeelne eriväljaanne Peatükk 3 Köide 40 Lk 474-477*);
3. Euroopa Komisjoni 14.01.2004. a määrus nr 60/2004/EÜ, millega sätestatakse suhkrosektori üleminekumeetmed Tsehhi Vabariigi, Eesti, Küprose, Läti, Leedu, Ungari, Malta, Poola, Sloveenia ja Slovakkia ühinemise tõttu (*ELT L 9, 15.1.2004, lk 8–12; eestikeelne eriväljaanne Peatükk 3 Köide 42 Lk 125 - 129*);
4. Euroopa Komisjoni 19.12.1994. a määrus nr 3108/94/EÜ, millega kehtestati eelmiste liituvate riikide üleliigsete kaubavarude maksustamine („Põllumajandustoodetega kauplemisel võetavate üleminekumeetmete kohta seoses Austria, Soome ja Rootsi ühinemisega“ (*OJ L 328, 20.12.1994, p. 42–44*)).

7 Õiguslik olukord ja kohtupraktika

7.1 Riigikohtu praktika eeskuju

5. oktoober 2006 on selleks rajajooneks, mil kohtutele tekkis eeskuju sarnaste kaasuste lahendamiseks. Nimelt tegi Riigikohtu halduskolleegium oma *üleliigse laovaru tasu otsuse* (haldusasjas nr 3-3-1-33-06³⁸ (edaspidi ka: *ÜLV otsus*), milles andis õigusliku hinnangu ÜLTS regulatsioonile, pidades seda tervikuna ebapiisavaks ning sätete § 6 lg 1 ja § 10 lg 2 osas vastuolus olevaks EL õigusega. Selle lahendi mõju halduskohtute praktikale on silmnähtav. Et seda analüüsida on alljärgnevas püütud välja tuua, kas näidetena esitatavad haldus- ja ringkonnakohtute otsused pärinevad eelnevast või järgnevast ajast arvates kõnealuselt Riigikohtu lahendist.

Pärast Riigikohtu ÜLV otsust on mitmetes madalamate astmete vaidlustes on küsimuse all, kas kõnealune Riigikohtu lahend ja selles välja öeldud seisukohad on üldse kohalduvad

³⁸ RKHKo 05.10.2006 asjas nr 3-3-1-33-06.

konkreetses kaasuse kontekstis. Põhimõttelise võimaluse kohta juhendumaks Riigikohtu praktikast on näiteks välja toodud:

Näide 26.

*"Kohus /---/ selgitab, et HKMS § 74 kohaselt Riigikohtu lahendi seisukohad seaduse tõlgendamisel ja kohaldamisel on **asja uuesti läbivaatavale kohtule kohustuslikud**. Kuigi käesolevas asjas ei ole Riigikohus otsust teinud ja tegemist ei ole sama asja uue läbivaatamisega, **mõjutab** tehtud lahend samasisulise asja läbivaatamisel kohtu seisukohti, mis puudutab seaduse tõlgendamist ja **ÜLTS sätete kohaldamise võimalust**."*

TlnHK 06.11.2006 otsus nr 3-05-617.

Olles selgitanud Riigikohtu lahendi mõju, pöörduakse selle sobivuse juurde konkreetse asja otsustamisel. Näiteks ülalsiteeritud menetluses nr 3-05-617 käsitleb halduskohus lahendi üldhinnangut selliselt siduvana, et sellest saab juhinduda otsuse langetamisel:

Näide 27.

*"Seega ei nõustu kohus vastustajatega, et Riigikohtu lahend ei anna meile seisukohta üleliigse laovarude kindlakstegemise metoodika suhtes ja ÜLTS kohaldamise võimalustes **üldiselt**. Kohus leiab, et Riigikohtu **lahend tervikuna** viitab, et ÜLTS süsteemseks kasutamiseks **ei anna vajalikke vastuseid**, ehkki välja toodi konkreetsete normide kohaldamatus."*

TlnHK 06.11.2006 otsus nr 3-05-617.

Tallinna Ringkonnakohus tühistab selle Tallinna Halduskohtu lahendi, kuna halduskohus on laiendanud Riigikohtu seisukohti liiga üldistavalt. Et oma järeldusi rakendab halduskohus sarnasena tunduval, kuid faktoloogiliselt mitte samasugusele kaasusele, kus aga üheselt võrreldavad ei ole ei konkreetse vaidluse faktilised ega ka mitte õiguslikud asjaolud, leiab Ringkonnakohus otsust tühistades järgmist:

Näide 28.

*"Ringkonnakohus nõustub apellandiga, et Riigikohtu 05.10.2006 **otsuse nr 3-3-1-33-06 seisukohad ei ole käesoleva asja lahendamisel siduvad**. Riigikohtu viidatud lahendis käsitletud juhtumil määrati ülekandevaru **ÜLTS § 6 lg 1** alusel käitlejale, kes tegeles vahendustegevusega ning tegutses vastaval tegevusalal üle nelja aasta. Kaebaja näol on tegemist tootja/töötajaga, kelle puhul nägi **ÜLTS § 10 lg 2** ette ülekandevaru suurendamise võimaluse käitlemismahu kasvuga seonduvalt; ta on tegutsenud oma tegevusalal alla aasta ning ülekandevaru on talle määratud **ÜLTS § 6 lg 2** alusel. Seega on juhtumite faktilised asjaolud ja sellest tulenevalt ka käitleja ülekandevaru määramise õiguslikud alused erinevad."*

TlnRK 15.05.2007 otsus nr 3-05-617

Praktiline tugi lahendites, kus faktoloogia on võrreldav, ilmneb aga pea kõigi materiaalsooõiguslike küsimuste lahendamisel. See ilmneb käesolevas analüüsis läbivalt.

7.2 Eelotsuse küsimise vajalikkus

Järgmine teoreetiline ning otsuste olemust mõjutav küsimus on eelotsuse küsimine Euroopa Kohtult, mille juures tuleb esmalt märkida, et riigi kõrgeima kohtu ning madalamate halduskohtute eelotsuse küsimise kohustuslikkus on erinev. Nii selgitas Riigikohtu halduskolleegium 25.04.2006 määruses nr 3-3-1-74-05, et Eesti esimese ja teise astme kohus **võib** paluda abi Euroopa Kohtult, kui

1) Euroopa Kohtul puudub väljakujunenud praktika EL-i määruse vaidlusaluste sätete tõlgendamiseks või

2) see ei ole Eesti kohtunikule piisavalt arusaadav.

3) Samuti ka siis, kui vastus EL-i õiguse tõlgendamisel tekkinud küsimusele ei ole Eesti kohtule ega oleks ka teiste liikmesriikide kohtutele ilmselge, sõltumata sellest, kas Euroopa Kohtu varasem praktika esineb. Eelotsuse küsimiseks peab siseriiklik kohus analüüsima ja põhjendama, miks tema arvates on alust kahelda EL-i õigusakti kehtivuses.³⁹

Eesti halduskohtud eelotsust kunagi küsinud ei ole, ehkki poolte vastavaid taotlusi leiab ka nt üleliigse laovaru tasu vaidlustest. Enne Riigikohtu ÜLV lahendi tegemist, on kohtud eelotsuse küsimisest loobunud ja jätnud sellekohase taotluse rahuldamata põhjendusega:

Näide 29.

"Kahtluse korral võib kohus taotleda Euroopa Kohtult vaid eelotsuse tegemist nimetatud küsimuses. 1. juunil 2006 toimunud kohtuistungil jättis kohus kaebuse esitaja taotluse eelotsuse küsimiseks rahuldamata, kuna leidis, et ta ei näe vastuolu Euroopa Komisjoni määruse 1972/2003 ning Asutamislepingu sätete vahel. Kohus asus seisukohale, et Asutamislepingu sätted ei keela Euroopa Komisjonil määrusega sätestatud eesmärkide tagamiseks näha ette maksu tasumine üleliigselt laovarult. Kohtul puudub seega alus kahelda Euroopa Komisjoni määruse 1972/2003 sätete kehtivuses ning vastavuses Asutamislepingu sätetele. Seega saab kohus käesoleva vaidluse lahendamisel juhinduda Euroopa Komisjoni määrusest 1972/2003."

TlnHK 14.06.2006 otsus nr 3-05-272, p 2.

Alamate astmete kohtute praktikas on eelotsuse küsimise vajalikkus tõusetunud ka pärast ÜLV lahendi tegemist ja siis motiveeritakse mitte küsimist juba Riigikohtu lahendi eeskujul.

Näide 30.

"Kuna Riigikohus lahendas ka küsimuse, kas on vajalik taotleda Euroopa Kohtult Euroopa Komisjoni määruse nr 1972/2003/EÜ kehtivuse küsimuses eelotsust ja leidis, et see ei ole vajalik (p-s 13), siis sama seaduse rakendamisel esimese astme kohtus on need seisukohad arvestatavad ning puudub alus asuda vastupidisele seisukohale."

TlnHK 06.11.2006 otsus nr 3-05-617.

³⁹ RKHKm 25.04.2006 nr 3-3-1-74-05, p 13. *Acte clair* ja *acte éclairé* juhtumite kohta vt lähemalt J. Laffranque: Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles. Kirjastus Juura. Tallinn 2006, lk 446.

7.3 Siseriikliku õiguse kohaldamata jätmine ja põhiseaduslikkuse järelevalve

Kolmandaks tõusetub ÜLV lahendite valguses küsimus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamisest, seoses halduskohtu võimalusega jätta kohaldamata õigustloov akt, mis on vastuolus põhiseadusega. Kas sama kehtiks ka vastuolu korral EL õigusega?

Liikmesriigi õiguskorras **ei pea olemas olema iseseisvat õiguskaitsevahendit, et kontrollida, kas siseriiklik õigus on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega**. Eesti seadused ei sisaldagi võimalust, et isik saaks taotleda siseriikliku õigusnormi Euroopa Liidu õigusega vastuolus olevaks tunnistamist. Halduskohtumenetluse seadustiku § 25 lg 9 võimaldab halduskohtul üksnes **jätta kohtuasja lahendamisel kohaldamata** iga seadus või muu õigustloov akt, **kui see on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseadusega**.

Riigikohtu halduskolleegium on 5. oktoobri 2006. a ÜLV otsusega loonud selles osas pretsedendi ja jätnud esimest korda kohaldamata siseriikliku õigusnormi selle vastuolu tõttu Euroopa Liidu õigusega. Seega on ta antud otsusega lugenud, et kohtul on lisaks pädevusele haldusasja lahendamisel kontrollida vastavust Eesti Vabariigi põhiseadusele ning jätta Põhiseadusega vastuolus olevad sätted kohaldamata olemas ka sama pädevus EL õigusega vastuolus oleva sätte suhtes. Lisaks siseriikliku õiguse kohaldamata jätmisele on Riigikohtul piiratud võimalus aktivismiks so anda seadusandjale juhiseid regulatsiooni täiustamiseks. Nii ongi otsuse p-s 37 öeldud: "Kolleegium juhib tähelepanu, et vaatamata Üleliigse laovaru tasu seaduse § 6 lg 1 kohaldamata jätmisele selles sisalduva kordaja 1,2 regulatsiooni vastuolu tõttu EL-i õigusega ja sellele, et Euroopa Komisjoni määrust nr 1972/2003/EÜ ei ole võimalik käitleja suhtes otse kohaldada, on olemasolevat Üleliigse laovaru tasu seaduse regulatsiooni võimalik täiustada, korrigeerides seda paindlikumaks ja pärast täiustamist kohaldada. Paindlikum regulatsioon kui käitlejale soodsam, on võimalik kehtestada ka tagasiulatuvalt." Kuigi alamatel astmetel aktivistlikku sekkumispädevust ei ole, tekib neil võimalus viidata regulatsiooni puudustele Riigikohtu poolt väljaõeldu toel, kasutades seda oma argumentatsiooni rajamisel.

Madalamate astmete halduskohtutes on siseriikliku õiguse kooskõla EÜ õigusega kontrollitud, nagu nähtub ka alljärgnevalt, kuid ÜLV vaidlustes polnud kuni nimetatud Riigikohtu otsuseni ette tulnud kaasust, kus EL õigus oleks jäetud kohaldamata. Vastupidi, ÜLTS norme on peeti seni nii EL õiguse kui ka põhiseaduspäraseks.

Kehtiv õigus ei anna vastust ka küsimusele, kas Eesti õigus tuleb näiteks **põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses** tunnistada kehtetuks, kui tuvastatakse, et Eesti õigus on vastuolus EL õigusega. Riigikohtu halduskolleegium ei pidanud üleliigse laovaru kaasuses vajalikuks täiendavalt põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamist olukorras, kus siseriiklik õigus jäeti vastuolu tõttu EL õigusega kohaldamata, leides Riigikohtu üldkogu 19. aprilli 2005. a otsuse nr 3-4-1-1-05 punktide 49 ja 50 toel, et: "Siseriikliku õiguse ning Euroopa Liidu õiguse kooskõlla viimiseks on erinevaid võimalusi ning ei põhiseaduse ega Euroopa Liidu õiguse kohaselt ei pea selleks eksisteerima põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust. Euroopa Liidu õigus on küll ülimuslik Eesti õiguse suhtes, kuid see tähendab Euroopa Kohtu praktikat arvestades kohaldamise ülimuslikkust. Kohaldamise ülimuslikkus tähendab, et Euroopa Liidu õigusega vastuolus olev siseriiklik õigus tuleb konkreetses vaidluses kohaldamata jätta (vt ka ühendatud kohtuasjad C-10/97 kuni C-22/97: Ministero delle Finanze vs. IN.CO.GE.'90, EKL 1998, lk I-6307). /.../ Seadusandja pädevuses on

otsustada, kas ta soovib reguleerida Euroopa Liidu õigusega vastuolus oleva Eesti õiguse kehtetuks tunnistamise menetlust."⁴⁰

Lisaks neile teoreetilistele ja menetluslikele aspektidele iseloomustavad ÜLV kaasusi ka konkreetsed õiguse kohaldamisega seotud raskused, seetõttu tuleb edasises vaatluse alla ÜLTS kooskõla EL õigusega ning PS-ga meie kohtupraktika hinnangul.

8 ÜLTS kooskõla EL õigusega

8.1 EL õiguse ja siseriikliku õiguse suhe

Vaadeldud ÜLV kohtulahendite pinnalt võib väita, et Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkus on meie praktikas juurdunud või vähemasti juurdumas. See, et ülimuslikkuse põhimõtte realiseerub, nähtub nii kohturetoorikast (väide, et EL õigus on ülimuslik: lahendites on näiteks korduvalt mainitud, et Eesti õiguskorra lahutamatuks osaks on Euroopa Liidu ühinemisleping⁴¹) kui ka otsuste rakenduslikust sisust (kohaldamise ülimuslikkusest). Alljärgnevalt on esitatud näited ülimuslikkuse põhimõtte sisustamisest kohtu poolt. Erilist äramärkimist väärivad need paar otsust, kus motivatsioon rajatakse lisaks asutamislepingule veel ka seda tõlgendavatele Euroopa Kohtu lahenditele.⁴² Seejuures on Eesti halduskohtud lisanud üsna põhjaliku ning selgestimõistetava selgituse vastava viite põhjusest, eesmärgist, Euroopa Kohtu lahendi tähtsusest ning olemuslikust mõttest. Analüüsitud menetlustes leidis viide järgmistele otsustele:⁴³

- Euroopa Kohtu 1963. aasta kohtulahendile nr 26/62 van **Gend en Loos**;
- Euroopa Kohtu 1964. aasta kohtulahendile nr 6/64 **Costa v ENEL**;
- Euroopa Kohtu 1976. aasta kohtulahendile nr 33/76 **Rewe**.

8.1.1 Ülimuslikkuse põhimõtte sisustamine kohtupraktikas

Näide 31.

"Vastavalt Vabariigi Presidendi poolt 05.10.2003 otsusega nr. 447 välja kuulutatud „Eesti Vabariigi Põhiseaduse täiendamise seadusele“ võttis Eesti rahvas 2003. aasta 14. septembril rahvahääletusel Põhiseaduse § 162 alusel Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamiseks vastu seaduse, mille § 2 kohaselt Eesti kuulumisel Euroopa Liitu kohaldatakse Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi. Nimetatud sättest tulenevalt on Euroopa Liidu institutsioonide õigusaktid Eesti Vabariigi õigusaktide, sealhulgas Põhiseaduse ees ülimuslikud."

TlnHK 28.12.2005 otsus nr 3-2562/2004 (=3-04-406), kohtu põhjenduste osa p 2.

⁴⁰ RKHKo 3-3-1-33-06, p 32. Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse teema kohta Riigikohtu praktikas vt lähemalt: lähemalt J. Laffranque: Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles. Kirjastus Juura. Tallinn 2006, lk 294-295.

⁴¹ Vt nt TlnHK 22.09.2006 otsus nr 3-04-415, p 15; TlnHK 28.12.2005 otsus nr 3-2562/2004 (=3-04-406), kohtu põhjenduste osa p 2.

⁴² Euroopa Kohtu praktikat on tsiteeritud ka muuteemalistes halduskohtumenetlustes: vt nt 3-06-113.

⁴³ Vt nt TlnHK 28.12.2005 otsus nr 3-2562/2004 (=3-04-406), kohtu põhjenduste osa p 2-3.

Näide 32.

"Seega alates Eesti Vabariigi kuulumisest Euroopa Liitu 01.05.2004 ei saa rääkida enam Eesti Vabariigi õigusruumist, vaid Euroopa Liidu õigusruumist ning Euroopa Liidu õiguse kohaldamisel tuleb arvestada ka Euroopa Liidu õiguse põhimõtetega. Euroopa Liidu õiguse olulisteks põhimõteteks on ka Euroopa Liidu õiguse vahetu kohaldatavuse ja Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse põhimõtted."

TlnHK 28.12.2005 otsus nr 3-2562/2004 (=3-04-406), kohtu põhjenduste osa p 2.

Näide 33.

"Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse põhimõte on sõnastatud ka erinevates Euroopa Kohtu lahendites. Euroopa Kohtu 1963. aasta kohtulahendis 26/62 van Gend en Loos leidis kohus: „Ühendus moodustab rahvusvahelises õiguses uue õiguskorra, mille huvides riigid, ehkki vähestes valdkondades, on piiranud oma suveräänseid õigusi ja mille subjektide hulka ei kuulu mitte ainult liikmesriigid, vaid ka nende kodanikud. Sõltumata liikmesriikide õigusaktidest ühenduse õigus mitte ainult ei kohusta üksikisikuid, vaid on kavandatud andma neile ka õigusi, millest saab nende õiguspärandi osa. Kõnealused õigused ei teki üksnes siis, kui need on selgesõnaliselt antud asutamislepinguga, vaid ka kohustuste tõttu, mille asutamisleping paneb selgelt määratletud viisil nii üksikisikutele kui ka liikmesriikidele ning ühenduse institutsioonidele.“ Eeltoodud põhimõtet väljendas Euroopa Kohus ka 1964. aasta kohtuotsuses kohtulahendis 6/64 Costa v ENEL, milles kohus leidis: „Kui riigid annavad asutamislepingust tulenevad õigused ja kohustused oma siseriiklikust õigussüsteemist üle ühenduse õigussüsteemi, tähendab see iseenesest nende suveräänsete õiguste püsivat piiramist, mille vastu hilisem ühepoolne ühenduse kontseptsiooniga kokkusobimatu akt ei saa ülimuslik olla.“"

TlnHK 28.12.2005 otsus nr 3-2562/2004 (=3-04-406), kohtu põhjenduste osa p 2.

Lisaks menetlusosaliste küsimusele, kas tuleb läbi viia topeltkontroll st siseriikliku õiguse kooskõla hindamine kõigepealt EÜ õigusega ja siis ka PS-ga, peegeldub kohtuasjadest menetlusosaliste vähene teadlikkus kohtu võimalustest ning pädevustest EL õiguse rakendamisel üldse. Nii tuleb kohtutel otsuste motiveerimisel kirja panna ka üsna ulatuslik selgitus sellest, mida nad üldse teha saavad. Tallinna Halduskohus on oma kohtuotsuses nr 3-05-272 öelnud, et kohtul puudub võimalus EV Põhiseadusega vastuollu mineva EL õigusakti kohaldamata jätmiseks. Selline seisukohavõtt tuleneb poole taotlusest. Kohus selgitab, et:

Näide 34.

"Kuigi Euroopa Komisjoni määrus 1972/2003 on käesolevas haldusasjas asjassepuutuv, puudub kohtul pädevus jätta eeltoodud määrus kohaldamata seoses vastuoluga Eesti Vabariigi põhiseadusega. Halduskohtumenetluse seadustik võimaldab halduskohtul seoses vastuoluga Eesti Vabariigi põhiseadusega jätta haldusasjas kohaldamata vaid siseriiklikke õigusakte, mitte Euroopa Liidu õigusakte. Ka Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse põhimõtte kohaselt puudub kohtul pädevus jätta Euroopa Komisjoni määrus seoses võimaliku vastuoluga Eesti Vabariigi põhiseadusega kohaldamata."

TlnHK 14.06.2006 otsus nr 3-05-272, p 4.

Või veel kaks näidet:

Näide 35.

"Samuti puudub halduskohtul pädevus otsustada Euroopa Komisjoni määruse 1972/2003/EU vaidlusaluste sätete kehtivuse üle seoses võimaliku vastuoluga Asutamislepinguga. Kahtluse korral võib kohus taotleda Euroopa Kohtult vaid eelotsuse tegemist nimetatud küsimuses. Samas ei ole kaebuse esitaja käesoleva haldusasja menetluse käigus esile toonud ühtegi Asutamislepingu sätet, millega tema arvates Määrus võiks vastuolus olla. Ka ei ole kaebuse esitaja tõstatanud küsimust Euroopa Komisjoni määruse 1972/2003/EU sätete kehtivusest või tõlgendamisest ega taotlenud kohtult eelotsuse küsimist Euroopa Kohtult. Kohtul puudub alus kahelda Euroopa Komisjoni määruse 1972/2003/EU sätete kehtivuses ning vastavuses Asutamislepingu sätetele. Seega saab kohus käesoleva vaidluse lahendamisel juhinduda Euroopa Komisjoni määrusest 1972/2003/EU."

TlnHK 28.12.2005 otsus nr 3-2562/2004 (=3-04-406), kohtu põhjenduste osa p 2. Seesama ka: TlnHK 14.06.2006 otsus nr 3-05-272, p 2.

Näide 36.

"Mõlemad määrused (1972/2003 ja nr. 60/2004) on ühinemislepingu jõustumisest alates Eestile tervikuna siduvad ja vahetult kohaldatavad ning siseriiklikel kohtutel puudub pädevus kontrollida nende vastavust kaebaja poolt välja toodud õiguse üldiste põhimõtetega."

TrtHK 28.03.2006 otsus nr 3-06-73.

8.1.2 Viited EÜ asutamislepingule

EL õiguse ülimuslikkuse põhimõttest edasi minnes avaneb kohtutel ÜLV kaasuste pinnalt võimalus, aga ka vajadus selgitada EL õigusaktide süstemaatikat. Peamiselt käsitlevad kohtud määruse kui EL õigusakti olemust: seda, et **Euroopa Ühenduse asutamislepingu art 249 kohaselt on määrus üldiselt kohalduv, tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav.**⁴⁴

Näide 37.

„Euroopa Komisjoni määruse 1972/2003 (edaspidi „Määrus“) artikli 10 kohaselt on Määrus tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõikides liikmesriikides. EÜ asutamislepingu artikkel 10 sätestab koostöö põhimõtte: „Liikmesriigid võtavad kõik vajalikud üld- või erimeetmed, et tagada nende kohustuste täitmine, mis tulenevad käesolevast lepingust või ühenduse institutsioonide võetud meetmetest“. Euroopa Kohus on 1976. aasta otsuses kohtuasjas 33/76 Rewe tõlgendanud eeltoodud sätet järgmiselt: „Kohaldades EÜ asutamislepingu artiklis 5 (praegu artikkel 10) sätestatud koostöö põhimõtet tuleb siseriiklikel kohtutel tagada ühenduse õiguse sätete vahetust kohaldatavusest tulenev kodanike õiguste kaitse.““

TlnHK 28.12.2005 otsus nr 3-2562/2004 (=3-04-406), kohtu põhjenduste osa p 3

⁴⁴ Vt nt TlnHK 22.09.2006 otsus nr 3-04-415 p 15; sama ka Tln HK 6.10.2006 otsus nr 3-04-403 p 22 ja 23.

Näide 38.

„Euroopa Ühenduse Asutamislepingu (edaspidi „Asutamisleping“) artikli 249 1. lõike kohaselt võtavad Euroopa Parlament üheskoos nõukoguga ja nõukogu ning komisjon vastu määrusi, annavad direktiive, teevad otsuseid, annavad soovitusi või esitavad arvamusi. Asutamislepingu artikli 249 2. lõike kohaselt kohaldatakse määrust üldiselt. See on tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõikides liikmesriikides. /---/ Seoses Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse ning Määruse vahetu kohaldamisega kehtivad kaebuse esitaja suhtes seega kõik Määrusest tulenevad kohustused ka juhul, kui ÜLTS sätted mingil põhjusel ei kehtiks. Olukorras, kus tekib vastuolu Määruse ning ÜLTS sätete vahel, peab kohus tulenevalt Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse ja vahetu kohaldatavuse põhimõttest kohaldama Määruse sätteid või kohaldama ÜLTS sätteid kooskõlas Määruse eesmärgi ja mõttega.“

TlnHK 28.12.2005 otsus nr 3-2562/2004 (=3-04-406), kohtu põhjenduste osa p 3.

Alates Riigikohtu halduskollegiumi 05.10.2006.a. kohtuotsuse haldusajand nr 3-3-1-33-06 jõustumisest viidatakse lisaks veel selles lahendis esitatud seisukohale, et “Euroopa Komisjoni määruse nr 1972/2003/EÜ ülesehitust ja sõnastust analüüsides on võimalik jõuda järeldusele, et nimetatud määrus on otsekohalduv Euroopa Liidu liikmesriikidele, määrates kindlaks uute liikmesriikide kohustused, kuid mitte isikute kohustused. Määruse rakendamiseks liikmesriigi ettevõtjatele on täiendavalt vaja siseriiklikku õigusakti. Kuna puudub metoodika, siis sarnaneb reaalselt küll otsekohalduv määrus nr 1972/2003/EÜ Euroopa Liidu direktiiviga, mis reeglina üksikisikutele vahetult kohaldatav ei ole (vrdl viimase näitega nr 37). Eeltoodut kinnitab ka Euroopa Komisjoni määruse nr 1972/2003/EÜ art 4 lg 1, mille kohaselt antakse liikmesriikidele pädevus teha kindlaks ettevõtjate üleliigsed varud”. Riigikohtu lahendi eeskujul järeldavad ka madalamad kohtud, et siseriiklikult oli vajalik kehtestada seadus, mis määraks kindlaks õigusnormid, mille alusel uute liikmesriikide isikud saavad teada ja täita kohustused seotult liituvatele riikidele Euroopa Komisjoni määrustega pandud ülesannetele.⁴⁵ Seega on leitud, et ÜLTS sätete näol on tegemist vaid protseduuriliste sätetega, mille materiaalõiguslik alus tuleneb Euroopa Komisjoni ülalviidatud määrustest.⁴⁶ Kuid nagu juba eespool vahepeikena mainiti, ei ole kohtud mitte alati lugenud nimetatud määrust direktiivilaadseks, vaid enne ÜLV kaasust leidis ka vastupidist praktikat.

Näide 39.

"Kuna Määrus on vahetult kohaldatav ülemääraste varude omanike suhtes, ei saa väita, nagu oleksid käskkiri ja ÜLTS vastuolus Euroopa Liidu õigusega."

TlnHK 28.12.2005 otsus nr 3-2562/2004 (=3-04-406), kohtu põhjenduste osa p 6.

8.2 ÜLTS kooskõla EL õigusega: laovarutasu kehtestamise eesmärk kui EL õigusest tulenev eesmärk

Igas ÜLV vaidluses on halduskohtud kasvõi riivamisi selgitanud, miks üleliigset varu olla ei tohi, seega on kohtud tutvustanud EL õiguse eesmärke. Üldistavalt saab öelda, et vastavat

⁴⁵ Vt nt TlnHK 06.11.2006 otsus nr 3-05-617.

⁴⁶ TlnHK 22.09.2006 otsus nr 3-04-415, p 14.

motivatsiooni iseloomustab argumentide mitmekesisus, läbivalt selge eesmärkide väljatoomine ning selgitav-didaktiline viis. Kohtud on pöördunud uurima määruse preambulat, viidates konkreetsetele sätetele, mis aitavad põhjendada tasu määramise vajadust, aga ka ammutanud informatsiooni ajakirjandusest või tuginenud turuloogikale. Ühes eesmärgi väljatoomisega on vaadeldud ka võimalust, kas meede võib sattuda vastuollu EL õigusega.

Näide 40.

"ÜLTS § 4 vastavus Määruse eesmärgile. Määruses nr. 1972/2003 sätestatud üleminekumeetmete tarvitusele võtmise tingis Määruse preambula lõike 1 kohaselt vajadus vältida kaubanduses võimalikke kõrvalekaldeid, mis on tingitud kümne uue riigi ühinemisest Euroopa Liiduga 1. mail 2004. Kõrvalekalded normaalsest kaubandusest, mis võivad häirida turu funktsioneerimist, on tihti seotud toodetega, mis toimetatakse liikmesriiki kunstlikult, pidades silmas Ühenduse laienemist ning ei moodusta vastava liikmesriigi normaalseid laovaruseid. Üleliigsed laovarused võivad tekkida ka riigi enda tootmise suurenemise tõttu (preambula lõige 3). Seetõttu on Määruses põhjendatult peetud vajalikuks rakendada makseid, mis hoiaksid ära üleliigsete laovarude teket uutes liikmesriikides. Kohus on seisukohal, et üleliigse laovaru tasu kehtestamine ÜLTS §-ga 4 vastab Määruse eesmärgile, rakendada üleliigsete laovarude vältimiseks makseid ning on eesmärgi suhtes proportsionaalne."

TlnHK 28.12.2005 otsus nr 3-2562/2004 (=3-04-406), kohtu põhjenduste osa p 5.

Näide 41.

"Eespooltoodust tulenevalt ei ole laovarude üleliigseks lugemine ja üleliigse laovaru tasu nõudmine seotud tulu teenimise faktiga. Samuti märgib kohus, et kui enne liitumist oli võimalik soetada varusid, mille ühikuhind oli oluliselt madalam Euroopa Liidu siseturu hinnast, siis varude turustamine pärast Euroopa Liiduga liitumist toimub Euroopa Liidu turuhinnaga, s.o. maailmaturu hind, millele lisandub Euroopa Liidu tollimaks. Seega saavutatakse ülemääraste varudega konkurentsieelis näiteks Eesti ettevõtjate ees, kes soetavad varusid pärast liitumist."

TlnHK 22.09.2006 otsus nr 3-04-415 p 22.

Näide 42.

"/--/ soovib kohus esile tuua, et ehkki ÜLTS taotleb Euroopa Komisjoni määrustes nr 1972/2003/EÜ ja nr 60/2004/EÜ sätestatud eesmärki - kõrvaldada EL põllumajandustoodete ühisturu moonutuste oht, ei saa ÜLTS alustel piirata õigust alustada ettevõtlust sidudes tegevuse negatiivsed tagajärjed automaatselt konkurentsieelise saamisega. EL õigus loob nõudeõiguse laovaru tasu osas, kuid selle kohustuse ettevõttele loob siseriiklik õigus."

TlnHK 06.11.2006 otsus nr 3-05-617.

Näide 43.

"Käskkirja ja ÜLTS sätete vastavus Eesti Euroopa Liiduga Ühinemislepingu sätetega. Kohus ei nõustu kaebuse esitaja väitega, nagu ei oleks Euroopa Komisjoni määrusest nr. 1972/2003

tuleneva Eesti riigi väliskohustuse panemine kitsale grupile Eesti ettevõtjatele kooskõlas ühinemislepingu lisaks oleva ühinemisakti lisa 4 peatüki 4 p 2 sätetega. Kohus nõustub siinkohal vastustajaga selles, et Määruse artikli 4 lõige 1 näeb konkreetselt ette 1. mail 2004 vabas ringluses olevate toodete ülemääraste varude omanike maksukohustuse. Kuna Määrus on vahetult kohaldatav ülemääraste varude omanike suhtes, ei saa väita, nagu oleksid käskkiri ja ÜLTS vastuolus Euroopa Liidu õigusega."

TlnHK 28.12.2005 otsus nr 3-2562/2004 (=3-04-406), kohtu põhjenduste osa p 6.

Esile võib tõsta halduskohtu lahendi, milles Euroopa Kohtu praktika valguses analüüsitakse (lisaks ülimuslikkuse printsiibile) ka küsimust, kas EL määrus on proportsionaalne ja kooskõlas õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega. Tõsi, vastavale lahendile ja sellest lähtumise tarvidusele viitab siin esimesena kohtumenetluse pool, mitte kohus ise.

Näide 44.

"Vähetähtis pole ka asjaolu, et Euroopa Komisjon oli 1994. aastal vastu võtnud määruse nr. 3108/94/EU, millega kehtestati eelmiste liituvate riikide üleliigsete kaubavarude maksustamine („Põllumajandustoodetega kauplemisel võetavate üleminekumeetmete kohta seoses Austria, Soome ja Rootsi ühinemisega“). Euroopa Kohus asus 15.01.2002 otsuses kohtuasjas C-179/00 seisukohale, vastav määrus ei riku proportsionaalsuse põhimõtet ega õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet. Euroopa Kohus leidis, et üleliigsete kaubavarude maksustamine aitab tõkestada ülevarude kogumist spekulatiivsetel eesmärkidel ning neutraliseerida majanduslikke eeliseid, mis oleksid osaks saanud ettevõtjatele, kes kogusid ülevarusid madalate hindadega. Euroopa Kohus asus seisukohale, et vastavalt Euroopa Ühenduse Kohtu pretsedendiõigusele võib ühenduse reeglite vastu olles tugineda õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele ainult siis, kui ühendus ise lõi eelnevalt olukorra, mis võis tekitada õiguspäraseid ootusi. Käesoleval juhul ei jätnud Ühendus aga oma toimingute või tegevusetusega asjaomastele ringkondadele muljet, et üleminekumeetmeid, mille eesmärgiks on vältida ülevarude kogunemisest tingitud konkurentsi moonutamist ja spekulatiivset tulu, ei võetaks laienemise suhtes, mis toimus 1. jaanuaril 1995.

Seega kuivõrd Euroopa Komisjon oli juba enne 6. novembrit 2003 vastu võtnud määruse põllumajandustoodetega kauplemisel võetavate üleminekumeetmete kohta ning Euroopa Kohus leidnud, et vastav määrus ei riku uute liituvate riikide ettevõtjate õiguspärast ootust, ei saa kaebuse esitaja õiguspärast ootust rikkuda ka käesolevas haldusasjas vaidlustatud analoogiline Määrus ega selle alusel vastu võetud ÜLTS. /---/ Kuna ÜLTS on vastu võetud ning juhindub otseselt Määrusest tulenevatest kohustustest ja eesmärkidest, ei saa rääkida ka ÜLTS vastuolust õiguspärase ootuse ja õiguskindluse põhimõtetega."

Tln HK 14.06.2006 otsus nr 3-05-272, p 4.5 ja TlnHK 28.12.2005 otsus nr 3-2562/2004 (=3-04-406), kohtu põhjenduste osa p 4.5.

9 ÜLTS kooskõla põhiseadusega

Samal ajal kui Riigikohtu halduskolleegium on seisukohal, et vastuolu ja mittekohaldamise korral ei ole vaja enam analüüsida vaidlustatud sätete vastavust Eesti Vabariigi põhiseadusele põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse korras, ei tähenda see halduskohtutele alati loobumist ÜLTS-is sätestatud laovarutasu kui piirangu põhiseaduspärasuse kontrollist

konkreetses õigusvaidluses lahendamise käigus. Siingi on huvitav käsitleda eraldi neid kohtulahendeid, mis on tehtud enne Riigikohtu ÜLV lahendit ja neid kohtulahendeid, mis on tehtud pärast seda.

9.1 Põhiseaduspärasuse kontroll

9.1.1 Põhiseaduspärasuse kontroll enne ÜLV lahendit

Näiteks kontrollib Tallinna Halduskohus ÜLTS põhiseaduspärasust oma 14.06.2006 a lahendis nr 3-05-272 (seega u 4 kuud enne üleliigse laovaru kaasuse lahendi jõustumist), põhjendades kontrollivajadust poole taotlusega. Kohus leiab:

Näide 45.

"Seoses Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse ning määruse 1972/03/EU vahetu kohaldamisega kehtivad kaebuse esitaja suhtes seega kõik määrusest tulenevad kohustused ka juhul, kui ÜLTS sätted mingil põhjusel ei kehtiks. Olukorras, kus tekib vastuolu Määruse ning ÜLTS sätete vahel, peab kohus tulenevalt Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse ja vahetu kohaldatavuse põhimõttest kohaldama Määruse sätteid või kohaldama ÜLTS sätteid kooskõlas Määruse eesmärgi ja mõttega. Seega saab kohtu arvates käesolevas haldusajajas olla primaarne küsimus sellest, kas ÜLTS sätted on Määruse sätetega kooskõlas, mitte niivõrd see, kas ÜLTS sätted on Eesti Vabariigi põhiseadusega kooskõlas. Siiski, tulenevalt kaebuse esitaja taotlusest peab kohus vajalikuks analüüsida ÜLTS sätete vastavust ka Eesti Vabariigi põhiseadusele."

TlnHK 14.06.2006 otsus nr 3-05-272; sama ka TlnHK 28.12.2005 otsus nr 3-2562/2004 (=3-04-406), kohtu põhjenduste osa p 3.

Huvitav on märkida, et oma vastavas motivatsioonis leiab Tallinna Halduskohus lisaks sellele, et ÜLTS § 4, § 6 lg 1, § 7, § 10 lg 1, § 14 lg 1 ja 2, § 15 lg 1 ja 3 on **kooskõlas PS** §-dega 29 ja 31, 23, 32 ja õiguse üldprintsipidega, ka veel seda, et ÜLTS §-des 4, 6 ja 7 sätestatud meetmed on **kooskõlas EL Määruse artikli 4 p-ga 1**, mille kohaselt nõuavad uued liikmesriigid 1. mail 2004 vabas ringluses olevate toodete ülemääraste varude omanikelt maksu maksmist **ning p-ga 2**, mille kohaselt võtavad uued liikmesriigid iga omaniku ülemääraste varude kindlakstegemisel arvesse eelkõige a) ühinemisele eelnevate aastate varude keskmise; b) ühinemisele eelnevate aastate kaubanduse struktuuri ning c) asjaolud, mille käigus varud tekkisid (otsuse p 4.3). Tõsi küll, pikemalt halduskohus oma seisukohta ei põhjenda, mistõttu ei saa siinkohal resümeerida muud, kui seda, et umbes neli kuud hiljem jõustus Riigikohtu lahend, mis sisaldas ÜLTS § 6 lg 1 kohta täpselt vastupidist tõlgendust.

Ülalsiteeritud halduskohtu lahendis on kaebaja palunud kohtul küsida ka Euroopa Kohtult eelotsust, kuna kahtleb ÜLTS vastavuses määrusega 1972/2003/EÜ,⁴⁷ kuid kohus pole seda teinud põhjendusega, et laovaru tasu kohalduks tulenevalt EL õiguse ülimuslikkuse põhimõttest isegi ÜLTS sätteid kohaldamata (erinevalt Riigikohtust loeb Tallinna Halduskohus kõnealuse määruse niisiis otsekohalduvaks).

⁴⁷ Tln HK 14.06.2006. otsus nr 3-05-272, p 7.

9.1.2 Põhiseaduspärasuse kontroll pärast ÜLV lahendit

Pärast ÜLV lahendit leiavad kohtud, et enam pole eraldi vaja eraldi kontrollida tasu põhiseaduspärasust. Mõned näited:

Näide 46.

"Kuivõrd üleliigse laovaru kindlakstegemise metoodika suhtes on Riigikohtu ülalviidatud otsusega tuvastatud Eesti õiguse vastuolu Euroopa Liidu õigusega ning selles osas ÜLTS kohaldamatus, ei ole vaja analüüsida Üleliigse laovaru tasu seaduse vaidlustatud sätete vastavust Eesti Vabariigi põhiseadusele."

TlnHK 6.10.2006 otsus nr 3-04-403, p 25.

Näide 47.

*„Kohus selgitab, et viidatud RK lahendis võeti seisukoht küsimuses, kas kohaldamisele kuuluv õigusnorm on vastuolus EV Põhiseadusega või EL õigusega. Riigikohtu lahendist tuleneb, et ÜLTS § 6 lg 1 tuleb jätta kohaldamata vastuolu tõttu EL õigusega, samuti märgiti, et kohaldada ei saa ka ÜLTS § 10 lg 1 ja § 7, sest need viitavad ÜLTS § 6 lg 1 alusel arvestatud ülekandevarule. Riigikohus leidis, et üleliigse laovaru arvestamine ÜLTS-is sätestati vastuolus olevana EL õigusega. ÜLTS ei võimalda arvestada konkreetse käitleja eripäraga, mida aga nõuab Euroopa Komisjoni määruste regulatsioon ja eesmärk. Seega järeldub kolleegiumi lahendist üheselt, et ÜLTS märgitud normid ei ole rakendatavad vastuolu tõttu EL õigusega. Samas nähtub, et selle tuvastamiseks ei ole vajalik eraldi algselt põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust. Riigikohtu seisukohtadest tulenevalt on Eesti õigus vastuolus EL õigusega, ei ole märgitud osas kohaldatav, **mistõttu puudus vajadus anda analüüs ÜLTS vastuolu kohta PS-le.**“*

TlnHK 06.11.2006 otsus nr 3-05-617.

Näide 48.

"Kuivõrd Riigikohtu halduskolleegium on seisukohal, et vaidlusaluses küsimuses on Eesti õigus vastuolus Euroopa Liidu õigusega ega ole kohaldatav ja kuivõrd haldusakt ei ole käesoleval juhul piisavalt motiveeritud, ta ei ole ka kontrollitav, ei ole vaja analüüsida Üleliigse laovaru tasu seaduse vaidlustatud sätete vastavust Eesti Vabariigi põhiseadusele."

TlnHK 22.12.2007 otsus nr 3-05-11.

9.2 Ettenähtavus

Riigikohtu halduskolleegium on ÜLV kaasuses leidnud, et mõistlikult tegutseval ettevõtjal oli kehtivaid Eesti ja Euroopa Liidu õigusakte arvestades võimalik ette näha, et Eesti ühinemisel EL-iga õiguslik olukord muutub. Eesti ühinemine Euroopa Liiduga oli pikki aastaid kestev protsess⁴⁸ ja üleliigse laovaru tasu kehtestamine oli üldjoontes ettenähtav muudatus, kuivõrd

⁴⁸ RKHKo 3-3-1-33-06, p 20, vt ka Riigikohtu halduskolleegiumi 10. mai 2006. a otsus asjas nr 3-3-1-66-05, eeskätt p 12.

selle õiguslikud alused johtusid juba varem vastu võetud Euroopa Liidu õigusest, millega mõistlikult tegutsev ettevõtja pidi kursis olema (p 19-21).

Analüüsitud madalamate kohtute otsustes leitakse samuti valdavalt (nii enne kui ka pärast Riigikohtu ÜLV otsust), et rahalise kohustuse kehtestamine oli põhimõtteliselt ettenähtav, põhjendades seda järgmiste argumentidega:

- Üleliigse laovaru arvestamise põhimõtted on kindlaks määratud Euroopa Komisjoni 10.11.2003.a. määruses nr 1972/2003/EÜ;
- Eesti ühinemine Euroopa Liiduga oli teada pikemat aega enne 2004. a 1. maid, sh et Eesti õiguskorra lahutamatuks osaks saab Euroopa Liidu ühinemisleping, mis sätestab Euroopa Liidu õiguse õigustloovate aktide vastuvõtmiseks. Eesti riik võttis endale Eesti Vabariigi ja Euroopa ühenduste ja nende liikmesriikide vahelise assotsieerumislepinguga (Euroopa leping⁴⁹) ning Eesti Vabariigi ja Euroopa Liidu vahelise ühinemislepinguga⁵⁰ kohustuse, et era- ja riigivarud, mis on ühinemiskuupäeval uute liikmesriikide territooriumil vabas ringluses ja ületavad koguse, mida võidakse käsitleda kui normaalset ülekandevaru, tuleb likvideerida.
- ettevõtjatel oli võimalik eeldada, et Eesti ühinemisel Euroopa Liiduga tuleb asuda täitma Euroopa Liidu määrusi, sealhulgas 10.11.2003. a vastu võetud määrust 1972/2003 EÜ, millega nähti ette üleminekumeetmed põllumajandustoodete kaubanduses;
- juba enne ÜLTS vastuvõtmist käsitleti ajakirjanduses 2003. a laialdaselt küsimusi sellest, mis ootab ettevõtjaid ees Euroopa Liiduga liitumisel;
- mõistlikule ettevõtjale pidi tulenevalt küsimuste käsitlest meedias ja läbiviidud selgitustööst olema teada Euroopa Ühenduse asutamislepingus fikseeritud Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika eesmärgid ja nende eesmärkide saavutamise vahendid (vrld kohtupoolsete selgitustega tasu eesmärgi kohta, ptk 8.2);
- ÜLTS vastuvõtmisele eelnes ühiskonnas diskussioon ja toimusid Põllumajandusministeeriumis arutelud eri valdkondade ettevõtjate ja nende ühenduste esindajatega.⁵¹

Näide 49.

"Kaebuse esitaja oleks pidanud ette nägema, et kui Eesti liitub Euroopa Liiduga, võib sellega kaasneda ettevõtluskeskkonna mõningane muutumine. Kohus nõustub vastustaja Põllumajandusministeeriumi seisukohaga, et ettevõtjatelt kui laovaru tasu subjektidelt võib eeldada nende tegevust reguleerivate õigusaktide tundmist, kasutades vajadusel sellekohaste teadmistega spetsialistide abi ning seega oleks kaebaja pidanud ette nägema, et kui tema omanduses on määruses nimetatud tooteid rohkem varasemate aastate keskmisest, võib tal tekkida kohustus üleliigse laovaru tasu maksmiseks. /---/ Kaebuse esitajal puudus alus ootuseks, et riik võtab ettevõtja kohustused enda kanda ning et viidatud määruses märgitud

⁴⁹ ratifitseeriti 1994. a.

⁵⁰ allkirjastati 16.04.2004.

⁵¹ Vt nt kohtuasju 3-04-403; 3-04-415 (sama kohtuniku poolt tehtud lahendites on argumentatsioon märkimisväärselt sarnane).

põllumajandustoodete omamisel üle varasemate, ühinemisele eelnevate aastate keskmise või tavapärase laovaru, temalt tasu ei nõuta."

TlnHK 22.09.2006 otsus nr 3-04-415 p 15.

Näide 50.

„Euroopa Komisjoni määrus nr. 1972/2003, mis oli vahetult ÜLTS-is sätestatud meetmete rakendamise aluseks, kuna ta sätestas ülemääraste laovarude maksustamise kohustuse, võeti vastu 10. novembril 2003, seega 4 päeva hiljem kui oli kaebuse esitaja poolt sõlmitud riisi ostu-müügileping kolmanda isikuga. Eeltoodu põhjal asus kohus seisukohale, et kaebuse esitaja pidi 6. novembril 2003 lepingut sõlmides olema teadlik Eesti Vabariigi liitumisest Euroopa Liiduga 1. mail 2005⁵², /---/ mistõttu kaebuse esitaja pidi 6. novembril 2003 lepingut sõlmides olema teadlik sellest, et tema äritegevuse õiguslik keskkond muutub alates 1. maist 2004 oluliselt ning Eestis hakkavad kehtima Euroopa Liidu õigusaktid.“

TlnHK 28.12.2005 otsus nr 3-2562/2004 (=3-04-406)

Näide 51.

Kaebuse esitaja väitel oli käitlejatele antud tähtaeg laovarude deklareerimiseks ebaproportsionaalselt lühike, võrreldes haldusvõimule antud tähtajaga käitleja ülekandevaru ja üleliigse laovaru määramiseks. /---/ Kuna ülekandevaru ja üleliigse laovaru määramine oli mahukam käitlejale pandud kohustusest laovarude deklareerimiseks, puudub kohtu hinnangul alus väita laovaru deklareerimise aja ebaproportsionaalsust võrreldes haldusvõimule antud tähtajaga, ka ei saa pidada eespooltoodud põhjendustel tähtaega sel määral ebamõistlikuks, mis tingiks ÜLTS vastuolu põhiseadusega.

TlnHK 22.09.2006 otsus nr 3-04-415 p 17.

Lahend, milles leiti vastupidist: et ei tasu ega planeeritavaid õiguslikud muudatused pole ettenähtavad, tühistati ringkonnakohtu poolt:

Näide 52.

"Kohus nõustub vastustaja seisukohaga, et Eesti võimalikul liitumisel EL-ga muutus Euroopa õigus Eesti õiguskorra lahutamatuks osaks ja et Eesti ettevõtjaid teavitati EL asjakohastest määrustest, kuid ei saa nõustuda, et EL õiguse ülekandmisel ÜLTS-i olid selle seaduse nõuded täiel määral ettenähtavad. /---/ Muuhulgas ei olnud täiel määral etteaimatavad, kuidas seadus määratleb spekulatiivse tulu ja selle väljaarvutamise korra ja missugused tõendid tuleks ettevõtjal esitada, et taotleda ülekandevaru suurendamist ja tõendada tegevuse asjaolusid või eripära. /---/ Kuna seaduses metoodikat välja ei toodud, samuti vaidlusaluses käskkirjas, siis ei saa haldusakti väliselt kontrollida, kuidas teostati arvutused. Ette ei olnud aimatav, et kogu olemasolev laovaru 30.04.04.a. kella 24:00 seisuga loetakse üleliigseks laovaruks. Ettevõtjal ei olnud võimalik ennustada, kuidas tuvastusmehhanism toimib, samas ei sisalda seadus viiteid, missugused tõendid võiksid olla asjakohased, et tuvastusmehhanism toimiks viisil, mis annaks võimaluse selgitada ettevõtja kogu

⁵² Tsitaadis on trükiviga jäetud parandamata.

majandustegevuse spetsiifika või selle erisused./---/ Kohus selgitab, et tegelikult ei olnud ettevõtjatele teada, et deklareerimisel saaks lisada majandusplaane, pikaajalisi koostöölepinguid vms; printsiibis on ka Riigikohus esile toonud selle, et ei olnud läbinähtav, kuidas esitada vajalikke andmeid, tõendeid."

TlnHK 22.12.2006 otsus nr 3-05-11.

Ringkonnakohus tühistab halduskohtu otsuse, leides muuhulgas, et kaebaja äriplaani, lepingud jms ei ole jäänud esitamata vastustaja ega puuduliku seaduse tõttu.⁵³

9.3 Ettevõtlusvabaduse riive

Näide 53.

„Ettevõtlusvabadust kui lihtsa seaduse reservatsiooniga põhiõigust võib piirata kooskõlas Põhiseadusega ning piirangu aluseks võib olla ka avalik huvi. ÜLTS on töötatud välja lähtuvalt üldistest huvidest. ÜLTS kehtestati Euroopa Liidu kõnealuse määruse ja määruse nr 60/2004/EÜ rakendamise tagamiseks ning seaduses käsitletavate meetmete rakendamise eesmärgiks on Euroopa Liidu määruse kohane võrdsete konkurentsitingimuste tagamine ühenduse ettevõtjatele Euroopa Liidu ühisturul ja pärast Euroopa Liidu laienemist. Kohtu hinnangul kaalub ettevõtjate võrdne konkurents üles kaebuse esitaja ettevõtlusele ÜLTS sätetega seatud teatud piirangu. Maksumaksjale deklareerimiskohustuse panemine, arvestades maksuobjekti eripära, on antud juhul maksubaasi leidmiseks proportsionaalseks abinõuks soovitud eesmärgi saavutamiseks. Seega on Põhiseaduse § 31 riive põhiseadusega kooskõlas.“

TlnHK 22.09.2006 otsus nr 3-04-415 p 16.

9.4 ÜLTS õigusselgus: § 6 lg 2

Näide 54.

„ÜLTS § 6 lg 2 määratud metoodikal on võimalik suurendada ülekandevaru suurust ÜLTS § 10 lg 2 ja alates 16.02.2007 kehtestatud ÜLTS § 23 lg 2 sätetatud asjaolude ilmnemise korral. Ringkonnakohtu hinnangul võimaldavad nimetatud sätted täiel määral arvestada konkreetse käitleja eripära ning kaebaja suhkru ülekandevaru määramisel on seda nõuet järgitud.“

TlnRK 06.11.2006 otsus nr 3-05-617.

Näide 55.

"Ringkonnakohtu hinnangul võimaldab ÜLTS § 6 lg 2 üldine sõnastus võtta vajadusel arvesse kõiki ettevõtja eripärasid ja kaasuse iseärasusi, mille hindamine on ülekandevaru suuruse

⁵³ TlnRK 28.06.2007 otsus nr 3-05-11, p 24.

kindlakstegemisel asjakohane ja õiglane. Samas tuleb möönda, et just üldisuse tõttu ei pruugi ÜLTS § 6 lg 2 jätkuvalt tagada ülekandearu määramise metoodika rahuldavat läbipaistvust ning kaebajale ei pruukinud olla selge, milliseid põhjendusi ja taotlusi esitada. See ei pruugi aga tingimata olla viinud sisult ebaõige otsuse tegemiseni."

TlnRK 28.06.2007 otsus nr 3-05-11, p 11.

Kokkuvõte

Potentsiaalselt pakuvad mõlemad käesolevas analüüsis valitud valdkonnad võimalust, et Euroopa Liidu õigusnormi kasutatakse abivahendina siseriikliku õigusnormi tõlgendamisel. Eesti õigus ja EL õigus on mõlemas valdkonnas läbipõimunud, eeldades rakendajalt mõlema õigussüsteemi tundmist. Ometigi nähtus käesolevast analüüsist, et ÜLV lahendites realiseerus siseriikliku õiguse EL õiguse valguses tõlgendamise taotlus märksa toekamalt kui põllumajandustoetuste määramise kaasustes – milles võib olla erinevuste põhjus? Järelduste aluseks võib välja tuua antud töö lehekülgedel ilmnenuid järgmised asjaolud:

- ÜLV kaasuste puhul on tuvastatav tugev siseriiklik menetluskogemus: tegu on ühe ja sama halduskohtu lahenditega (millele lisandub seadusest tulenevalt menetlus samas ringkonnakohtus), mis on tehtud suhteliselt korruga tekkinud vaidlustes st lühikese ajavahemiku jooksul ning ajaliselt väikeste vahedega. Teiseks avaldab tugevat suunavat mõju Riigikohtu praktika. Kuna üleliigse laovaru eest tasu maksmine on kaebuse esitajale koormav, püüab ta menetlusosalisena välja tuua võimalikult palju argumente selle meetme õigusvastasuse kohta, seda nii Eesti õiguse kui ka EL õiguse perspektiivist. Kuigi kaebuse esitaja taotlus on erineva eduga: mõnikord tuues kaasa meetme põhiseaduspärasuse kontrolli, teinekord jälle mitte, kohati just „igaks juhuks“ ja kuigi menetlusosaliste argumentide seas leidub ka täiesti pidetuid, mille osas kohus peab õpetlikult EL õiguse alustalasid või oma pädevusi tutvustama, aitab poolte aktiivsus kaasa kohtu tegevusele EL õiguse sisu selgitamisel, sh nt Euroopa Kohtu asjakohase praktika leidmisel. EL õiguse ja Eesti õiguse kooskõla hindamine saab ÜLV vaidluste põhipunktiks, sest see on tasust lahtisaamiseks määrava tähtsusega.
- Seevastu põllumajandustoetuste kohtulahendite põhirõhk ei asetse mitte toetuse materiaaõigusliku aluse kontrollil (sh kas siseriiklikul õigusel on olemas materiaaõiguslik alus EL õiguses ja kas siseriiklik õigus täidab EL õiguse eesmärgi), vaid toetuse üle otsustamise menetluslikul küljel. Struktuuritoetuse määramise õiguslik alus ei põhjusta kahtlusi ei taotlejale (kui soodustava haldusakti adressaadile) ega ka mitte vastustaja PRIA-le kui vastava meetme rakendusüksusele. (Välja arvatud juhud, kus Eesti õigus toetuse saajate ringi kuidagi piirab.) Seega õiguslikus regulatsioonis vastuolude väljatoomine ei ole poolte huvi ja mittevastavuse kahtlust neis kaasustes ei tõstatu: EL õiguse ja siseriikliku õiguse kooskõla kontroll on kohtute poolt minimaalne. Tehtud analüüs peegeldab aga PRIA poolt haldusaktide põhjendamise ja menetlusosaliste õiguste kaitse tagamise probleeme. Niisiis koonduvad PRIA ja soodustatud isiku vahelised vaidlused haldusmenetlusliku külje probleemide ümber, mis on juba lahendatavad peamiselt Eesti õigusest lähtudes.

Järelikult on juba ÜLV ja põllumajandustoetuste menetluste põhikese hoopis teistsugune, mis annab ka erineva pildi EL õiguse kohaldamise asjus. Kui põllumajandustoetuste kaasusi iseloomustas vaidluse tehniline laad ja pigem tõenduslikud küsimused, siis üleliigse laovaru tasu puudutavates vaidlustes võtavad kohtud märksa tõsisema rolli selgitamisel, missugused on EL õiguse kohaldamise eesmärgid, printsiibid ja tagajärjed isikule. Tegu on ka pikemate ja põhjalikumate teoreetilist analüüsi sisaldavate lahenditega. Veel võib välja tuua selle, et kohtud tuginevad oma ÜLV otsuste motivatsioonis ülekaalukalt Riigikohtu hiljutises kohtuotsuses haldusasjas nr 3-3-1-33-06 võetud seisukohtadele. Seega tegu on lahenditega, milles Riigikohtu praktika omab silmnähtavat mõju õiguse ühetaolisele kohaldamisele. On ilmne, et

samas kujutavad Riigikohtu lahendites võetud seisukohad ka olulist lihtsustust ning tuge halduskohtutele ning ringkonnakohtutele, mis omakorda mõjub soodsalt teoreetilise käsitluse põhjalikkusele.

Teinuks me EL õiguse kohaldamise kohta järeltõlki ainult antud analüüsi esimese osa (põllumajandustoetuste vaidluste) pinnalt, saanuks need kaunis pessimistlikud (vt vahekokkuvõtet). Võtnud juurde aga veel ka teise probleemikeskme - ÜLV lahendid -, klaarub pilt märkimisväärselt. Siit leiab ka analüüsi eesmärkides otsitud kooskõlalise tõlgendamise praktikat ning teoreetilisi käsitlusi selle kohta. *"Kui määrust elluviiv seadus on ebaselge, tuleb ebaselgus kõrvaldada kohtul seadust tõlgendades ja selle lünki täites, arvestades seejuures määruse sätteid, seaduse ja määruse eesmärke ning õiguse üldpõhimõtteid. Kui ÜLTS § 6 lg 2 takistab mõne määruse sätte efektiivset rakendamist, on ÜLTS § 6 lg 2 võimalik jätta kohaldamata vastavas osas,"*⁵⁴ kinnitab kohtupraktika EL õiguse kohaldamise aluspõhimõtteid.

Kokkuvõttes ei olnud kummagi vaatluse alla tulnud valdkonna puhul, arvestades kohtuasjade keerukust ning EL õiguse kasutamise ja tundmise vajadust, tegemist lihtsate vaidlustega. EL õiguse kohaldamine on üks uusi väljakutseid, mis nõuab õiguse rakendajalt suuremat põhjalikkust. See, et struktuuritoetuste alal EL õiguse alane diskussioon vaikus, oli ühelt poolt vaidluste sisust tingitud, teisalt võib kritiseerida, et kohtu roll EL õiguse tõlgendaja ja tõhusa rakendajana peaks siiski pääsema maksvusele mistahes kohtuasjas, ainult nii täidab Eesti riik EL asutamislepingu artiklis 10 sisalduvat lojaalsuskohustust.

⁵⁴ TlnRK 28.06.2007 otsus nr 3-05-11, p 14.