

EVE FINK

Õiguspärase ootuse kaitse
põhimõtte eeldused ja piirid
Euroopa Liidu õiguses



EVE FINK

Õiguspärase ootuse kaitse
põhimõtte eeldused ja piirid
Euroopa Liidu õiguses



TARTU ÜLIKOOL
kirjastus

Tartu ülikooli õigusteaduskond

TÜ õigusteaduskonna nõukogu 30. juuni 2016 otsusega on Eve Finki väitekirj
lubatud kaitsmisele filosoofiadoktori (PhD) (õigusteadus) kraadi taotlemiseks
TÜ õigusteaduskonna doktorikraadide kaitsmise komisjonis.

Juhendaja: prof R. Narits

Oponendid: prof Anneli Albi, Kenti Ülikool
TÜ külalisprofessor Uno Lõhmus

Kaitsmine: 12. oktoobril kell 11.00 Iuridicumis, Näituse 20 aud. K-03

ISSN 1406-6394

ISBN 978-9949-77-225-4 (trükis)

ISBN 978-9949-77-226-1 (pdf)

Autoriõigus: Eve Fink, 2016

Tartu Ülikooli Kirjastus
www.tyk.ee

TABLE OF CONTENTS

SISSEJUHATUS	8
Teema aktuaalsus.....	8
Töö eesmärk, uurimisküsimused ja töö ülesehitus	17
Uurimismeetod	19
Allikad	20
1. ÕIGUSPÄRASE OOTUSE KAITSE PÕHIMÕTTE OLEMUS	21
1.1 Õiguspärase ootuse kaitsmise põhjendused.....	21
1.1.1 Õiguspärase ootuse kaitse põhjendused Mandri-Euroopa õiguses ja <i>common law</i> 's.....	21
1.1.2 Õiguspärase ootuse kaitse majanduslik vaatenurk	26
1.1.3 Õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte põhjendused Euroopa Liidu õiguses.....	29
1.1.3.1 Õiguskindluse põhimõttest tulenev õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte Euroopa Liidu õiguses ...	29
1.1.3.2 Õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte eristamine Euroopa Liidu õiguses	34
1.2 Õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte tunnustamine erinevates õiguskordades	40
2. PÕHJENDATUD LOOTUSTE TEKKIMINE KUI ÕIGUSPÄRASE OOTUSE KAITSE PÕHIMÕTTE RIKKUMISE EELDUS	47
2.1 Õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele tuginemisega seonduv terminoloogiline mitmekesisus	47
2.2 Euroopa Liidu seadusandliku akti alusel tekkinud põhjendatud lootused.....	49
2.3 Rahvusvahelise lepingu alusel tekkinud põhjendatud lootused	61
2.4 Õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte järgimine Euroopa Liidu õiguse alusel vastu võetud liikmesriigi õigusnormi muutmisel.....	66
2.5 Euroopa Liidu institutsioonide tegevuses tekkinud põhjendatud lootused.....	75
2.5.1 Institutsiooni mis tahes vormis antud õiguspärane kinnitus..	75
2.5.1.1 Õiguspärane haldusakt	77
2.5.1.2 Halduspraktika.....	80
2.5.2 Institutsiooni õigusvastane tegevus	82
2.6 Õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte järgimine pädevuse teostamisel Euroopa Liidu õiguse alusel liikmesriigi ametiasutuse tegevuses.....	89
2.6.1 Liikmesriigi ametiasutuse õigusvastane tegevus	89
2.6.2 Liikmesriigi maksuhalduri tegevus.....	98
2.7 Põhjendatud lootuste tekkimine riigiabi valdkonnas.....	105
2.7.1 Riigiabi mõiste.....	105
2.7.2 Ebaseadusliku riigiabi tagasinõudmine	106
2.7.3 Põhjendatud lootuste tekkimine abi seaduslikkuse suhtes.....	107

2.7.3.1 Menetluse järgimine kui õiguspärasele ootusele tuginemise eeltingimus	107
2.7.3.2 Hoolas ettevõtja	107
2.7.3.3 Komisjoni kinnitus	109
2.7.3.4 Erandlikud asjaolud	111
2.7.4 Ebaseadusliku riigiabi tagasinõudmine võrreldes teiste alusetult makstud toetuste tagasinõudmisega	114
3. ETTENÄHTAVUSE PUUDUMINE KEHTIVA OLUKORRA MUUTMISEL KUI ÕIGUSPÄRASE OOTUSE KAITSE PÕHIMÖTTE RIKKUMISE EELDUS	119
3.1 Ettenähtavuse kontroll kui õiguskindluse põhimõtte nõue.....	119
3.2 Ettenähtavusele viitavad asjaolud.....	120
3.2.1 Euroopa Liidu institutsioonide kaalutusõigus	120
3.2.2 Viited kehtiva olukorra muutmisele ja kaalutusõiguse kasutamisele Euroopa Liidu institutsioonide poolt	122
3.2.3 Viited kehtiva olukorra muutmisele ja kaalutusõiguse kasutamisele liikmesriikide institutsioonide poolt	126
3.3 Ettevaatlik ettevõtja ettenähtavuse hindamisel.....	128
4. ÜLEKAALUKA AVALIKU HUVI PUUDUMINE KUI ÕIGUSPÄRASE OOTUSE KAITSE PÕHIMÖTTE RIKKUMISE EELDUS	132
4.1 Avaliku huvi piiritlemine	132
4.2 Avaliku huvi ja erahuvi kaalumise.....	133
5. ISIKU ÕIGUSPÄRASE OOTUSEGA ARVESTAMINE ÕIGUSAKTI TAGASIULATUVUSE KORRAL	139
5.1 Õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte ja tagasiulatuvuse keelu põhimõtte seos	139
5.2 Tagasiulatuvuse avaldumise viisid	140
5.3 Euroopa Liidu õigusakti tagasiulatuvus	142
5.3.1 Õiguspärase õigusakti tagasiulatuvus	142
5.3.2 Õigusvastase õigusakti tagasiulatuvus.....	147
5.4 Õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte järgimine pädevuse teostamisel Euroopa Liidu õiguse alusel liikmesriigi tagasiulatuva mõjuga tegevuses.....	152
5.4.1 Liikmesriigi õigusnormi tagasiulatuv muutmine.....	152
5.4.2 Liikmesriigi maksuhalduri tagasiulatuva mõjuga tegevus	166
KOKKUVÕTE	168
TRANSLATION OF THE TABLE OF CONTENTS OF THE THESIS ..	178
SUMMARY	180
1. Nature of the protection of legitimate expectations	188
2. Emergence of justified hopes as a condition of breach of the principle of protection of legitimate expectations	197

3. Absence of foreseeability as a condition of breach of the principle of protection of legitimate expectations	217
4. Absence of overriding public interest as a condition of breach of the principle of protection of legitimate expectations	220
5. Need to respect the legitimate expectations of the individual concerned upon adoption of a legal act with retroactive effect	223
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU	229
Kirjandus	229
Kohtupraktika	233
Euroopa Liidu Kohtu praktika	233
Euroopa Liidu Kohtu kohtujuristide ettepanekud.....	237
Eesti kohtupraktika	237
Teiste riikide kohtupraktika	238
Rahvusvaheliste vahekohtute praktika	239
Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika.....	239
Kasutatud õigusaktid	239
ELULOOKIRJELDUS	241
CURRICULUM VITAE.....	242

SISSEJUHATUS

Teema aktuaalsus

Selles doktoritöös uuritakse ühte Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtet – õigus-pärase ootuse kaitse põhimõtet.

Kui õiguse põhimõtte üks lühimääratlus on „väga tähtis üldine reegel“, ¹ siis Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtte puhul on raske pakkuda välja ühte määratlust, rääkimata lühimääratlusest. Uno Lõhmus on iseloomustanud Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtteid kõige üldisemal kujul „[...] kui kirjutamata õigust, mille EK [Euroopa Liidu Kohus] on kasutusele võtnud ja mida arendanud vastavalt Euroopa Liidu liikmesriikide ühistele põhiõiguslikele traditsioonidele. Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtted on seega valdavalt kohtunikuõiguse produktid.“ ² Euroopa Liidu aluslepingud ³ ei defineeri Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtteid. Aluslepingutes on õiguse üldpõhimõtteid sõnaselgelt nimetatud kahes artiklis. Euroopa Liidu lepingu (edaspidi: ELL) artikli 6 lõikes 3 on nimetatud õiguse üldpõhimõtteid seoses põhiõigustega ja Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi: ELTL) artiklis 340 on nimetatud „üldprintsipi“ seoses Euroopa Liidu lepinguvälise vastutusega. Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtete kujundamine Euroopa Liidu Kohtu poolt lähtub Euroopa Liidu lepingu artikli 19 lõikest 1, ⁴ mille kohaselt „Euroopa Liidu Kohus tagab, et aluslepingute tõlgendamisel ja kohaldamisel austatakse õigust“.

Euroopa Liidu Kohtu praktikast tulenevalt peab teatud põhimõttel olema üldine ja laiaulatuslik iseloom, et Euroopa Liidu Kohus tunnustaks seda Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõttena. Seetõttu ei saa iga põhimõtte pretendeerida Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtte staatusele. Näiteks Audioluxi otsusest tuleneb, et valdkonnaspetsiifilisi täpseid juhtumeid reguleerivaid sätteid ei saa pidada üldpõhimõtteks. ⁵ Nimetatud otsuses on Euroopa Liidu Kohus

¹ R. Narits. Konstitutsioonikohtute tänapäevastest töömeetoditest mandrieuroopaliku õiguskultuuri ja common law kui mõtlemisviiside lähenemise tingimustes. – *Riigikogu Toimetised* 17, 2008. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=12542&highlight=Raul,Narits&op=archive2> (16.11.2015).

² U. Lõhmus. Põhiõigused ja Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtted: funktsioonid, kohaldamisala ja mõju. – *Juridica* 2011, nr 9, lk 639. Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtte mõistest veel vt C. Semmelmann. General Principles in EU Law between a Compensatory Role and Intrinsic Value. – *European Law Journal* 2013, Vol 19, No 4, lk 457–487; M. Wimmer. The Dinghy's Rudder: General Principles of European Union Law through the Lens of Proportionality. – *European Public Law* 2014, Vol 20, Issue 2, lk 333–337.

³ Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid. – ELT C 326, 26.10.2012, lk 1–390.

⁴ K. Lenaerts, J.A. Gutiérrez-Fons. The Constitutional Allocation of Powers and General Principles of EU Law. – *Common Market Law Review* 2010, Vol 47 Issue 6, lk 1632; J. Schwarze. European Administrative Law in the Light of Treaty of Lisbon. – *European Public Law* 2012, Vol 18, Issue 2, lk 293; P. Craig. A General Law on Administrative Procedure, Legislative Competence and Judicial Competence. – *European Public Law* 2013, Vol 19, Issue 3, lk 514–515.

⁵ Kohtuotsus Audiolux jt, C-101/08, EU:C:2009:626, punktid 42, 63.

selgitanud, et ühenduse (nüüd Euroopa Liit) õiguse üldpõhimõtted asetsevad konstitutsioonilisel tasemel, samas kui Audioluxi otsuses viidatud vähemus-aktsionäre kaitsvat põhimõtet iseloomustab detailsuse aste, mis eeldab seadusandlikku lähenemist, mida ühenduse tasandil tehakse ühenduse teisese õigusaktiga. Seega ei saa vähemusaktsionäre kaitsvat põhimõtet vaadelda kui iseisvat ühenduse õiguse üldpõhimõtet.⁶ Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtete allikatest rääkides viitab Uno Lõhmus liikmesriikide ühesugustele riigiõiguslikele tavadele või ühistele õiguse üldpõhimõtetele ning rahvusvahelistele lepingutele. Sealjuures ei pea põhimõtte olema tunnustatud kõigi või enamiku liikmesriikide õiguskordades.⁷ Kohtujurist Kokott on arvamusel, et „[p]igem on oluline õiguskordade *hindav võrdlus*, millega seoses tuleb asjakohaselt arvesse võtta nii Euroopa Liidu eesmärgid ja ülesandeid kui ka Euroopa integratsiooni ja liidu õiguse erijooni.“⁸ Kohtujurist Maduro selgitustest järeldeb samuti, et eelkõige peavad üldpõhimõtted olema Euroopa Liidu õiguskorda sobivad, nii et eelistatud võib olla ka liikmesriikide vähemuse lahendus. Selles kontekstis on kohtujurist Maduro toonud *Vertrauensschutzprinzip*'i näite, mis on üle võetud Euroopa Liidu õigusesse, kuigi see esines kohtujurist Maduro väitel ainult Saksa õiguses.⁹ Õiguskirjanduses on tihti märgitud, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte Euroopa Liidu õiguses on tuletatud Saksa *Vertrauensschutz*'i põhimõttest.¹⁰

Kuivõrd Euroopa Liidu aluslepingute näol on tegemist üksnes raamistikuga, annab nende lepingute sätete üldine sõnastus Euroopa Liidu Kohtule laia pädevuse Euroopa Liidu õiguse arendamiseks, pidades silmas aluslepingutes ette nähtud eesmärgid.¹¹ Euroopa Liidu eesmärk ELLi artikli 3 lõike 1 kohaselt on edendada rahu, oma väärtusi ja oma rahvaste hüvangut. ELLi artikli 3 lõigetes 2–5 on eesmärgid täpsustatud. ELLi artikli 3 lõike 6 kohaselt rakendab Euroopa Liit oma eesmärkide järgimiseks asjakohaseid vahendeid aluslepingutega antud

⁶ *Ibid*, punkt 63

⁷ U. Lõhmus, lk 640.

⁸ Kohtujurist J. Kokotti ettepanek, kohtuasi Akzo Nobel Chemicals ja Akros Chemicals vs. komisjon, EU:C:2010:229, punktid 94–95.

⁹ Kohtujuristi ettepanek, Poiares Maduro, kohtuasi FIAMM jt vs. nõukogu ja komisjon, EU:C:2008:98, punkt 55. Õiguskirjanduses on viidatud õiguspärase ootuse põhimõtte tunnustamisele ka Madalmaades pärast II maailmasõda. Vt R. Widdershoven, M. Remac. General Principles in Administrative Law under European Influence. – *European Review of Private Law* 2012, Vol, 20, Issue 2, lk 384.

¹⁰ G. Nolte. General Principles of German and European Administrative Law – A Comparison in Historical Perspective. – *The Modern Law Review* 1994, Vol 57, Issue 2; lk 191; M. Schröder. Administrative Law in Germany. – R. Seeden; F. Stroink (eds.) *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. A Comparative Analysis*. Intersentia Uitgevers Antwerpen – Groningen 2002, lk 119; J. Schwarze, lk 940, 1170; P. Reynolds. Legitimate Expectations and the Protection of Trust in Public Officials. – *Public Law* 2011, April, lk 340–341; A. Brown. Rawls, Buchanan, and the Legal Doctrine of Legitimate Expectations. – *Social Theory & Practice* 2012, Vol 38, Issue 4, lk 635; R. Widdershoven, M. Remac, lk 390.

¹¹ T. Tridimas. *The General Principles of EU Law*. Sec. Ed. New York: Oxford University Press, 2006, reprinted 2009, lk 18; K. Lenaerts, J.A. Gutiérrez-Fons, lk 1631.

pädevuse järgi. Nagu Takis Tridimas osutab, on Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtete abil võimalik Euroopa Liidu Kohtul aluslepingute „evolutsiooniline tõlgendamine“, et reageerida nii majanduslikele kui ka poliitilistele muutustele Euroopa Liidus.¹² Koen Lenaerts ja José A. Gutiérrez-Fons on selles kontekstis pidanud Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtteid kõige silmapaistvamaks „födeeraalse ühise õiguse“ (ingl *„federal common law“*) näiteks.¹³

Õiguspärase ootuse kaitse põhimõttest kui Euroopa Liidu üldpõhimõttest saab rääkida juba väga varases Euroopa Liidu Kohtu praktikas, s.o alates 1957. aasta otsusest kohtuasjas *Algera jt vs. Assemblée commune*, kuigi täpselt sellist mõistet nagu tänapäeval („õiguspärase ootuse kaitse põhimõte“) ei olnud siis veel kasutusel.¹⁴ Sõnaselgelt on Euroopa Liidu Kohus nimetanud otsuses kohtuasjas *Töpfer vs. komisjon*, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõte on osaks ühenduse õiguskorrast ja selle eiramine tähendab aluslepinguga vastuollu minemist.¹⁵ Otsuses kohtuasjas *Mulder jt vs. nõukogu ja komisjon* on esile toodud, et kõnealune põhimõte on isikut kaitsev põhimõte: „[...] õiguspärase ootuse kaitse põhimõte [...] on üldine ja kõrgemalseisev [ingl *superior*] ühenduse õiguse põhimõte isiku kaitseks.“¹⁶ Õiguspärase ootuse kaitse põhimõte on avaliku õiguse põhimõte, mis kohaldub üldjuhul isiku (ingl *the individual*) ja avaliku võimu suhetes.¹⁷

Euroopa Liidu Kohtu praktika kohaselt on Euroopa Liit õigusel rajanev liit, mille raames kontrollitakse selle institutsioonide aktide kooskõla eeskätt aluslepingute, õiguse üldpõhimõtete ja põhiõigustega.¹⁸ See, et Euroopa Liidu õigusele vastav lahendus leitakse väga sageli Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtete abil, nähtub mahukast Euroopa Liidu Kohtu praktikast. Raul Narits on

¹² T. Tridimas 2006, lk 18.

¹³ K. Lenaerts, J.A. Gutiérrez-Fons, lk 1631.

¹⁴ Kohtuotsus *Algera jt vs. Assemblée commune*, C-7/56, EU:C:1957:7, lk 55. Vt terminoloogilist arengut täpsemalt töö alapunktist 1.1.3.1.

¹⁵ Kohtuotsus *Töpfer vs. komisjon*, C-112/77, EU:C:1978:94, punkt 19.

¹⁶ Kohtuotsus *Mulder jt vs. nõukogu ja komisjon*, C-104/89, EU:C:1992:217, punkt 15. Euroopa Liidu Kohtu praktikas on nimetatud õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet ka kui ühte Euroopa Liidu aluspõhimõtetest. Vt kohtuotsust *ISD Polska jt vs. komisjon*, C-369/09 P, EU:C:2011:175, punkt 122; kohtuotsus *Agrargenossenschaft Neuzelle*, C-545/11, EU:C:2013:169, punkt 23. Küsides, kas üldpõhimõte ja aluspõhimõte on erinevad või kattuvad mõisted, on osutatud probleemile, et Euroopa Liidu üldpõhimõttega seondult on terminoloogia ebaühtlane. Kohtujurist Trstenjaki selgitustest võib aga järeldada, et erinevaid mõistevalikuid, nagu „üldtunnustatud põhimõte“, „peamine põhimõte“, „aluspõhimõte“, „üldtunnustatud õigusnorm“, „põhimõte“, „õigusnorm“, võib olla kasutatud nii õiguskirjanduses kui ka kohtupraktikas Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtetest rääkides. Vt kohtujuristi ettepanekut, Trstenjak, kohtuasi *Audiolux jt*, C-101/08, EU:C:2009:410, punkt 67; kohtujuristi ettepanek, Trstenjak, kohtuasi *Dominguez*, C-282/10, EU:C:2011:559, punkt 92.

¹⁷ Kohtuotsus komisjon vs. Hispaania, C-83/99, EU:C:2001:31, punkt 24; T. Tridimas 2006, lk 7. Näiteks ühes Euroopa Liidu Kohtu varasemas otsuses on kohus leidnud, et komisjon rikkus liikmesriigi õiguspärasest ootust. Vt kohtuotsust *Ühendkuningriik vs. komisjon*, C-84/85, EU:C:1987:416, punktid 9 ja 26–27.

¹⁸ Kohtuotsus *Telefónica vs. komisjon*, C-274/12 P, EU:C:2013:852, punkt 56.

õiguse printsiipidest kirjutades osutanud, et nende vajalikkus selgub nende funktsioonide kaudu.¹⁹ Lenaerts ja Gutiérrez-Fons eristavad Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtete lünga täitmise, tõlgendamise ning kohtuliku kontrolli aluse funktsiooni. Nimetatud autorite järgi võimaldab õiguse üldpõhimõtete esimehe funktsioon Euroopa Liidu Kohtul aluslepingute või Euroopa Liidu seadusandja jäetud normatiivsete lünkade täitmist, et kindlustada Euroopa Liidu õiguskorra autonoomia ja koherentsus. Teine, abistav funktsioon tähendab õiguse üldpõhimõtetega kooskõlas Euroopa Liidu õiguse ja selle kohaldamisalasse jääva liikmesriigi õiguse tõlgendamist. Kolmas, õiguse üldpõhimõtete kohtuliku kontrolli aluse funktsioon tähendab seda, et Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtetega vastuolus olev Euroopa Liidu meede tuleb tühisteks tunnistada ja nende üldpõhimõtetega vastuolus olev Euroopa Liidu õiguse kohaldamisalasse jääv liikmesriigi õigus tuleb kohaldamata jätta.²⁰ Kui Uno Lõhmus on märkinud ära lünga täitmise ja tõlgendamise funktsiooni eristamise tinglikkuse,²¹ siis Takis Tridimas ei eristagi eraldi funktsioonidena lünga täitmist ja tõlgendamist ning leiab, et Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtetel on tõlgendamisel abistav funktsioon ja neile saab tugineda kui kohtuliku kontrolli alusele. Tridimasi järgi tuleb eraldi funktsioonina näha asjaolu, et üldpõhimõtte rikkumine võib kaasa tuua Euroopa Liidu vastutuse kahju heastamisena.²²

Kui eelnevalt on selgitatud, miks on Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtteid, sh õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet vaja, võib ka küsida, kellele võib õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet vaja olla. Kui Euroopa Liidu Kohtu praktikast tulenevalt on igal isikul, kelles Euroopa Liidu institutsioon on tekitanud põhjendatud lootusi, õigus tugineda õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele,²³ siis nende isikute või isikute gruppide hulgas, kellega õiguspärase ootuse kaitse põhimõte Euroopa Liidu Kohtu praktikas faktiliselt seondub, on ülekaalus ettevõtjad. Euroopa Liidu Kohus on ka ise sedastanud, et üldiselt on nendeks isikuteks ettevõtjad.²⁴ Euroopa Liidu Kohtu praktika kohaselt võib iga ettevõtja, kelles Euroopa Liidu institutsioon või liikmesriigi ametivõim on tekitanud põhjendatud lootusi, tugineda õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele.²⁵ Euroopa Liidu Kohtu praktika järgi otsustades on küsimus, kas õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet on järgitud, aktuaalne mitmete ettevõtja jaoks oluliste märksõnadega seenduvalt, sealhulgas näiteks käibemaksu, ühise põllumajanduspoliitika rahastamise kontekstis alusetult makstud toetuste tagasinõudmise ja ebaseaduslikult antud riigiabi tagasinõudmisega. Nii võib Euroopa Liidu Kohtu praktika

¹⁹ R. Narits 2008.

²⁰ K. Lenaerts, J.A. Gutiérrez-Fons, lk 1629. Vt ka T. Tridimas 2006, lk 29–35; U. Lõhmus, lk 642–643; kohtuotsus Audiolux jt, EU:C:2009:626, punkt 63.

²¹ U. Lõhmus, lk 643.

²² T. Tridimas 2006, lk 29–35.

²³ Kohtuotsus Belgia vs. komisjon, C-182/03, EU:C:2006:416, punkt 147; kohtuotsus Agrargenossenschaft Neuzelle, EU:C:2013:169, punkt 24; kohtuotsus Europäisch-Iranische Handelsbank vs. nõukogu, C-585/13 P, EU:C:2015:145, punkt 95.

²⁴ Kohtuotsus komisjon vs. Hispaania, EU:C:2001:31, punkt 24.

²⁵ Kohtuotsus Hispaania vs. nõukogu, C-310/04, EU:C:2006:521, punkt 81; kohtuotsus Plantanol, C-201/08, EU:C:2009:539, punkt 53.

alusel öelda, et kõigi isikute hulgas puudutab õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte Euroopa Liidu õiguses eelkõige ettevõtjaid²⁶ ehk faktiliselt on õiguspärase ootuse kaitse puhul peamine tähelepanu majandusliku iseloomuga ootustel.²⁷ Just majanduspoliitilisest aspektist õiguspärase ootuse kaitset käsitledes on Eleanor Sharpston viidanud pingeolukorrale, kui vastamisi satuvad avalik huvi ja erahuvi: ühelt poolt peaks seadusandja olema regulatiivse raamistiku muutmisel vaba, et rakendada soovitud poliitikat muutuvates majandusoludes, teiselt poolt on Sharpston tõdenud, et ometi on majandustegevusega võimalik tegeleda üksnes siis, kui on võimalik „millelegi“ tugineda.²⁸ Nimetatud pingeolukord viibki küsimuseni, millises ulatuses on ettevõtjal põhjust loota kehtiva olukorra säilimisele.

Kuid nagu öeldud, on õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele tuginemine seotud iga isiku õigusega. Teise suurema grupina, kellega õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte Euroopa Liidu Kohtu praktikas faktiliselt seondub, võib välja tuua Euroopa Liidu ametnikud.²⁹ Samuti tuleb nimetada seni üksikuid juhtumeid, näiteks neid, mis on seotud kolmandate riikide kodanike õiguspärase ootusega seoses isikute üle piiri liikumist reguleerivate eeskirjadega (Schengeni piirieskirjad)³⁰ ning liikmesriigi õiguspärase ootusega.³¹

Millistes piirides õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet kohaldatakse, on määratlemata. Võib ka nentida, et see probleem on Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtete puhul üldine.³² Euroopa Liidu Kohtu praktikast järeldub, et kohus tugineb kooskõla hindamisel õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega kolmele eeldusele. Need eeldused saab Euroopa Liidu Kohtu praktika alusel lühidalt kokku võtta järgmiselt: Euroopa Liidu institutsioon on tekitanud isikule põhjendatud lootusi, kehtiva olukorra muutmise ei olnud isikule ettenähtav ning puudub avalik huvi, mis kaaluks üles isiku põhjendatud lootused.³³ Ka Riigikohus

²⁶ Nii on märkinud ka M. Koillinen. Vt M. Koillinen. *Luottamuksensuoja eurooppalaisena oikeusperiaatteena*. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistus, 2012, lk 520.

²⁷ T. Tridimas on oma monograafia „*The General Principles of EU Law*“ õiguspärase ootuse põhimõtet käsitlevas peatükis lühidalt peatunud „mittemajandusliku iseloomuga ootustel“ (ingl *expectations of a non-commercial nature*), nii et T. Tridimasi järgi võib rääkida majanduslikest ja mittemajanduslikest ootustest. Vt T. Tridimas 2006, lk 285–286.

²⁸ E. Sharpston. *Legitimate expectations and economic reality*. – *European Law Review* 1990, 15(2), lk 103–160.

²⁹ Näiteks kohtuotsus Mendes vs. komisjon, F-125/11, EU:F:2013:35.

³⁰ Kohtuotsus ANAFE, C-606/10, EU:C:2012:348, punktid 57–83.

³¹ Kohtuotsus Ühendkuningriik vs. komisjon, EU:C:1987:416, punktid 9 ja 26–27.

³² Kohtujuristi ettepanek, Colomer, kohtuasi Atzeni jt, C-346/03, EU:C:2005:256, punkt 143; S. Prechal. *Competence Creep and General Principles of Law*. – *Review of European Administrative Law* 2010, Vol 3, Issue 1, lk 22; U. Löhmus, lk 651; C. Semmelmann, lk 461.

³³ Kohtuotsus Abrias vs. komisjon, C-3/83, EU:C:1985:283, punkt 27; kohtuotsus Iirimaa vs. komisjon, C-325/85, EU:C:1987:546, punkt 18; kohtuotsus, J. Mulder vs. Minister van Landbouw en Visserij, C-120/86, EU:C:1988:213, punkt 26; kohtuotsus Sofrimport vs. komisjon, C-152/88, EU:C:1990:259, punktid 16–19; kohtuotsus Duff jt, C-63/93, EU:C:1996:51, punkt 20; kohtuotsus Spagl vs. Hauptzollamt Rosenheim, C-189/89,

on need Euroopa Liidu Kohtu praktikast tulenevad eeldused sõnastanud,³⁴ kuid Riigikohtu sõnastusega võrreldes on nende eelduste sõnastamisel selles töös arvestatud ka hilisemat Euroopa Liidu Kohtu praktikat ning kohtujuristide Stix-Hackli ja Légeri sõnastatud õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte eeldusi.³⁵ Kohtujurist Légeri selgitustest võib järeldada, et kuigi õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet on raske ammendavalt määratleda, on seda siiski võimalik teha selle põhimõtte rikkumise eelduste kaudu.³⁶ Teadmine eeldustest on aga samuti lünklik. Selle töö autori arvates võimaldabki õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte *rikkumise* eelduste uurimine selgemalt ja täpsemalt määratleda õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet. Õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet ei ole töö autorile teadaolevalt varem käsitletud Euroopa Liidu Kohtu enda loogikast lähtudes,³⁷ s.o õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte rikkumise eeldusi järgides, kuid töö autori arvates on see objektiivne, süstematiseeritud ja selge lähenemisviis kõnealuse põhimõtte ulatuse selgitamiseks ning täpsustamiseks.

Enamik õiguskirjanduses käsitletud õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte kohaldamisega seotud probleeme on seotud eelnimetatud õiguspärase ootuse

EU:C:1990:450, punkt 15; kohtuotsus *Affish vs. Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees*, C-183/95, EU:C:1997:373, punkt 57; kohtuotsus *Rombi ja Arkopharma*, C-107/97, EU:C:2000:253, punkt 67; kohtuotsus 23.10.2001, *Dieckmann & Hansen vs. komisjon*, T-155/99, EU:T:2001:256, punkt 80; kohtuotsus *Madalmaad vs. nõukogu*, C-110/97, EU:C:2001:620, punktid 115–116; kohtuotsus *VEMW jt*, C-17/03, EU:C:2005:362, punkt 74; kohtuotsus *Belgia vs. komisjon*, EU:C:2006:416, punktid 147–148; kohtuotsus komisjon vs. Koninklijke FrieslandCampina, C-519/07 P, EU:C:2009:556, punktid 84–85; kohtuotsus *Kahla Thüringen Porzellan vs. komisjon*, C-537/08 P, EU:C:2010:769, punkt 63; kohtuotsus *ANAFE*, EU:C:2012:348, punkt 78; kohtuotsus *Agrargenossenschaft Neuzelle*, EU:C:2013:169, punktid 24–26.

³⁴ Eesti Riigikohus on sõnastanud kõnealuse põhimõtte eeldused järgmiselt: „Euroopa Kohtu praktika järgi hõlmab õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte kolme eeldust. Esiteks peavad Euroopa Liit või selle institutsioonid looma õiguspärase ootuse olukorra; teiseks tuleb kindlaks teha, kas isikutel oli alust loota kehtiva õiguse püsijäämisele, st mida „hoolikas ja mõistlik majandussubjekt“ oleks võinud ette näha; kolmandaks tuleb selgitada, kas Euroopa Liidu huvid kaaluvad üles erahuvid [...]“. Vt RKHko 3-3-1-33-06, punkt 19 ja seal viidatud Euroopa Liidu Kohtu praktika.

³⁵ Vt kohtupraktika osas viidet 33; kohtujuristi ettepanek, Stix-Hackl, kohtuasi *Di Lenardo ja Dilexport*, C-37/02, EU:C:2004:38, punktid 90–98; kohtujuristi ettepanek, Léger, kohtuasi *Belgia vs. komisjon*, C-182/03, EU:C:2006:89, punktid 368–370. Eestikeelsetes tõlgetes on nii „eeldused“ kui ka „tingimused“. Kohtujurist Stix-Hackl ettepanekus, kohtuasjas *Di Lenardo ja Dilexport* on eesti keelde tõlgitud „eeldused“. Kohtujuristi ettepaneku algkeeles on sks *Voraussetzungen*; ingl *conditions*. Vt kohtujuristi ettepanekut, Stix-Hackl, kohtuasi *Di Lenardo ja Dilexport*, EU:C:2004:38, punkt 90. Kohtujurist Légeri ettepanekus kohtuasjas *Belgia vs. komisjon* on ingl *conditions* tõlgitud eesti keelde kui „tingimused“. Vt kohtujuristi ettepanekut, Légeri ettepanek, kohtuasi *Belgia vs. komisjon*, EU:C:2006:89, punkt 368.

³⁶ Kohtujuristi ettepanek, Léger, kohtuasi *Belgia vs. komisjon*, EU:C:2006:89, punkt 368.

³⁷ Näiteks Takis Tridimas on oma monograafias „*The General Principles of EU Law*“ kõnealust põhimõtet käsitlenud teemade kaupa, mis näivad olevat järjestatud tähtsuse järjekorras, mis Tridimas neile teemadele omistanud on. Ta alustab tagasiulatuvusega, öeldes, et „[õiguspärase ootuse kaitse] põhimõtte omandab erilise tähenduse seaduste tagasiulatuva kohaldamise kontekstis.“ Vt T. Tridimas 2006, lk 251.

kaitse põhimõtte rikkumise eeldustega. Küsitud on, mis asjaoludel seda põhimõtet kohaldatakse.³⁸ Viidatud on ebaselgusele seoses ettenähtavuse kriteeriumi³⁹ ja avaliku huvi hindamisega.⁴⁰ Kuivõrd Euroopa Liidu õigusest tulenev õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte seob nii Euroopa Liidu institutsioone kui ka liikmesriike, kui nad teostavad Euroopa Liidu õigusega neile antud pädevust,⁴¹ on selgitamist vajavaks jäänud õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte järgimine liikmesriigi poolt.⁴² Õiguskirjanduses osutatakse õiguspärase ootuse põhimõtte europeaniseerumisele.⁴³ Europeaniseerumise all peetakse silmas protsessi, kus Euroopa Liidu õigus mõjutab liikmesriigi õigust. Euroopa Liidu üldpõhimõtteid silmas pidades on europeaniseerumist vaadeldud kahel tasandil. Esiteks on seda tehtud olukorras, kus liikmesriigid peavad järgima Euroopa Liidu üldpõhimõtteid, kui nad tegutsevad Euroopa Liidu õigusega neile antud pädevuse piires ning eelkõige nimetatud olukorras räägitakse europeaniseerumisest. Teiseks nähakse ka võimalust, et liikmesriigid kujundavad oma õiguskorda kuuluvaid üldpõhimõtteid teatud mahus vastavuses Euroopa Liidu üldpõhimõttega puhtalt liikmesriigi pädevusse kuuluvates asjades.⁴⁴ Selle doktoritöö huvi on seotud europeaniseerumise esimese võimalusega, s.o probleemaaatikaga, mis on seotud õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte järgimisega liikmesriigi poolt ja sh liikmesriigi tagasiulatuva mõjuga tegevuses.

Seda, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet puudutav Euroopa Liidu Kohtu praktika on mitmetes aspektides küsimusi tekitav, on märkinud Paul Craig, kes on eelkõige vaieldavaks küsimuseks pidanud õiguspärase ootuse kaitse

³⁸ E. Sharpston. European Community Law And The Doctrine Of Legitimate Expectations: How Legitimate, And For Whom? – *Northwestern Journal of International Law & Business* 1990, Vol 11, Issue 1, lk 89; Vt ka: J. Schwarze. *European Administrative Law*. Revised 1st Edition. Sweet and Maxwell, 2006, lk 950; A. Giraud. A study of the notion of legitimate expectations in State aid recovery proceedings: “Abandon all hope, ye who enter here”? – *Common Market Law Review* 2008, Vol 45, Issue 5, lk 1399.

³⁹ T. Tridimas 2006, lk 265

⁴⁰ P. Craig 2012, lk 584–585.

⁴¹ Kohtuotsus *Gemeente Leusden ja Holin Groep*, C-487/01, EU:C:2004:263, punkt 57.

⁴² T. Tridimas 2006, lk 290; S. Prechal, lk 12.

⁴³ N. A. De Vos. *Europeanisering van het vertrouwensbeginsel: betekenis van het Europese vertrouwensbeginsel voor de equivalente beginselen in Nederland, Frankrijk en België in het kader van een groeiend ius commune*. *Europeanization of the principle of legitimate expectations. The significance of the European principle of legitimate expectations for the equivalent principles in the Netherlands, France and Belgium in the framework of a growing ius commune*. 2011, lk 613–621. – Arvutivõrgus: <http://igitur-archive.library.uu.nl/dissertations/2011-0825-203514/vos.pdf> (16.11.2015); P. Boymans, M. Eliañtonio. Europeanization of Legal Principles? The Influence of the CJEU’S Case Law on the Principle of Legitimate Expectations in the Netherlands and the United Kingdom. – *European Public Law* 2013, Vol 19, No 4, lk 716; A. Kovacs, M. Varju. Hungary: The Europeanization of Judicial Review. *European Public Law* 2014, Vol 20, Issue 2, lk 195–228. Vt ka: S. Prechal, lk 5–22.

⁴⁴ P. Boymans, M. Eliañtonio, lk 716.

puudumist õigusvastasuse korral.⁴⁵ Samas tuleb märkida, et töö autorile teadaolevalt on õiguskirjanduses seni käsitlemata teema võimalik õiguspärase ootuse kaitse, kui isik on tuginenud liikmesriigi maksuhalduri Euroopa Liidu õigusega vastuolus tegevusele Euroopa Liidu käibemaksusüsteemi raames. Nimelt, sellisele võimalusele osundab Euroopa Liidu Kohtu 2006. aasta otsus kohtuasjas *Elmeke*.⁴⁶

Erinevad autorid on Euroopa Liidu Kohtu praktika alusel osutanud vähestele õiguspärase ootuse kaitse võimalikkusele.⁴⁷ Søren Schønberg on viidanud vastuolule Euroopa Liidu Kohtu õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega seotud retoorikas ja tegeliku õiguspärase ootuse kaitse vahel Euroopa Liidu õiguses.⁴⁸ Silmas peetud retoorika on ilmselgelt Euroopa Liidu Kohtu praktikas järjekindel kinnitamine iga isiku õigusest tugineda õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele, kuigi tõsiasi on ka see, et Euroopa Liidu Kohtu praktika sisaldab terve hulga reservatsioone, millal õiguspärase ootuse kaitset ei kohaldata.

Mitmed autorid on kriitiliselt viidanud Euroopa Liidu Kohtu poolsele piiratud õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte kohaldamisele ebaseadusliku riigiabi tagasinõudmisel.⁴⁹ Leitud on, et riigiabi valdkonnas on õiguspärase ootuse kaitse saavutamine vähem edukas kui teistes valdkondades,⁵⁰ mis osutab, et Euroopa Liidu Kohtu praktika kohaselt õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte kohaldamine riigiabi valdkonnas eristub teistest valdkondadest.

Õiguskirjanduse põhjal on silmatorkav, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte Euroopa Liidu õiguses pakub huvi autoritele võrrelduna Inglise õigusega.⁵¹ Selle seletus peitub suure tõenäosusega asjaolus, et õiguspärase ootuse kaitse materiaalses mõttes on Inglise õiguses suhteliselt uus mõiste.⁵² Kui

⁴⁵ P. Craig. *EU Administrative Law*. Sec.Ed. New York: Oxford University Press, 2012, lk 588–589.

⁴⁶ Kohtuotsus *Elmeke*, C-181/04, EU:C:2006:563.

⁴⁷ H. G. Schermers, D. F. Waelbroeck. *Judicial Protection in the European Union*. Sixth Ed. The Hague: Kluwer Law International 2001, lk 82; J. Schwarze 2006, lk 939; T. Tridimas 2006, lk 251; A. Giraud, lk 1399.

⁴⁸ S. Schønberg. *Legitimate Expectations in Administrative Law*. New York: Oxford University Press Inc 2000, Reprinted 2003, lk 149.

⁴⁹ T. Tridimas 2006, lk 296; A. Giraud, lk 1399; W. Weiß, M. Haberkamm. Legitimate Expectations in State Aid and the CFI. – *European State Aid Law Quarterly* 2010, Vol 9, Issue 2, lk 537; M. Koillinen, lk 368–383.

⁵⁰ M. Rzotkiewicz. The General Principles of EU Law and Their Role in the Review of State Aid Put into Effect by Member States. – *European State Aid Quarterly* 2013, Vol 2013, Issue 3, lk 467. Vt ka T. Tridimas 2006, lk 296; N. A. De Vos, lk 616.

⁵¹ Vt näiteks: S. Schønberg, P. Reynolds, lk 330–342; C. Forsyth. Legitimate Expectations Revisited. – *Judicial Review* 2011, Vol 16, Issue 4, lk 431–432; A. Brown. Justifying Compensation for Frustrated Legitimate Expectations. – *Law and Philosophy* 2011, Vol 30, No 6, lk 702–704.

⁵² T. Tridimas 2006, lk 242–243; Inglise õiguses eristatakse menetluslikku õiguspärase ootuse kaitset (ingl *procedural protection of legitimate expectations*) ja materiaalist õiguspärase ootuse kaitset (ingl *substantive protection of legitimate expectations*). Vt *R v North and East Devon Health Authority ex p Coughlan* [2001] QB 213, punkt 57; S. Schønberg, lk 31–166.

Inglise õiguses saab õiguspärase ootuse kaitsest materiaalses mõttes rääkida 1999. aastast,⁵³ siis on see põhimõtte umbes sama vana (või noor) kui õiguspärase ootuse põhimõtte Eesti õiguses, kus vastavast põhimõttest saab rääkida alates 1994. aastast.⁵⁴ Võrdluseks – Euroopa Liidu Kohtu praktikas võib dateerida kõnealuse põhimõtte sünniaastaks 1957, s.o alates otsusest kohtuasjas *Algera jt vs. Assemblée commune*.⁵⁵ Briti õigusteadlased on tõstatanud küsimusi ja püüdnud leida vastuseid, mis on antud dissertatsiooni kontekstis väga asjakohased: eelkõige tuleb nimetada küsimust, miks peab õiguspärase ootust kaitsma.⁵⁶ Christopher Forsyth on sedastanud, et õiguspärase ootuse kontseptsiooniga seotud edasimineku on olnud väike.⁵⁷ Tuttavlikult mõjub Forsythi mulje, et „[...] [õiguspärase ootuse] kontseptsioon annab sageli vähe juhiseid ja mängib parimat rolli retoorilises rollis.”⁵⁸

Eelnevast tulenevalt on uurimisprobleem järgmine: millistel asjaoludel ja millistes piirides kaitstakse isiku õiguspärase ootust Euroopa Liidu õiguses? Juba mõnda aega tagasi on Jürgen Schwarze leidnud, olles konkreetsetelt õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet silmas pidades jäänud küll ettevaatlikuks selles osas, et täieliku selguse saavutamine oleks võimalik, et on võimalik relevantsete otsuste alusel õiguspärase ootuse kaitset õigustavate asjaolude eristamine.⁵⁹ Tuleb nõustuda, et ei ole võimalik koostada lõplikku ammendavat loetelu õiguspärase ootuse kaitsmiseks vajalikest asjaoludest, sest küllap areneb õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte edasi, kuid võib väita, et praeguseks võimaldab vastasisuline mahukas Euroopa Liidu Kohtu praktika küllalt suure täpsusega välja selgitada põhilised asjaolud, mis piiritlevad ühte üldpõhimõtet – õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet Euroopa Liidu õiguses –, teisisõnu, millal on tegemist õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte rikkumisega ja millal mitte.

Ühe Euroopa Liidu üldpõhimõtte – õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte – uurimine doktoritöö tasemel võrdluses Eesti õigusega (vt allpool uurimismeetodit) ja eesti keeles on autorile teadaolevalt esmakordne. Nagu juba osutatud, on Eesti õiguses õiguspärase ootuse põhimõtet kahe kümnendi jagu arenatud, kuid võib oletada, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte Euroopa Liidu õiguses, eelkõige Euroopa Liidu eesmärkidest tulenevalt, pigem erineb õiguspärase ootuse põhimõttest Eesti õiguses. Töö autori arvates on eestikeelse õigusterminoloogia seisukohalt probleem, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet käsitlevate Euroopa Liidu Kohtu otsuste eestikeelsetes tõlgetes on samasisulist terminit tõlgitud erinevalt, mis võib luua mulje, et tegemist ongi

⁵³ R v North and East Devon Health Authority ex p Coughlan [2001] QB 213, punktid 57, 61, 62.

⁵⁴ RKPJKo III-4/1-5/94.

⁵⁵ Kohtuotsus *Algera jt vs. Assemblée commune*, EU:C:1957:7, lk 55.

⁵⁶ P. Reynolds, lk 330 ja 338–341; C. Forsyth, lk 430–432.

⁵⁷ C. Forsyth, lk 429.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ J. Schwarze 2006, lk 950. Märkida tuleb, et Schwarze tugineb oma arvamuse avaldamisel õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte käsitlemisel Euroopa Kohtu praktikale 1980ndate lõpu seisuga.

sisult erinevate mõistetega. Seetõttu on antud töös läbivalt juhitud tähelepanu sellistele probleemkohtadele ja püütud leida tõlgete hulgast kontekstuaalselt sobivaim termin eesti keeles ning autor on seda siis ka kasutanud.

Töö eesmärk, uurimisküsimused ja töö ülesehitus

Doktoritöö eesmärk on välja selgitada õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte võimalikud piirid Euroopa Liidu õiguses. Kõnealuse põhimõtte piiride väljaselgitamine lubab hinnata õiguspärase ootuse kaitse võimalikkust isiku jaoks. Töö eesmärgist tulenevalt on uurimisküsimused järgmised.

- 1) Mis on õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte olemus?
- 2) Millistel asjaoludel tekivad isikul põhjendatud lootused?
- 3) Milles seisneb ettenähtavuse kriteeriumi sisu?
- 4) Kas ja milline on test avaliku huvi ülekaalukaks hindamisel?
- 5) Millistel asjaoludel piirab isiku õiguspärane ootus õigusakti tagasiulatuvust?

Tulenevalt uurimisküsimustest on töö ülesehituses viis peatükki. Esimeses peatükis uuritakse õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte olemuse avamiseks kõigepealt, miks isiku ootusi avaliku võimu suhtes üldse kaitsma hakati. Seejuures analüüsitakse õiguspärase ootuse kaitse põhjendusi nii Mandri-Euroopa õigusel kui ka *common law*'le tuginevate käsitluste alusel. Osundatud õiguskultuuridest olenemata leiab käsitlemist õiguspärase ootuse kaitse majanduslik vaatenurk kui üks võimalik põhjendus. Järgnevalt jõutakse konkreetselt Euroopa Liidu õiguse juurde ja uuritakse, millega põhjendatakse õiguspärase ootuse kaitset Euroopa Liidu õiguses ning analüüsitakse õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtete eristamise probleemi. Lõpuks asetatakse kõnealuse põhimõtte olemuse avamiseks õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte mitte ainult Euroopa, vaid ka globaalsesse konteksti, mis võimaldab selgitada, kui laialt ja mis tähenduses seda põhimõtet tunnustatakse.

Teine, kolmas ja neljas uurimisküsimus on otseselt seotud Euroopa Liidu Kohtu praktikast tuleneva õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte rikkumise kolme eeldusega: Euroopa Liidu institutsioon on tekitanud isikule põhjendatud lootusi; kehtiva olukorra muutmine ei olnud isikule ettenähtav ning puudub avalik huvi, mis kaaluks üles isiku põhjendatud lootused. Igat eeldusega seotud uurimisküsimust uuritakse eraldi peatükis kolmes järjestikuses peatükis (2., 3. ja 4. ptk). Kõigepealt uuritakse teises peatükis põhjendatud lootuste tekkimist. Kui võrd Euroopa Liidu Kohus ei ole oma praktikas olnud järjekindel õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega seotud terminoloogias, on doktoritöös vajadus teha selguse ja süsteemsuse huvides terminoloogilisi valikuid. Seetõttu selgitatakse kõigepealt selle peatüki uurimisküsimuse seisukohalt vajalikke põhimõisteid. Põhjendatud lootuste tekkimist uuritakse mitmedimensiooniliselt. Põhjendatud lootuste teket uuritakse erinevaid olukordasid analüüsides nii Euroopa Liidu institutsioonidega kui ka liikmesriigiga seondult, kui liikmesriik teostab

pädevust Euroopa Liidu õiguse alusel. Muu hulgas analüüsitakse küsimust, millistel asjaoludel on õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega kooskõlas liikmesriigi tähtajalise õigusnormi muutmine. Põhjendatud lootuste tekke uurimine on asetatud ka institutsioonide tegevuse õiguspärasuse ja õigusvastasuse mõõtmesse ning käsitlemist leiab, kas institutsioonide õigusvastane tegevus saab mingitel tingimustel tekitada põhjendatud lootusi. Seejuures analüüsitakse Elmeka otsusest ja järgnevast kohtupraktikast nähtuva võimaliku erisusena põhjendatud lootuste teket liikmesriigi maksuhalduri Euroopa Liidu õigusega vastuolus tegevuse korral Euroopa Liidu käibemaksusüsteemi raames (punkt 2.6.2). Riigiabiiga seondult uuritakse võimalikke erisusi põhjendatud lootuste tekkimisel riigiabi valdkonnas (punkt 2.7). Küsides kas ja missugused on erisused põhjendatud lootuste tekkimisel riigiabi valdkonnas, analüüsitakse ühtlasi, kas riigiabi valdkonnas oleks õiguspärase ootuse kaitse suuremas ulatuses võimalik. Nimeetatud analüüs võimaldab kontrollida kriitika põhjendatust, et õiguspärase ootuse kaitse kohaldamine riigiabi valdkonnas on liialt piiratud. Seega on põhjendatud lootuste tekkimise käsitlemisel välja toodud kaks teemat kui kaks võimalikku valdkonnapõhist erisust.

Kolmandas peatükis selgitatakse ettenähtavuse kriteeriumi sisu uurides kõigepealt, millega põhjendatakse ettenähtavuse kontrolli. Kuna meetme ettenähtavusest oleneb, kas õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele on võimalik tugineda, uuritakse, milliste asjaolude esinemine peaks viitama meetme ettenähtavusele. Sealhulgas analüüsitakse nii Euroopa Liidu kui ka liikmesriigi institutsioonide kaalutusõigust ettenähtavuse kriteeriumi hindamise kontekstis. Kui võrd Euroopa Liidu Kohus on pööranud ettenähtavuse hindamisel eritähelepanu ettevõtjale, analüüsitakse seetõttu nõuete taset ettevõtjale ettenähtavuse hindamisel.

Neljandas peatükis püütakse avaliku huvi ülekaalukaks hindamise testi uurides selgusele jõuda, kas avalikku huvi on Euroopa Liidu õiguses võimalik piiritleda. Seejärel analüüsitakse, kuidas kaalub Euroopa Liidu Kohus avalikku huvi ja isiku põhjendatud lootusi ning millised huvid on osutunud ülekaalukaks avalikuks huviks. Lisaks hinnatakse ülekaaluka avaliku huvi tegelikku tähendust isiku põhjendatud lootuste kõrvale jätmisel.

Viimases ehk viiendas peatükis uuritakse isiku õiguspärase ootusega arvestamist õigusakti tagasiulatuvuse korral. Kõigepealt uuritakse, kuidas on Euroopa Liidu Kohus tagasiulatuvust määratlenud ning kuidas suhestuvad üksteisesse õiguskindluse põhimõte, õiguspärase ootuse kaitse põhimõte ja tagasiulatuvuse keelu põhimõte. Isiku õiguspärase ootusega arvestamist analüüsitakse nii Euroopa Liidu õiguspärase kui ka õigusvastase õigusakti tagasiulatuvuse korral. Isiku õiguspärase ootusega arvestamise analüüs liikmesriigi tagasiulatuva mõjuga tegevuses, kui liikmesriik teostab pädevust Euroopa Liidu õiguse alusel, seondub eelkõige käibemaksu puudutavate liikmesriigi õigusnormidega.

Püüdes anda tervikpilti õiguspärase ootuse kaitse põhimõttest, leiab 2.–5. peatükis ära märkimist Euroopa Liidu Kohtu praktikat käsitledes selle põhimõtte rikkumise võimalik tagajärg – kahju heastamine ehk kas kahju on heastatud õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte rikkumisel.

Uurimismeetod

Eesmärgi saavutamiseks tuginetakse 1. peatükis peamiselt õigusteoreetilisele-võrdlevale analüüsile õiguspärase ootuse kaitse olemuse avamisel. Edasi on kandvaim roll õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte piiride väljaselgitamisel Euroopa Liidu Kohtu praktika analüüsil ja sellega seonduval õiguskirjandusel. Takis Tridimasi sõnul ei saagi õiguse üldpõhimõtteid hinnata abstraktselt, vaid üksnes konkreetseid kohtulahendite järeldusi silmas pidades.⁶⁰ Samuti on õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte piiride väljaselgitamisele suunatud võrdlemine funktsionaalselt sarnase põhimõttega Eesti õiguses, s.o õiguspärase ootuse põhimõttega.⁶¹ Eesti vastava põhimõttega võrdlevalt ei ole varasemalt õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet Euroopa Liidu õiguses doktoritöö tasemel uuritud. Nagu on öeldud, võib oletada, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte Euroopa Liidu õiguses pigem erineb õiguspärase ootuse põhimõttest Eesti õiguses. Samuti tuleb märkida (kuivõrd Eesti õigusega võrdlemine on üksnes töö eesmärgi nimel) ei uurita selles töös Euroopa Liidu õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte võimalikku mõju Eesti vastava põhimõtte kujundamisele. Võrdlevad märkused on toodud joonealustes märkustes. Samuti on toodud joonealustes märkustes näiteid kõnealuse põhimõtte kontekstis Euroopa Liidu õiguses võrdluses teiste liikmesriikide õigusega.

Francis G. Jacobs, pidades silmas ühe parima näitena õiguspärase ootuse kontseptsiooni, on nimetanud võrdlevat õigust mitte ainult akadeemiliseks huviks, vaid ka tõeliseks õigusallikaks.⁶² Võrdlemine on olnud ja on Euroopa Liidu ning liikmesriikide õigust silmas pidades kahesuunaline. Euroopa Liidu Kohus ise on oma varases praktikas kohtuasjas *Algera jt vs. Assemblée commune* viidanud sõnaselgelt õigusliku probleemi võrdlevale uurimisele, osutades liikmesriikide õigusele just õiguspärase ootuse kaitse kontekstis.⁶³ Euroopa Liidu Kohus on „Goed Woneni“ eelotsuses selgitanud õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet käibemaksustamist reguleeriva liikmesriigi seaduse tagasiulatuvuse korral, viidates olukorra lahendusele Rootsi õiguses.⁶⁴ Teistpidi on märgatav, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte Euroopa Liidu Kohtu praktikas on lähtekoht võrreldes liikmesriigi enda õiguspärase ootuse põhimõttega. Nathalie De Vos võrdles oma doktoritöös õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet Euroopa Liidu õiguses vastavate põhimõtetega Madalamaade, Prantsuse ja Belgia õiguskordades.⁶⁵ John S. Belli järgi ei ole võrdlemine

⁶⁰ T. Tridimas, lk 4.

⁶¹ Vt K. Zweigert, H. Kötz funktsionaalsusest kui võrdleva õiguse metodoloogilisest printsiibist. K. Zweigert; H. Kötz. *An Introduction to Comparative Law*. Third Rev. Ed., translated from the German by T. Weir, New York: Oxford University Press 1998, lk 34.

⁶² S. Schöenberg, F. G. Jacobs eessõna.

⁶³ Kohtuotsus *Algera jt vs. Assemblée commune*, EU:C:1957:7, lk 55.

⁶⁴ Kohtuotsus „Goed Wonen“, C-376/02, EU:C:2005:251, punktid 37, 42.

⁶⁵ N. A. De Vos.

piiratud traditsioonilise ideega õigusperekondadest.⁶⁶ Selles suhtes võib nimetada Søren Schønbergi doktoritööl põhinevat monograafiat „Legitimate Expectations in Administrative Law“, milles õiguspärase ootuse põhimõtet Inglise õiguses võrreldi õiguspärase ootuse kaitsega Euroopa Liidu ja Prantsuse õiguses.⁶⁷ Mikael Koillinen võrdles oma doktoritöös „Luottamuksensuoja eurooppalaisena oikeusperiaatteena“ õiguspärase ootuse kaitse doktriini aluseid Inglise ja Saksa õiguses ning nimetatu valguses hindas vastavat doktriini Soome õiguses.⁶⁸

Õigusteoreetiline-võrdlev käsitlus on aga veel ühe väga olulise eesmärgi teenistuses. Nimelt, ta aitab kaasa kahe õiguskultuurilise mõtlemisviisi – mandri-euroopaliku kui subsumeerimisele orienteeritud ja common law’liku kui õiguse kujundamisele orienteeritud – lähenemisele. Õigupoolest ei võimaldagi printsibikeskne õigusele vastavuse otsimine ja leidmine toetumist subsumeerimisele. Määravaks saab Ronald Dworkinit meelde tuletades mitte võim, territoorium ega menetlus, vaid hoiak, kujundav hoiak. Seega käsitleb doktoritöö sellist õiguse põhimõtet, mille Euroopa Liidu Kohus on kujundanud Euroopa Liidu õigusühiskonna jaoks siduvaks põhimõtteks.⁶⁹

Allikad

Töös on kasutatud allikatena monograafiaid, artikleid, kohtupraktikat ja õigusakte. Võib öelda, et pealtnäha tundub õiguskirjanduses õiguspärase ootuse põhimõte väga palju käsitletud teemana, kuid suur osa nendest allikatest on seotud selle põhimõttega rahvusvahelises investeerimisõiguses, Inglise õiguses ja selle põhimõtte järgimise võimalikkuses paljudes Euroopa Liidu välistes riikides. Väiksem osa õiguspärase ootuse põhimõtet puudutavast kirjandusest on seotud Euroopa Liidu õigusega. Monograafiatest, milles õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet Euroopa Liidu õiguses seni käsitletud on, tuleb nimetada Takis Tridimasi monograafiat „The General Principles of EU Law“⁷⁰ ja Paul Craigi monograafiat „EU Administrative Law“⁷¹, milles mõlemas on käsitletud Euroopa Liidu õigust laiemalt. Samuti on selle doktoritöö kontekstis oluline olnud õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega seonduvale problemaatikale tähelepanu juhtimisel Jürgen Schwarze teose „European Administrative Law“ õiguskindlust ja õiguspärase ootuse kaitset puudutav peatükk.⁷²

Doktoritöös on tuginetud õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega seonduvale kohtupraktikale ja muudele allikatele seisuga september 2015.

⁶⁶ J. S. Bell. Comparative Administrative Law. – M. Reimann; R. Zimmermann (ed.) *The Oxford Handbook of Comparative Law*. New York: Oxford University Press 2008, lk 1267–1268.

⁶⁷ S. Schønberg, lk 1–2.

⁶⁸ M. Koillinen, lk 523.

⁶⁹ R. Dworkin. *Law's Empire*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1986, lk 413.

⁷⁰ T. Tridimas 2006, lk 242–297.

⁷¹ P. Craig 2012, lk 549–589.

⁷² J. Shwarze 2006, lk 867–1172.

1. ÕIGUSPÄRASE OOTUSE KAITSE PÕHIMÕTTE OLEMUS

1.1 Õiguspärase ootuse kaitsmise põhjendused

1.1.1 Õiguspärase ootuse kaitse põhjendused

Mandri-Euroopa õiguses ja *common law*'s

Mis on õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte põhjendused, alus või juhtmõte? Eri sõnastuses on küsimus tekkinud seoses õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte kohaldamise piiride ebaselgusega.⁷³ Selliseid küsimusi küsides on mõistagi vaadatud ajas tagasi, et näha, millest õiguspärase ootuse kaitse on alguse saanud ja miks isiku ootusi avaliku võimu suhtes üldse kaitsma hakati.

Põhjendust õiguspärase ootuse kaitseks on nähtud alates Charles de Montesquieu'st, s.o tema teosest „Seaduste vaim“. Montesquieu'le tuginedes on seostatud ootuste kaitset õigusriiklusega ja on väidetud, et „[...] ootuste kaitsmine on vastumürk piiranguteta võimu teostamisele [...]“.⁷⁴ Samas on viidatud, et selline mõte ei ole olnud omane üksnes Montesquieu'le, vaid ka Jeremy Bentham leidis, et seadusandja peab kindlustama inimeste ootusi „kindlust pakkuva põhimõttega“ (ingl „*security-providing principle*“).⁷⁵

Õiguspärase ootuse kaitse põhjendusi võib näha täpsemalt õiguse üldpõhimõtete tekkeloos. Õiguskirjanduses on viidatud, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte teke ei ole täpselt teada.⁷⁶ Kuigi seda ei ole väga kategooriliselt väidetud, on õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte, nii nagu ka proportsionaalsuse põhimõtte päritolu seostatud Saksa õigusega.⁷⁷ Õiguse üldpõhimõtete juuri nähakse 19. sajandi Saksa õiguses monarhide piiranguteta võimu teostamise ja

⁷³ S. Schönberg, lk 2; J. Schwarze 2006, lk 938; P. Reynolds, lk 338–341; C. Forsyth, lk 431–432. A. Brown, 2012, lk 643; P. Craig 2012, lk 554–556.

⁷⁴ A. Brown, 2011, lk 709; A. Brown, 2012, lk 643. Montesquieu kirjutas teoses *De L'Esprit Des Lois*: „[...] que la propriété & la vie des citoyens y foient assurées & fixes comme la constitution même de l'état.“ Vt Charles de Secondat Montesquieu. *De L'Esprit Des Lois*. new ed. 146, 1768, Livre VI, lk 146. Õiguskirjanduses on õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte kujunemislugu ja põhjendused suhteliselt palju käsitletud teema. Vt eelkõige: G. Nolte; S. Schönberg, lk 9–30; M. Koillinen, lk 99–224; M. Sigron. *Legitimate Expectations Under Article 1 of Protocol No.1 to the European Convention on Human Rights*. Cambridge: Intersentia 2014, lk 43–52. Samuti J. Schwarze 2006, lk 886, 946, 948; P. Reynolds; C. Forsyth; R. Kläger. „*Fair and Equitable Treatment*“ in *International Law*. New York: Cambridge University Press 2011, lk 165; A. Brown, 2012. Seepärast ei peatuta selles töös nimetatud teemal detailselt, aga üritatakse välja tuua töö autori hinnangul peamine. Mitmed viimaste aastate õigusteaduslikud artiklid viitavad kestvale diskussioonile põhjenduste üle *common law*'d puudutades. Vt P. Reynolds; C. Forsyth; A. Brown, 2012; F. Ahmed, A. Perry. The coherence of the doctrine of legitimate expectations. – *Cambridge Law Journal* 2014, Vol 73, Issue 1, lk 61–85.

⁷⁵ A. Brown 2011, lk 709.

⁷⁶ G. Nolte, lk 191; J. Schwarze 2006, lk 886.

⁷⁷ G. Nolte, lk 191; M. Koillinen, lk 78. Seda, et sks termin *Vertrauensschutz* tähistab õiguspärase ootuse põhimõtet, on selgitatud allpool punktis 1.1.3.1.

võimude diskretsiooniõiguse võimaliku kuritarvitamise probleemide puhul. Kohtutel oli võimalik otsustada üksnes seda, kas ametiasutuste aktid olid õiguspärased ja kas need olid vastu võetud seaduste eesmärgi silmas pidades. Õiguse üldpõhimõtete areng sai väidetavalt alguse Preisi kõrgema halduskohtu (sks *Preussisches Obergerverwaltungsgericht*) õigusemõistmisega kontseptsiooni *Rechtsstaat* alusel, mis nõudis, et riik tegutseks õiguse piires ning et õigus oleks täpne, kalkuleeritav ja täide viidav (ingl *enforceable*).⁷⁸ Konkreetselt õiguspärase ootuse põhimõtet silmas pidades ongi õiguskirjanduses viidatud 19. sajandi lõpu Preisi haldusõigusele ja märgitud on, et sõnaselgelt opereeriti selle põhimõttega Weimari Vabariigi ajal.⁷⁹

Samuti on õiguskirjanduses viidatud õiguse üldpõhimõtete tunnustamisele enne II maailmasõda Madalmaades ja Prantsusmaal. Madalmaade kohtupraktikas tunnustati esimest õiguse üldpõhimõtet, s.o õiguskindluse põhimõtet, 1935. aastal ja mitmeid teisi õiguse üldpõhimõtteid, sh õiguspärase ootuse põhimõtet, pärast II maailmasõda. Esimest õiguse üldpõhimõtet, s.o õiguskindluse põhimõtet, tunnustades leidis Madalmaade kohus, et administratsioon peab õiguskindluse põhimõttest kinni pidama isegi siis, kui kirjapandud õiguses säte puudub. Õiguse üldpõhimõtete esiletõusu kriisiaastatel enne II maailmasõda ja pärast II maailmasõda Madalmaades ning Prantsusmaal on põhjendatud delegeeritud õiguse tohutu suurenemisega, mis tähendab, et administratsioon oli volitatud paljudes valdkondades, eriti aga majanduses, sekkuma isikute tegevusse. Kuivõrd delegeeritud õigus ei reguleerinud administratsiooni tegevust detailselt, vaid andis sellele diskretsiooniõiguse, pidid halduskohtud kohtuliku kontrolli tegemiseks leidma olemasolevale haldusotsuste analüüsile, milleks oli õiguspärasuse hindamine, veel teisi standardeid, et kaitsta isikuid avaliku võimu ees. Nende uute standardite ehk õiguse üldpõhimõtete esilekerkimisel on Rob Widdershoven ja Milan Remac Madalmaade õiguse kontekstis märkinud, et muidugi ei mõelnud kohtud neid välja, vaid need tuletati „üldisest õigusteadvusest“. Nii on Widdershoven ja Remac leidnud, et õiguse üldpõhimõtete puhul tuleb eeldada nende olemasolu, need on „peidetud“ õiguskorda ning kohtud peavad need üksnes üles leidma. Nimetatud autorite arvates kohaldasid Madalmaade kohtud juba pärast II maailmasõda kaudselt Ronald Dworkini sobivuse kriteeriumit, mis tähendab, et õiguse üldpõhimõtete tunnustamine oleneb nende õiguskorda sobivusest ja sellest, kas nad suudavad pakkuda põhjendust õiguspärasele.⁸⁰ Eelnevast tuleneb, et õiguse üldpõhimõtete esilekerkimise tõukejõud on olnud nii Saksa, Madalmaade kui ka Prantsuse õiguses sama – selleks on olnud vajadus kaitsta üksikisikut haldusorgani diskretsiooniõiguse võimaliku kuritarvitamise eest.

⁷⁸ G. Nolte, lk 198–199.

⁷⁹ M. Koillinen, lk 78.

⁸⁰ R. Widdershoven; M. Remac, lk 382–384. Dworkini järgi on printsiibid seotud „teatud küllaldase sobivuse künnisega“ (ingl „a certain threshold adequacy of fit“). Vt R. Dworkin. *Taking Rights Seriously*. New Delhi: Universal Law Publishing Co. Pvt. Ltd. Fifth Indian Reprint 2010, lk 342.

Saksamaa Konstitutsioonikohus on tuletanud õiguspärase ootuse kaitse (sks *Vertrauensschutz*) põhimõtte õigusriigi põhimõttest ja õiguskindluse põhimõttest.⁸¹ Nii õiguskirjanduses väidetu kui ka Saksamaa Konstitutsioonikohtu mõttekäigu kohaselt tuleneb õigusriigi põhimõttest õiguskindluse põhimõte, mis on omakorda aluseks õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele.⁸² Saksa kohtupraktika kohaselt nõuab õiguskindluse põhimõte seda, et õiguskord oleks isiku jaoks usaldusväärne ja ettenähtav.⁸³ Õiguskirjanduses on viidatud Saksamaa Konstitutsioonikohtule, mis on leidnud, et „[...] kodaniku jaoks tähendab õiguskindlus eelkõige õiguspärase ootuse kaitset.“⁸⁴ Seega saab järeldada, et õigusriigi põhimõte nõuab õiguskindlust ja õiguskindluse põhimõte omakorda õiguspärase ootuse kaitset.

Õiguskirjanduses on viidatud Gustav Radbruchile, arutledes õiguskindluse kui õiguspärase ootuse kaitse põhjenduse üle.⁸⁵ Kuigi Radbruchi seisukohtade mõju õiguspärase ootuse kaitse põhjendamisel ei ole sõnaselgelt välja toodud, võib siinkirjutaja arvates siiski oletada, et just Radbruch võis olla see, kelle mõtetele on tuginetud ja kelle mõtetest on tuletatud õiguskindluse nõudest tulenev põhjendus õiguspärase ootuse kaitseks.

Nimelt on Radbruch pidanud õiguskindlust õiguse idee üheks elemendiks järgmisest kolmest: õiglus, eesmärgipärasus ja õiguskindlus.⁸⁶ Radbruchiga võib seostada õiguskindluse idee sisustamist, õiguskindlus on Radbruchi järgi „kord või rahu“.⁸⁷ Radbruchi seisukohtasid silmas pidades on leitud, et õiguskindluse nõueteks on stabiilsuse ja ettenähtavuse nõue.⁸⁸ Aga just õiguskorra usaldusväarsust ja ettenähtavust on Saksa kohtupraktikas peetud õiguskindluse nõueteks.⁸⁹

Kirjanduses on viidatud Radbruchi seisukoha muutusele pärast II maailmasõda, võrreldes sõjaeelse seisukohaga nende õiguse idee elementide konflikti käsitlemisel.⁹⁰ Kui sõjaeelselt arvas Radbruch, et konflikt õigluse ja õiguskindluse vahel tuleb lahendada õiguskindluse kasuks, siis sõja järel leidis ta, et õigluse ja õiguskindluse konflikt tuleb lahendada positiivse õiguse kasuks, välja

⁸¹ M. Sigron, lk 46.

⁸² J. Schwarze 2006, lk 886–887.

⁸³ M. Sigron, lk 48.

⁸⁴ J. Schwarze 2006, lk 948. Vt ka: M. Sigron, lk 48.

⁸⁵ M. Koillinen, lk 125–126.

⁸⁶ G. Radbruch. *Legal Philosophy. – The Legal Philosophies of Lask, Radbruch, and Dabin*. Cambridge: Harvard University Press, 1950, lk 107–109; Vt ka: P. Jõgi. *Õigus ja eetika: teooriad õigusest ja õiglusest 20. sajandi õigusfilosoofias*. Juura, 1997, lk. 49; T. Spaak. *Meta-Ethics and Legal Theory: The Case of Gustav Radbruch. – Law and Philosophy* 2009, Vol 28, No 3, lk 268.

⁸⁷ G. Radbruch, lk 108.

⁸⁸ T. Spaak, lk 270. Gustav Radbruchi väite kohta, et me vajame stabiilsust ja ettenähtavust, on Torben Spaak öelnud, et „[...] see väide [...] ei saa rohkem kehtiv olla kui vastuväide, et me ei vaja stabiilsust ja ettenähtavust.“ Vt T. Spaak, lk 271; G. Radbruch, lk 109, 116–117.

⁸⁹ M. Sigron, lk 48.

⁹⁰ P. Jõgi, lk 49; T. Spaak, lk 272.

arvatud juhul, kui vastuolu õiglusega on nii talumatu, et konfliktis peab peale jääma õigus. Nagu Piibe Jõgi Radbruchile tuginedes selgitanud on, kehtib see „ebaõiglase seaduse määratlus“, mida kirjanduses on nimetatud Radbruchi valemiks, üksnes tõeliselt äärmuslike olukordade kohta ning „[s]eega üldreeglikult peab siiski jääma õigusriigile omane õiguskindluse printsiip, mille järgi on kehtiv seadus ka siduv.“⁹¹

Gustav Radbruchi mõtteid jagab Raul Narits, pidades õiguslikku garanteeritust õigluse ja eesmärgipärasuse kõrval õiguse idee kolme põhielemendi hulka kuuluvaks.⁹² Narits kirjutab:

„Õiguslik garanteeritus (õiguskindlus) peab tugevdama usaldust õiguskorra vastu. Õiguskindluse all mõeldakse võimalikult heatasemelist õiguse realiseerimist valdavalt selle rakendamise kaudu. See eeldab omakorda, et õigus ise oleks kindel, selge ja ühetähenduslik. [...] Õiguse ülesanne on anda küllaldaselt üldised ja selged ettekirjutused teatud käitumise liiki ja selle määra silmas pidades. Just nii luuakse igapäevasele reaalsele võimaluse olulises ette näha, milline võiks olla ühe või teise õigusliku tähenduse omava probleemi juriidiline lahendus.“⁹³

„Õiguskindlus kui õiguse idee komponent, samas ka kui iseseisev õigusprintsiip, on paljudel juhtudel ühiskonna efektiivse funktsioneerimise immanentne tingimus,“⁹⁴ on Narits öelnud. Aulis Aarnio, kelle järgi viitab õiguskindlus tavaliselt ettenähtavusele, on märkinud, et „[...] kogu sotsiaalne elu rajaneb ettenähtavuse eeldusel.“⁹⁵ Aarnio järgi viiks ettenähtavuse puudumine ühiskonna kaoseni, vajalik on „vähemalt teatud tasemel ettenähtavus“.⁹⁶

Uurides nüüd seda, kuidas põhjendatakse õiguspärase ootuse kaitset *common law*’s, siis nagu Søren Schønberg on kokku võtnud paljudele Mandri-Euroopa õigusele ja *common law*’le tuginevatest käsitlustest, saab mõlemal juhul õiguspärase ootuse kaitse põhjendamisel rääkida õigusriigi põhimõttega seotud õiguskindluse põhimõttest, milles sisaldub õiguspärase ootuse kaitse nõue.⁹⁷ Seega võib Schønbergile tuginedes rääkida õigusriigi ideega seotud õiguskindluse põhimõttest kui Mandri-Euroopa õiguse ja *common law* ühisosast. Seevastu Paul Craigi järgi on õigusriigiga seotud õiguskindluse argument ootuse kaitseks omane üksnes Mandri-Euroopa ja Euroopa Liidu õigusele.⁹⁸ Paljudest allikatest ilmnebki, et põhjendusi, miks on vaja isiku õiguspärasest ootust avaliku võimu suhtes kaitsta, nähakse erinevalt, pidades silmas nii Mandri-Euroopa õigust kui ka *common law*’d. Seejuures tuleb märkida, et

⁹¹ P. Jõgi, lk 49.

⁹² R. Narits. *Õiguse entsüklopeedia*. 2. tr. Tallinn: Juura, 2004, lk 33.

⁹³ *Ibid*, lk 35.

⁹⁴ R. Narits 2008.

⁹⁵ A. Aarnio. *Reason and Authority. A Treatise on the Dynamic Paradigm of Legal Dogmatics*. Aldershot: Ashgate/Dartmouth, 1997, lk 13.

⁹⁶ *Ibid*, lk 13–14.

⁹⁷ S. Schønberg, lk 12.

⁹⁸ P. Craig 2012, lk 554–555.

kõnealuse põhimõtte põhjenduste otsimisel Mandri-Euroopa õiguses ja *common law*'s on õiguskirjanduses eelkõige viidatud Saksa ning Inglise õigusele.⁹⁹

Søren Schønberg toob välja õigusriigi teooria, mis tema arvates samuti seostab ootuseid õiguskindluse ideega. Schønbergi arvates on õigusriigi põhimõttega kõige selgemalt ettenähtavuse ja kindluse nõude seostanud Joseph Raz,¹⁰⁰ kusjuures Razi puhul on viidatud, et tema nagu palju teisedki põhimõtteliselt kinnitab Lon L. Fulleri nõudeid.¹⁰¹ Fullerile on viidatud nii laiemalt õigusriigi kui ka kitsamalt õiguskindluse idee sisustamise puhul,¹⁰² millega peetakse silmas Fulleri „õiguse sisemise moraalsuse kaheksat nõuet“ (ingl „*the eight demands of the law's inner morality*“): normide üldisuse nõue; seaduste avaliku väljakuulutamise nõue; mittetagasiulatuvuse nõue; seaduste selguse nõue; seaduste vastuolude puudumise nõue; nõue, et seadused ei tohi nõuda võimatut; seaduste järjepideva kehtimise nõue; kehtestatud normidega õiguse rakendamise kongruentsuse nõue.¹⁰³ Sionaidh Douglas-Scott on leidnud Razile ja Fullerile viidates ning just eelnimetatud õigusriigi ideega seotud nõuetele tuginedes, et need nõuded rõhutavad õiguse üldpõhimõtete, sh õiguspärase ootuse põhimõtte kehtimist. Douglas märgib, et õigusriigi põhimõtete järgimine suurendab kindlust ja ettenähtavust isikute hulgas, kodanike ja riigi vahel ning piirab riigi diskretsiooni ehk piirab võimu kuritarvitamist.¹⁰⁴

Paul Craig viitab õigusriigi kontseptsiooniga seotud õiguskindlusele kui õiguspärase ootuse põhjendusele Mandri-Euroopa ja Euroopa Liidu mõtlemises. Craig on ühe võimaliku õiguspärase ootuse kaitse põhjendusena välja toonud asjaolu, et see kaitse soosib head haldust ja usaldust riigi suhtes.¹⁰⁵ Craig ei osuta õiguskindlusele kui kõnealuse põhimõtte põhjendusele *common law*'s, mis viitab asjaolule, et *common law*'s ei peeta õiguskindlust heaks seletuseks õiguspärase ootuse põhimõtte põhjendamisel. Craig aga ei põhjenda, miks ei ole õiguskindluse nõue sobilik.

Samamoodi ei pea õiguskindlust õiguspärase ootuse kaitse põhjenduseks Briti õigusteadlased Paul Reynolds¹⁰⁶ ja Christopher Forsyth.¹⁰⁷ Inglise õiguse kontekstis

⁹⁹ G. Nolte, lk 195; P. Reynolds, lk 330–341, M. Koillinen, lk 99–224.

¹⁰⁰ S. Schønberg, lk 9, 13 ja seal viide 30.

¹⁰¹ A. Marmor, *The Ideal of the Rule of Law*. – D. Patterson (ed). *A Companion to Philosophy of Law and Legal Theory*. 2nd ed. Wiley-Blackwell, 2010, lk 673 viide 1.

¹⁰² S. Schønberg, lk 12 ja seal viide 24; P. Popelier. *Legal Certainty and Principles of Proper Law Making*. – *European Journal of Law Reform* 2000, Vol 2, No 3, lk 322, 325; S. Douglas-Scott. *The Problem of Justice in European Union*. – J. Dickson, P. Eleftheriadis (eds). *Philosophical Foundations of European Union Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012, lk 434; H. Gribnau. *Equality, Legal Certainty and Tax Legislation in the Netherlands. Fundamental Legal Principles as Checks on Legislative Power: A Case Study*. – *Utrecht Law Review* 2013, Vol 9, Issue 2, lk 70.

¹⁰³ L. L. Fuller. *The Morality of Law*. New Haven and London: Yale University Press, 1969 Revised edition, lk 46–91.

¹⁰⁴ S. Douglas-Scott, lk 434–435.

¹⁰⁵ P. Craig 2012, lk 555.

¹⁰⁶ P. Reynolds, lk 339–341.

¹⁰⁷ C. Forsyth, lk 431–432.

on väidetud, et õiguspärase ootuse doktriin on muutunud Inglise õiguse osaks uurimata, miks õiguspärasest ootusest peaks kaitsma.¹⁰⁸ Craig nagu ka Schönberg on õiguspärase ootuse kaitse ühe võimaliku põhjendusena kirjeldanud ka *reliance theory*'t.¹⁰⁹ Seda, et tegemist ei ole selgelt välja arendatud teooriaga, kinnitab Schönberg, kelle sõnul võrdsustab *reliance theory* õiguspärase ootuse eraõigusliku estoppeli põhimõttega.¹¹⁰ Schönberg on *the reliance*'i põhimõtte formuleerinud nii: „[...] avaliku võimu vabadus võtta meetmeid avaliku huvi kohaselt on piiratud ulatuses, kus see põhjustab kahju teatud isikutele.“¹¹¹

Inglise kohtupraktikas on leitud, et õiguspärase ootuse kaitset põhjendavad õigluse või õiglase avalik haldus (ingl *fairness in public administration*), hea haldus (ingl *good administration*), usaldus ja võimu kuritarvitamisest hoidumine.¹¹² Samas on enamikku eelnimetatud põhimõtetest suhtunud ka kriitiliselt, kuivõrd neid on peetud kas liiga abstraktseks või kasutuks.¹¹³ Näiteks on õiguspärase ootuse kaitsmise põhjenduse kohta, et hoiduda tuleb võimu kuritarvitamisest, öeldud, et see on liialt piiritlemata, lahendamaks õiguspärase ootuse kaitsega seotud asju.¹¹⁴ Seetõttu võib töö autori arvates Inglise õiguse kontekstis öelda, et kokkulepet selle kohta, miks peaks õiguspärasest ootust kaitsma, ei ole. Oletada võib, et diskussioon jätkub.

Seega saab järeldada, et Mandri-Euroopa õiguses on õiguspärase ootuse kaitset põhjendatud õigusriigi ideega seotud õiguskindlusega ehk õiguskindlus nõuab õiguspärase ootuse kaitset. Töö autori hinnangul ei ole *common law*'s seni kokkulepet, miks peaks õiguspärasest ootust kaitsma, kuigi on välja pakutud mitmesuguseid põhjendusi.

1.1.2 Õiguspärase ootuse kaitse majanduslik vaatenurk

Lisaks eelmises alapunktis käsitletud põhjendustele on õiguspärase ootuse kaitse võimaliku põhjendust vaadeldud majanduslikust aspektist.¹¹⁵ Alljärgnevalt uuritakse, kas õiguspärase ootuse kaitse on põhjendatud majanduslikust aspektist.

¹⁰⁸ P. Reynolds, lk 330; põhimõtteliselt on samal seisukohal ka Forsyth. Vt C. Forsyth, lk 430. Vt ka: D. Barak-Erez. The Doctrine of Legitimate Expectations and the Distinction between the Reliance and Expectation Interests. – *European Public Law* 2005, Vol 11, Issue 4, lk 584; J. Watson. Clarity and ambiguity: a new approach to the test of legitimacy in the law of legitimate expectations. – *Legal Studies* 2010, Vol 30 No 4, lk 633.

¹⁰⁹ P. Craig 2012, lk 554; Vt ka: S. Schönberg, lk 9–11; D. Barak-Erez, lk 583–601.

¹¹⁰ S. Schönberg, lk 9.

¹¹¹ *Ibid*, lk 10.

¹¹² S. Schönberg, lk 24–26; P. Reynolds, lk 330; C. Forsyth, lk 430; P. Craig, lk 554–555; F. Ahmed, A. Perry, lk 61–85; M. Sigron, lk 49–52.

¹¹³ P. Reynolds, lk 330; C. Forsyth, lk 431; F. Ahmed, A. Perry, lk 61–85.

¹¹⁴ F. Ahmed, A. Perry, lk 61–85.

¹¹⁵ E. Sharpston. Legitimate expectations and economic reality, lk 103–160; S. Schönberg, lk 12, 28–29; A. Boute. The Quest for Regulatory Stability in the EU Energy Market: An Analysis through the Prism of Legal Certainty. – *European Law Review* 2012, 37 (6), lk 675–692; A. Portuese, O. Gough, J. Tanega. The principle of legal certainty as a principle of economic efficiency. – *European Journal of Law and Economics* 2014.

Schönberg on märkinud, et õigusriigi teooria pooldajad näevad õiguspärase ootuse põhimõtet kui ühte õigusriigi aspekti, ja selgitanud, et „[...] õigusriigi teooria tuleneb autonoomiast. Et isikud saaksid olla autonoomsed, peavad nad vähemalt olema võimelised ette planeerima ja sellepärast ette nägema teatava kindluse tasemega nende tegude tagajärgi. Seadused ja nende tegevus, kes neid kohaldavad, on seetõttu ettenähtavuse ja kindluse nõude subjektiks. Majanduslikust vaatenurgast on õiguskindlus, nagu Max Weber näidanud on, eeltingimus ratsionaalseks ettevõtmiseks kapitalistlikus majanduses.“¹¹⁶

Tõepoolest, pikka aega on kehtinud tees, et majandus vajab õiguskindlust. Nii leidis Max Weber pea sada aastat tagasi.¹¹⁷ Friedrich August von Hayek on rõhutanud õiguskindluse tähtsust vaba ühiskonna toimimiseks. Tema hinnangul „ei ole olemas tõenäoliselt ühtegi faktorit, mis oleks rohkem panustanud Lääne heaolusse, kui suhteliselt kindel õigus, mis on siin prevaleerinud.“¹¹⁸ Sealjuures ei ole õigusriigi põhimõtete järgimine Hayeki sõnul piisav tingimus vaba majanduse toimimiseks.¹¹⁹ Õiguskindluse põhimõtte erilisest tähtsusest majandusele räägib Takis Tridimas. Tema osutatud positiivset seost õiguskindluse ja majandustulemuste vahel¹²⁰ kinnitavad Aurelien Portuese, Orla Gough ja Joseph Tanega, pidades silmas õiguskindluse põhimõtet konkreetset Euroopa Liidu õiguses. Need autorid on leidnud, et õiguskindluse põhimõttel Euroopa Liidu õiguses on mitte ainult õigusriigi ideest tulenev põhjendus, vaid ka tõhususe põhjendus (ingl *efficiency rationale*). Portuese jt on ka leidnud, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõte Euroopa Liidu õiguses on osaline majandusliku efektiivsuse soodustamisel.¹²¹ Rõhutatud on õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse majanduslikku funktsiooni Euroopa Liidu energiaturuga seonduvalt.¹²² Eleanor Sharpstoni artiklist „Legitimate expectations and economic reality“ võib pigem järeldada, et kui õiguspärasest ootust ei kaitsta, võib see mõjuda majandustegevusele negatiivselt. Sharpston kirjutab õigesti, et muudatused õiguslikus raamistikus on ainult üks risk, millega ettevõtjad peavad kokku puutuma, ning et seadusandjal peabki olema vabadus muuta õiguslikku raamistikku muutunud olude kohaselt. Kuid Sharpston ei arva, et see seadusandja vabadus saaks olla piiramatult majanduslikust aspektist vaadatuna ja on leidnud, et kui õiguslikus raamistikus tehakse liiga meelevaldseid või liiga sagedasi ja ootamatuid muudatusi, siis teatud ettevõtjad lahkuvad.¹²³ Selline arvamus meenutab Adam Smithi mõtet, et „[k]aupmees, nagu on väga õigesti öeldud, ei pruugi tingimata olla ühegi kindla maa kodanik. Tema jaoks on väga suuresti ükskõik, millisest

¹¹⁶ S. Schönberg, lk 12.

¹¹⁷ M. Weber. *Economy and Society*. Ed by G. Roth and C. Wittich. Berkeley: University of California Press, 1978, lk 883.

¹¹⁸ F. A. Hayek. *The Constitution of Liberty*. With a new introduction by Irwin M. Stelzer. London: Routledge Classics, 2006, lk 183.

¹¹⁹ *Ibid*, lk 195.

¹²⁰ T. Tridimas 2006, lk 242.

¹²¹ A. Portuese, O. Gough, J. Tanega, lk 1–26.

¹²² A. Boute, lk 675–692.

¹²³ E. Sharpston. *Legitimate expectations and economic reality*, lk 103–160.

paigast ta oma äri korraldab, ning väga väike ebameeldivus võib panna teda oma kapitali ja koos sellega ka kogu äritegevust, mida see toetab, üle viima ühelt maalt teise.¹²⁴ Schønberg on oma järeldustes pidanud võimalikuks, kuid mitte kindlaks, et õiguspärase ootuse kaitse suurendab majanduse efektiivsust.¹²⁵ Seose õiguspärase ootuse põhimõtte ja majandustegevuse vahel on toonud välja Riigikohus, kes on leidnud, et „[õ]iguspärase ootuse põhimõte ei tähenda riigivõimule üksnes piirangut, vaid võimaldab sel ennast siduda nii, et isikutele antakse tulevikus kehtima hakkavate normide suhtes lubadus ja kindlus ning isikuid suunatakse sellega oma tegevust pikaajaliselt plaanima, sh julgustatakse investeerima.“¹²⁶

Tuleb märkida, et siiski on õiguspärase ootuse kaitse põhjendatust majanduslikust aspektist uuritud vähe. Töö autori arvates ei saa selle küsimuse analüüsimisel kõrvale jätta laiemat konteksti. Nimelt, märksa rohkem õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse seosest majandusega on uuritud laiemalt õigusriigi seost majandusega. The Economist on eri majandusteadlaste seisukohti kokku võttes märkinud, et „[...] mida parem on õigusriik, seda rikkam on rahvas [...]“.¹²⁷ Positiivse seose õigusriigi ja majanduskasvu vahel on toonud välja näiteks Richard A. Posner¹²⁸ ja Roberto Rigobon ning Dani Rodrik.¹²⁹ Kuid samas, nagu ka The Economist nimetab, ei kinnita uuemad uuringud seda.¹³⁰ Mis mõjutab mida, on jäänud ebaselgeks. Eksisteerib arvamus, et „[v]õib-olla [majandus]kasv aitab õigusriigile kaasa, mitte vastupidi. Võib-olla riigid saavad lubada õigusriigi luksust ainult pärast seda, kui nad on saanud rikkaks.“¹³¹ Terve hulk autoreid ei jaga tõepoolest enam veendumust, et majandusarengu vältimatu eeltingimus on õigusriigi põhimõtete järgimine.¹³² On leitud, et õigusriigi

¹²⁴ A. Smith. *Uurimus riikide rikkuse iseloomust ja põhjustest*. I köide. Tartu: Ilmamaa, 2005, lk 620.

¹²⁵ S. Schønberg, lk 28, 30.

¹²⁶ RKPJKo 3-4-1-27-13, punkt 55.

¹²⁷ Economics and the rule of law. Order in the jungle. *The Economist*. Mar 13th 2008. – Arvutivõrgus: <http://www.economist.com/node/10849115> (16.11.2015).

¹²⁸ R. A. Posner. Creating a Legal Framework for Economic Development. – *The World Bank Research Observer* 1998, Vol 13, No 1, lk 3.

¹²⁹ R. Rigobon, D. Rodrik. Rule of law, democracy, openness, and income. Estimating the interrelationships. – *Economics of Transition* 2005, Vol 13, Issue 3, lk 533–564.

¹³⁰ Economics and the rule of law. *The Economist*.

¹³¹ *Ibid.*

¹³² O. Chukwumerije. Rhetoric versus Reality: The Link between the Rule of Law and Economic Development. – *Emory International Law Review* 2009, Vol 23, Issue 2, lk 383–436; F. Fukuyama. Transitions to the Rule of Law. – *Journal of Democracy* 2010, Vol 21, No 1, lk 33–44; A. Raynouard; A.-J. Kerhuel. Measuring the law: Sécurité juridique as a watermark. – *International Journal of Disclosure & Governance* 2011, Vol 8, No 4, lk 360–379; S. Haggard, L. Tiede. The Rule of Law and Economic Growth: Where are We? – *World Development* 2011, Vol 39, No 5, lk 673–685; X. Wang, L. C. Xu, T. Zhu. Foreign direct investment under a weak rule of law. Theory and evidence from China. – *Economics of Transition* 2012, Vol 20, Issue 3, lk 401–424; M. Gouda. Islamic constitutionalism and rule of law: a constitutional economics perspective. – *Constitutional Political Economy* 2013, Vol 24, Issue 1, lk 57–85. Vt ka: S. W. Schill.

tähendus majandusarengu suhtes võib olla ülehinnatud.¹³³ Hiinat silmas pidades on järeldatud, et „[...] õigusriik üksi, kas ellu rakendatud laias või kitsas tähenduses, ei saa iseenesest olla majandusliku heaolu peamiseks mootoriks. Seda tähelepanekut kinnitab Hiina mõistus: kiire majanduskasvu ja suhteliselt nõrga õigusriigi duaalsuse reaalsus Hiinas.“¹³⁴ Nagu Francis Fukuyama märgib, ei ole Hiina õigusriik ja nagu selgunud on, ei olnudki õigusriiki vaja, et saavutada suurt majanduskasvu rohkem kui kolme kümnendi jooksul. Samas on väga oluline Fukuyama märkus, et korrelatsiooni otsimisel õigusriigi ja majandustulemuste vahel tuleb probleemi näha ikkagi õigusriigi defineerimises, kuivõrd õigusriiki mõistetakse väga erinevalt.¹³⁵ Samuti on viidatud õigusriigi puudumisele, sh seaduste ebastabiilsusele ja ebaselgusele, islamiriikides.¹³⁶ Töö autori arvates ei saa aga kõrvale jätta fakti, et mitmetes islamiriikides on aastatel 2000–2014 keskmine sisemajanduse koguprodukti (SKP) kasv olnud oluliselt suurem vastavast näitajast lääneriikides ja ka maailma keskmisest SKP kasvust samal perioodil.¹³⁷ Niisiis on töö autori arvates võimalik järeldada seda, et ei ole ühest ja selget vastust sellele, kas õiguspärase ootuse kaitsmisel on majanduslik põhjendus.

1.1.3 Õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte põhjendused Euroopa Liidu õiguses

1.1.3.1 Õiguskindluse põhimõttest tulenev õiguspärase ootuse kaitse põhimõte Euroopa Liidu õiguses

Millest tuleneb õiguspärase ootuse kaitse põhimõte Euroopa Liidu õiguses või teisisõnu millega põhjendatakse õiguspärase ootuse kaitset Euroopa Liidu õiguses? Sellist küsimust sunnib küsima õiguskirjanduses esitatud kriitika Euroopa Liidu Kohtu suunas, s.t selle kohtu praktikas pole õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte alust kas üldse põhjendatud või ei saa põhjendusega rahul olla. Nimelt on Jürgen Schwarze arvates õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõte Euroopa Liidu Kohtu praktikas tunnustatud nende põhimõtete sõnaselget alust väljendamata.¹³⁸ Paul Reynoldsi arvates ei sobi Euroopa Liidu Kohtu praktikas toodud põhjendus õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet seletama.¹³⁹

Fair and Equitable Treatment, the Rule of Law, and Comparative public Law. – S. W. Schill (ed). *International Investment Law and Comparative Public Law*. New York: Oxford University Press, 2010, lk 180–181.

¹³³ O. Chukwumerije, lk 419.

¹³⁴ *Ibid*, lk 433.

¹³⁵ F. Fukuyama. lk 35.

¹³⁶ M. Gouda, lk 58–59, 69–70.

¹³⁷ The World Bank. World Development Indicators: Growth of output. – Arvutivõrgus: <http://wdi.worldbank.org/table/4.1> (12.11.2015).

¹³⁸ J. Schwarze 2006, lk 938.

¹³⁹ P. Reynolds, lk 338–341.

See, et õigusriigi idee on peamine, tuleneb nii ELList, Euroopa Liidu Kohtu praktikast kui ka nende alusel järeldusi teinud õiguskirjandusest. Jürgen Schwarze, kelle arvates puudub sõnaselge alus, on öelnud, et õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtted on kui „[...] üldised maksimumid, tuletatud ideest, et ühendus põhineb õigusriiklusel [...]“.¹⁴⁰ Samamoodi osutavad Euroopa Liidu Kohtu praktikale, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte põhineb õigusriigi ideel, Takis Tridimas¹⁴¹ ning Henry G. Schermers ja Denis F. Waelbroeck.¹⁴² Euroopa Liidu õiguse kontekstis võib Tridimasi järgi eristada kahte tüüpi õiguse üldpõhimõtteid: õigusriigi põhimõttest tuletatud põhimõtteid ja „süsteemi põhimõtteid“. Õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtted on näiteks esimest tüüpi põhimõtted. Teist tüüpi põhimõtted, nagu subsidiaarsuse põhimõtte, defineerivad Euroopa Liidu õiguslikku ülesehitust ning viitavad Euroopa Liidu ja liikmesriikide suhetele.¹⁴³

ELLi preambulis on kinnitatud õigusriigi põhimõtete austamist, samuti nimetatakse ELLi artiklis 2 teiste väärtuste hulgas õigusriiki väärtusena, millel Euroopa Liit rajaneb. Euroopa Liidu Kohus on deklareerinud: „[...] [Euroopa] [L]iit on õigusel [ingl *the rule of law*] rajanev liit, mille raames kontrollitakse selle institutsioonide aktide kooskõla eeskätt aluslepingutega, õiguse üldpõhimõtetega ja põhiõigustega [...]“.¹⁴⁴ Euroopa Liidu Kohtu praktikas on nimetatud, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte on ühenduse õiguse üldine ja kõrgemalseisev isikut kaitsev põhimõtte.¹⁴⁵

Duff jt otsuses on öeldud:

„See [õiguspärase ootuse kaitse] põhimõtte, mis on osaks ühenduse õiguskorrast [...], tuleneb õiguskindluse põhimõttest, mis nõuab, et õigusnormid on selged ja täpsed ja püüab kindlustada, et olukorrad ja õigussuhted, mis on reguleeritud ühenduse õigusega, jäävad ettenähtavaks.“¹⁴⁶

¹⁴⁰ J. Schwarze 2006, lk 867.

¹⁴¹ T. Tridimas 2006, lk 4.

¹⁴² H. G. Schermers, D.F. Waelbroeck, lk 79.

¹⁴³ T. Tridimas 2006, lk 4.

¹⁴⁴ Kohtuotsus *Telefónica vs. komisjon*, C-274/12 P, EU:C:2013:852, punkt 56.

¹⁴⁵ Kohtuotsus *Mulder jt vs. nõukogu ja komisjon*, C-104/89, EU:C:1992:217, punkt 15. *CNTA vs. komisjoni* otsusest võib ka järeldada, et usalduse kaitse põhimõtte on kõrgemalseisev õigusnorm (ingl *a superior rule of law*). Vt kohtuotsus *CNTA vs. komisjon*, C-74/74, EU:C:1976:84, punkt 44. Hiljem on *CNTA vs. komisjoni* otsusele viidates *Belgia vs. komisjoni* otsuses märgitud, et „[...] ülekaaluka avaliku huvi puudumise korral rikkus komisjon kõrgemalseisvat õigusnormi, kui ta teatavaid õigusnorme tühistades ei kehtestanud üleminekumeetmeid, kaitsmaks ettevõtja õiguspärasest ootuse ühenduse õigusnormide suhtes“. Vt kohtuotsus *Belgia vs. komisjon*, EU:C:2006:416, punkt 149.

¹⁴⁶ Kohtuotsus *Duff jt*, EU:C:1996:51, punkt 20. Sama mõte on väljendatud ka järgmiselt: „[...] Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt nõuab õiguskindluse põhimõtte, millega kaasneb õiguspärase ootuse põhimõtte, esiteks, et õiguslik regulatsioon oleks selge ja täpne ning teiseks, et selle kohaldamine oleks tema subjektidele ettenähtav [...]“. Vt kohtuotsust *Plantanol*, EU:C:2009:539, punkt 46. Sisuliselt samasugune on Riigikohtu selgitus: „Õiguskindluse printsiip tuleneb põhiseaduse §-st 10, mille järgi ei välista

Seega on Euroopa Liidu Kohus küll napisõnaliselt, kuid siiski välja toonud, millel õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte põhineb. Selleks vahetuks põhjenduseks on õiguskindluse põhimõtte. Søren Schønberg viitab mitmetele autoritele, kelle järgi kindlus ja ettenähtavus on kas ainsaks või kõige tähtsamaks õiguspärase ootuse kaitse põhjenduseks Euroopa Liidu Kohtu praktikas.¹⁴⁷

Õiguspärase ootuse põhimõtte seletamist õiguskindlusega on kritiseerinud Paul Reynolds, kes väidab, et õiguskindlusega ei ole võimalik seletada õiguspärase ootuse põhimõtet, ning on väitnud, et just Euroopa Liidu Kohus ei ole suutnud õiguspärase ootuse doktriini kontseptualiseerida.¹⁴⁸ Ta leiab, et õiguskindlus ei seleta õiguspärase ootuse doktriini, sest ei sobi kokku kõrgema ja abstraktsema õigluse põhimõttega ning võimu kuritarvitamisega.¹⁴⁹ Reynolds heidab ette, et Euroopa Liidu õiguses ei tehta selget vahet, mis eristab õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtet.¹⁵⁰ Osundades *Vertrauensschutz*'i põhimõtte rollile õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte kujundamisel Euroopa Liidu Kohtu praktikas, on Reynoldsi arvates õiguspärase ootusega seoses õiguskindlus esile tõstetud ja usalduse käsitlus kõrvale jäetud. Reynolds on välja pakkunud, et põhimõtte, mis suudab õiguspärase ootuse põhimõtet suunata, on usalduse põhimõtte, ning on leidnud seejuures, et õiguspärase ootuse doktriini kohaldamiseks peab usaldus olema spetsiifiline ja kitsas.¹⁵¹ Samamoodi on leidnud Christopher Forsyth õiguspärase ootuse kaitsele põhjendust otsides, et õigus peaks kaitsma usaldust ning et see on täpsem juhtnõor ja põhjendus kui õigus, võimu kuritarvitamine või hea halduse edendamine (ingl *the advancement of good government*).¹⁵²

Reynoldsi kriitika suhtes tuleb siinkirjutajal nõustuda, et Euroopa Liidu Kohus on olnud õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte aluse selgitamisel napisõnaline, kuid siiski on viide õiguskindlusele ikkagi olnud juhtumõtte ja põhjendus ning seejuures ei ole alust väita, et usalduse põhimõtte oleks kõrvale heidetud. Reynoldsi tõstatatud probleem on pigem terminoloogiline või probleem võib isegi tuleneda tõlkimisest. Oletada võib, et segadust on tekitanud asjaolu, et mõistet „õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte“ (ingl *the principle of the protection of legitimate expectations*) varasemast Euroopa Liidu Kohtu praktikast ei leia.

põhiseaduse II peatükis loetletud õigused muid põhiseaduse mõttest tulenevaid õigusi, mis vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele. Kõige üldisemalt peab see printsiip looma kindluse kehtiva õigusliku olukorra suhtes. Õiguskindlus tähendab nii selgust kehtivate õigusnormide sisu osas (õigusselguse põhimõtte) kui ka kindlust kehtestatud normide püsijäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõtte).“ Vt RKPJKo 3-4-1-20-04, p 12.

¹⁴⁷ S. Schønberg, lk 12, joonealune märkus 21.

¹⁴⁸ P. Reynolds, lk 338–341.

¹⁴⁹ *Ibid*, lk 339.

¹⁵⁰ *Ibid*, lk 340. Õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte eristamisest töö järgmises alapunktis.

¹⁵¹ *Ibid*, lk 341–343.

¹⁵² C. Forsyth, lk 430–438.

Kohtupraktikat analüüsides selgub, et terminoloogia väljakujunemine võttis aega, kuigi õiguspäraselt tekkinud ootuste kaitsmise põhimõte oli Euroopa Liidu õiguse jaoks sündinud väga varases Euroopa Liidu Kohtu praktikas. Nimelt kõige esimene otsus Euroopa Liidu Kohtu praktikas, milles nimetati usalduse kaitset, oli 1957. aasta otsus kohtuasjas *Algera jt vs. Assemblée commune*, kus oli küsimuse all individuaalseid õigusi andnud haldusmeetme kehtetuks tunnistamine, ning kohus kasutas järgmist väljendust: „[...] vajadus kaitsta usaldust olukorra stabiilsusesse [...]“ (kohtumenetluse keeles pr *la „nécessité de sauvegarder la confiance dans la stabilité de la situation“*; ingl *„the need to safeguard confidence in the stability of the situation“*).¹⁵³ Selles *Algera jt* otsuses on viidatud probleemi võrdlevale uurimisele liikmesriikide õiguses, kus individuaalseid õigusi andnud õiguspärase haldusmeetme kehtetuks tunnistamine ei ole põhimõtteliselt lubatud.¹⁵⁴

Mitmed allikad viitavad, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõte Euroopa Liidu õiguses tuleneb *Vertrauensschutz*’i põhimõttest Saksa haldusõiguses.¹⁵⁵ Kohtujurist Maduro selgituste kohaselt võeti *Vertrauensschutzprinzip* ühenduse õigusesse üle, kuigi see esines ainult Saksa õiguses, sest see oli kõige rohkem ühenduse nõuetele vastav.¹⁵⁶ Nii on 1965. aasta otsuses kohtuasjas *Lemmerz Werke vs. Ülemamet* kohus otseselt võrdustanud hageja poolt kaitse nõudmist omandatud positsiooni alusel *Vertrauensschutz*’i põhimõttega: „[...] any position acquired by the applicant for which it could claim protection (*Vertrauensschutz*)“.¹⁵⁷ Ka lähtudes 1973. aasta eelotsusest kohtuasjas *Westzucker GmbH vs. Einfuhr- und Vorratsstelle für Zucker* võib väita, et termin *Vertrauensschutz* tähistaski usalduse kaitse põhimõtet, mis tulenes õiguskindluse põhimõttest: „It is asked in the second question whether Regulation No 1048/71, thus interpreted, infringes a principle of legal certainty by which the confidence of persons concerned deserves to be protected (*Vertrauensschutz*)“.¹⁵⁸ Edasi – eelnimetatud otsuses usaldust tähistanud mõiste inglise keeles (*confidence*) transformeerub mõisteks „õiguspärase ootuse kaitse“ otsuses kohtuasjas *CNTA vs. komisjon*.¹⁵⁹

Võib öelda, et termini „õiguspärase ootuse kaitse“ kasutuselevõtmiseni jõuti 1970ndate keskpaigaks, kui otsuses kohtuasjas *CNTA vs. komisjon* rääkis kohus samas otsuses ja samas kontekstis usalduse kaitsest (ingl *protection of the confidence*) ja õiguspärase ootuse kaitsest (ingl *„The protection which it may*

¹⁵³ Kohtuotsus *Algera jt vs. Assemblée commune*, EU:C:1957:7.

¹⁵⁴ Ibid.

¹⁵⁵ G. Nolte, lk 191; J. A. Usher. *General Principles of EC Law*. London and New York: Longman, 1998, lk 54; M. M. Schröder, lk 119; H. G. Schermers, D.F. Waelbroeck, lk 79.

¹⁵⁶ Kohtujuristi ettepanek, *Poires Maduro, kohtuasi FIAMM jt vs. nõukogu ja komisjon*, EU:C:2008:98, punkt 55.

¹⁵⁷ Kohtuotsus *Lemmerz Werke vs. Ülemamet*, C-111/63, EU:C:1965:76, lk 691.

¹⁵⁸ Kohtuotsus *Westzucker GmbH vs. Einfuhr- und Vorratsstelle für Zucker*, C-1/73, EU:C:1973:78, punkt 6.

¹⁵⁹ Kohtuotsus *CNTA vs. komisjon*, C-74/74, EU:C:1976:84, punktid 44, 46.

claim by reason of its legitimate expectation [...]).¹⁶⁰ Ühe autori väitel loobuti usaldust tähistavast ingliskeelsest sõnast *confidence* sellepärast, et termini *confidence* tähendus Inglise õiguses võib olla antud kontekstis eksitav.¹⁶¹ 1978. aasta otsuses kohtuasjas Töpfer vs. komisjon on kasutusele võetud mõiste „õiguspärase ootuse kaitse põhimõte“ (ingl *„the principle of the protection of legitimate expectation“*; sks *„Grundsatz des Vertrauensschutzes“*) ning öeldud on, et see põhimõte on ühenduse õiguskorra osaks ja selle põhimõtte rikkumine tähendab vastuollu minekut aluslepinguga.¹⁶² Euroopa Liidu Kohus tunnustas otsuses kohtuasjas Töpfer vs. komisjon seda, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte rikkumine saab olla hageja nõude aluseks, kuigi antud asjas antud põhimõtte rikkumine tõendamist ei leidnud.¹⁶³

Seega – Euroopa Liidu Kohtu praktika kohaselt võib väita, et usalduse kaitse ehk õiguspärase ootuse kaitse sisaldub õiguskindluse idees. Tänapäeval on Euroopa Liidu Kohtu praktikas kasutusel terminid „õiguspärase ootuse kaitse põhimõte“, inglise keeles *„principle of the protection of legitimate expectations“*, saksa keeles *„Grundsatz des Vertrauensschutzes“*.¹⁶⁴ Ikka on seesama termin *Vertrauensschutz* kasutusel ehk õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte ja usalduse kaitse põhimõtte on üks ja seesama põhimõtte Euroopa Liidu õiguses.

Niisiis on Reynolds, otsides seletust õiguspärase ootuse kaitsele, leidnud, et selle põhimõtte suunajaks saab olla usaldus, pidades seda erinevaks põhimõtteks õiguspärase ootuse kaitsest, seades usalduse põhimõtte õiguspärase

¹⁶⁰ *Ibid.* Näiteks ka 1973. aasta kohtuotsuses komisjon vs. nõukogu on inglise keeles nii *„the rule of protection of the confidence“* kui ka *„the rule relating to the protection of legitimate confidence“*. Vt kohtuotsus komisjon vs. nõukogu, C-81/72, EU:C:1973:60, punktid 10, 13.

¹⁶¹ J. A. Usher, lk 54.

¹⁶² Kohtuotsus Töpfer vs. komisjon, EU:C:1978:94, punktid 18–19.

¹⁶³ *Ibid.* punktid 19–20.

¹⁶⁴ Vt näiteks kohtuotsuse Agrargenossenschaft Neuzelle, EU:C:2013:169 punktides 22–23 eestikeelset, ingliskeelset ja saksaakeelset teksti. Ka Eesti õiguse puhul võib rääkida teatavast erinevast arusaamast usalduse kaitse põhimõtte ja õiguspärase ootuse põhimõtte käsitlemisel. Taavi Annus paneb võrdusmärgi nende kahe põhimõtte vahele. Annus kirjutab: „Riigikohus on tunnustanud õiguspärase ootuse ehk usalduse kaitse põhimõtet kui Eestis kehtivat õiguse üldpõhimõtet: „Põhiseaduse mõtte kohaselt on Eestis õiguse üldpõhimõtteks õiguspärase ootuse printsiip. Selle printsiibi kohaselt on igal õigustegutseda mõistlikus ootuses, et rakendatav seadus jääb kehtima. Igaüks peab saama temale seadusega antud õigusi ja vabadusi kasutada vähemalt seaduses sätestatud tähtaja jooksul. Seaduses tehtav muudatus ei tohi olla õiguse subjektide suhtes sõnamurdlik“ (RKPJKo III-4/1-5/94).“ Vt T. Annus. *Riigiõigus*. Juura, 2006, lk 97. Põhiseaduse kommentaaride kohaselt on õiguskindluse põhimõtte osaks usalduskaitse põhimõtte, usalduskaitse põhimõtte üheks osaks on õiguspärase ootuse põhimõtte. Vt M. Ernits. Põhisk § 10 komm 3.4.3.2. – Ü. Madise jt (toim). *Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj 2012*. Riigikohtu praktikast võib järeldada, et Riigikohus peab õiguspärase ootuse ja usalduskaitse põhimõtet samaks põhimõtteks. Vt RKHKo 3-3-1-51-01, punktid 2–3; RKHKo 3-3-1-6-02, punkt 18; RKHKo 3-3-1-81-05, punkt 14. Riigikohtu halduskollegium on öelnud: „Kollegium tegeleb esmalt detailplaneeringu kehtimise järelevalvaga ehk detailplaneeringu kehtimajäämisega seotud õiguspärase ootusega.“ Vt RKHKo 3-3-1-9-14, punkt 16.

ootuse põhimõttest kõrgemale. Kui aga lähtekohaks on, et usalduse kaitse põhimõte ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõte on siiski üks ja seesama, nagu siinkirjutaja eespool osutanud on, ei saa Reynolds'i väide, et usalduse põhimõte on õiguspärase ootuse kaitse põhjendus, olla tõene. See põhjendus peab olema midagi kõrgemalseisvamat. Selleks saab olla õiguskindlus. Siinkirjutaja arvates on õiguskindlus piisav õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet põhjendama. Õiguskindluse põhimõte sisaldab usalduse kaitse ehk õiguspärase ootuse kaitse nõuet avaliku võimu suhtes.

1.1.3.2 Õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte eristamine Euroopa Liidu õiguses

Kui õiguskindlusega põhjendatakse Euroopa Liidu õiguses õiguspärase ootuse kaitset, siis samas tuleb märkida, et nii õiguskirjanduses kui ka kohtujuristide selgitustes osutatakse õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte eristamise probleemile¹⁶⁵, kuni selleni, et tegemist on sünonüümidega Euroopa Liidu Kohtu praktikas.¹⁶⁶ Osutatud on õiguskindluse põhimõtte ebaselgusele või keerulisusele.¹⁶⁷ Kohtujurist Stix-Hackli selgitustest tuleneb, et õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtete puhul tuleb uurida, kas tegemist on eri põhimõtetega seetõttu, et kui on tegemist eraldi põhimõtetega, peab neid ka eraldi uurima.¹⁶⁸

Euroopa Liidu Kohus kasutab oma praktikas mõisteid „õiguskindluse põhimõte“ ja „õiguspärase ootuse kaitse põhimõte“ väga sageli koos, nii et küsimust tekitav on, missugused asjaolud on kummalegi põhimõttele omistatavad.¹⁶⁹ Järgnevalt analüüsitakse, kas ja millistel asjaoludel on õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtted eristatavad.

Euroopa Liidu aluslepingud otseselt õiguskindluse põhimõttele ega õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele ei viita. Nagu on öeldud, nimetab ELL küll korduvalt õigusriigi põhimõtet: ELLi preambulis kinnitatakse õigusriigi põhimõtete austamist ning ELLi artiklis 2 nimetatakse teiste väärtuste hulgas õigusriiki väärtuseks, millel liit rajaneb. Euroopa Liidu Kohus on deklareerinud: „[...] [Euroopa] [L]iit on õigusel rajanev liit, mille raames kontrollitakse selle

¹⁶⁵ J. Schwarze 2006, lk 947; T. Tridimas 2006, lk 242, 244; X. Groussot. *General Principles of Community Law*. Groningen: Europa Law Publishing, 2006, lk 189–194; P. Reynolds, lk 338; A. Portuese, O. Gough, J. Tanega; kohtujuristi ettepanek, Cosmas, kohtuasi Duff jt, C-63/93, EU:C:1995:170, punktid 23–25; kohtujuristi ettepanek, Stix-Hackl, kohtuasi Di Lenardo ja Dilexport, EU:C:2004:38, punkt 86.

¹⁶⁶ A. Portuese, O. Gough, J. Tanega.

¹⁶⁷ J. Raitio. *The Principle of Legal Certainty in EC Law*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers 2003, lk 125; T. Tridimas 2006, lk 243; X. Groussot, lk 23.

¹⁶⁸ Kohtujuristi ettepanek, Stix-Hackl, kohtuasi Di Lenardo ja Dilexport, EU:C:2004:38, punkt 86.

¹⁶⁹ Kohtuotsus Schloßstraße, C-396/98, EU:C:2000:303, punkt 47; kohtuotsus Plantanol, EU:C:2009:539, punkt 68; kohtuotsus Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation, C-362/12, EU:C:2013:834, punkt 49.

institutsioonide aktide kooskõla eeskätt aluslepingutega, õiguse üldpõhimõtetega ja põhiõigustega [...].¹⁷⁰

Kohtujurist Cosmas on oma ettepanekus Duff jt kohtuasjas leidnud, et Euroopa Liidu Kohtu praktika sisaldab piisavalt elemente, et õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtteid eristada.¹⁷¹ Cosmas rõhutab kõnealuste põhimõtete eristamisel nende põhimõtete suhet ajaga: „[...] õiguskindluse põhimõte kutsub üles selgusele ja täpsusele kujundades õigusnorme [...], mis *antud ajahetkel* moodustavad õigusliku raamistiku, mille sees institutsioonide pädevust teostatakse ja isikute tegevusi teostatakse. [...] Õiguspärase ootuse kaitse põhimõte nõuab ühenduse seadusandjalt ja teistelt ühenduse organitelt (või siseriiklikelt võimudelt, tegutsedes ühenduse õiguse sätete alusel) nende pädevuse teostamist *aja jooksul* sellisel viisil, et ühenduse õiguse alusel õiguspäraselt loodud olukordasid ja õigussuhteid ei kahjustataks viisil, mida hoolas isik ei oleks saanud ette näha.”¹⁷²

Duff jt otsuses on öeldud: „See [õiguspärase ootuse kaitse] põhimõte, mis on osaks ühenduse õiguskorrast [...], tuleneb õiguskindluse põhimõttest, mis nõuab, et õigusnormid on selged ja täpsed ja püüab kindlustada, et olukorrad ja õigussuhted, mis on reguleeritud ühenduse õigusega, jäävad ettenähtavaks.”¹⁷³

Takis Tridimasi järeldest Duff jt kohtuasjas ning kohtujuristi Cosmas selgituste alusel tuleneb, et õiguskindluse põhimõtet saab eristada õiguspärase ootuse põhimõttest kahe parameetri alusel, s.o erineva ajalise aspekti ja erineva funktsiooni alusel, ning et ajaline aspekt seletab nende põhimõtete erinevat funktsiooni.¹⁷⁴ Takis Tridimas, kes on maininud, et õiguskindluse põhimõtte sisu on raske kindlaks määrata, on siiski sõnastanud erinevuse: „[õ]iguspärane ootus võib olla materiaalsete õiguste allikas, kui õiguskindlusel on rohkem üldisem iseloom ja millele tuginetakse tavaliselt kui tõlgendamise põhimõttele.”¹⁷⁵ Töö autor märgib, et see eristamine kehtib tõepoolest tavaliselt, kuid mitte alati. Nagu ka Tridimas on osutanud, on ka õiguskindluse põhimõtte rikkumisel meede tühistatud.¹⁷⁶ Näiteks Opel Austria kohtuasjas tuvastas Euroopa Liidu Kohus õiguskindluse põhimõtte rikkumise, mis oli üks alus vaidlusaluse määruse tühistamiseks.¹⁷⁷ Opel Austria otsuses on õiguskindluse põhimõtte ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtted eristatavad. Lisaks asjaolule, et hageja õiguspärasest ootust oli rikutud, leidis kohus Opel Austria asjas, et ka õiguskindluse põhimõtet on rikutud, ja tühistas vaidlusaluse nõukogu määruse.¹⁷⁸ Õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet oli rikutud seepärast, et institutsioon oli tekitanud

¹⁷⁰ Kohtuotsus *Telefónica vs. komisjon*, EU:C:2013:852, punkt 56.

¹⁷¹ Kohtujuristi ettepanek, Cosmas, kohtuasi Duff jt, EU:C:1995:170, punkt 23.

¹⁷² *Ibid*, punkt 25.

¹⁷³ Kohtuotsus Duff jt, EU:C:1996:51, punkt 20; Vt ka kohtuotsust *Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation*, EU:C:2013:834, punkt 44.

¹⁷⁴ T. Tridimas 2006, lk 252.

¹⁷⁵ *Ibid*, lk 252.

¹⁷⁶ *Ibid*, lk 244, 275.

¹⁷⁷ Kohtuotsus, 22.1.1997, *Opel Austria vs. nõukogu*, T-115/94, EU:T:1997:3, punktid 125–126.

¹⁷⁸ *Ibid*, punktid 123, 125, 135.

põhjendatud lootusi.¹⁷⁹ Õiguskindluse põhimõtet aga selgitas Euroopa Liidu Kohus järgmiselt: „[...] ühenduse õigusaktid peavad olema kindlad ja nende kohaldamine õigussubjektide jaoks ettenähtav. Õiguskindluse põhimõte nõuab, et igasugune institutsioonide akt, mis loob õiguslikke tagajärgi, oleks selge, täpne ja et asjaomast isikut teavitataks sellest nii, et ta teaks kindlalt, mis hetkest nimetatud akt kehtib ja hakkab looma õiguslikke tagajärgi. Selleks et asjaomas- tel isikutel oleks võimalik täpselt teada oma kohustuste ulatust, tuleb seda õiguskindluse nõuet eriti rangelt järgida siis, kui tegemist on aktiga, mis võib tekitada rahalisi kohustusi [...]“.¹⁸⁰ Euroopa Liidu Kohus on täpsustanud: „[v]äljakujunenud kohtupraktika kohaselt nõuab õiguskindluse üldpõhimõte, mis on ühenduse õiguse aluspõhimõte, et õigusnorm peab olema selge ja täpne, selleks et õigussubjektidel oleks võimalik ühemõtteliselt aru saada oma õigus- test ja kohustustest ning vastavalt neile toimida [...]“.¹⁸¹ Euroopa Liidu Kohus leidis Opel Austria asjas, et nõukogu oli teadlikult loonud olukorra, kus eksis- teeris kaks vastuolulist õigusnormi. Kohus leidis, et õiguskindluse põhimõtet on rikutud seetõttu, et ei pidanud määrust, mille tühistamist hageja nõudis, kindlaks õigusaktiks, ning leidis, et selle kohaldamist ei saanud õigussubjektid ette näha.¹⁸² Õiguskindluse põhimõtte rikkumine leidis veel kinnitust asjaolu tõttu, et nõukogu pani Euroopa Ühenduste Teataja numbrile, milles vaidlusalune mää- rus avaldati, tahtlikult tegelikust varasema kuupäeva.¹⁸³

Plantanoli eelotsuses, milles Euroopa Liidu Kohus esitas liikmesriigi kohtule tõlgendamise asjaolud liikmesriigi õigusnormide puhul kooskõla hindamiseks „õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse üldpõhimõttega“, ilmneb nende põhimõtete eristamine. Selles eelotsuses viitas Euroopa Liidu Kohus muu hul- gas Duff jt praktikale, mille kohaselt nõuab õiguskindluse põhimõte, millega kaasneb õiguspärase ootuse kaitse põhimõte, et õiguslik regulatsioon oleks selge ja täpne ja et selle kohaldamine oleks tema subjektidele ettenähtav. Seega on kolm elementi – selgus, täpsus ja ettenähtavus –, mille puhul tekib küsimus, millise põhimõttega neid seondada tuleb. Plantanoli otsuses on eraldi õigus- kindluse põhimõttega seonduvalt märgitud, et see põhimõte ei nõua, et seadusemuudatusi ei tehtaks, vaid nõuab pigem, et seadusandja arvestaks ette- võtjate erilist olukorda ning võtaks võimaluse korral uute õigusnormide kohal- damiseks vastu mugandusi. Kuigi selguse ja täpsuse nõuete osas ei ütle Euroopa Liidu Kohus otseselt, millise põhimõttega ta neid asjaolusid seondab, võib kohtuotsuse kontekstist tuletada, et kohus seondab need nõuded õiguskindluse põhimõttega. Mis puudutab ettenähtavust, siis selle elemendi hindamise seob Euroopa Liidu Kohus õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega.¹⁸⁴ Plantanoli otsuse alusel võib järeldada, et kui Euroopa Liidu Kohus, vastates eelotsuse küsimusele, andis liikmesriigi kohtule tõlgendamise asjaolud liikmesriigi

¹⁷⁹ *Ibid*, punktid 93–123.

¹⁸⁰ *Ibid*, punkt 124.

¹⁸¹ Kohtuotsus Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, punkt 79.

¹⁸² *Ibid*, punkt 125.

¹⁸³ *Ibid*, punktid 131–132.

¹⁸⁴ Kohtuotsus Plantanol, EU:C:2009:539, punktid 46–53.

õigusnormide puhul kooskõla hindamiseks „õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse üldpõhimõttega“, siis eelotsuse sisust selgub, et nende põhimõtetega kooskõla hindamiseks on eraldi välja toodud asjaolud, mida tuleb hinnata.

Kontrollides õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte rikkumise väidet, analüüsis Euroopa Liidu Kohus otsuses kohtuasjas Poola vs. komisjon selgelt neid põhimõtteid eraldi. Otsuses kohtuasjas Poola vs. komisjon on öeldud, et õiguskindluse põhimõte nõuab, et õiguslik regulatsioon oleks selge, täpne ja et selle mõju oleks ettenähtav. Sellest kohtuotsusest nähtub otseselt, et selguse ja täpsuse nõude on kohus seondanud õiguskindluse põhimõttega. Euroopa Liidu Kohus leidis, et Euroopa Komisjon (edaspidi: komisjon) ei ole õiguskindluse põhimõtet rikkunud, kuivõrd rakendusmääruse sätetes on õigussubjektide õigused ja kohustused ette nähtud selgelt ja täpselt, võimaldades alates määruse jõustumisest teada üheselt oma õigusi ja kohustusi. Samuti on otseselt ilmne, et kohus kontrollis õiguskindluse põhimõtet silmas pidades ettenähtavuse nõuet, leides, et üleminekusätted vastavad ettenähtavuse nõudele, kuna need võimaldavad tootjatel teada rahastamiseeskirju, mis on tulevikus nende suhtes kohaldatavad. Samas ka õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega kooskõla hinnates meenutas Euroopa Liidu Kohus oma praktikat, mille kohaselt, kui ettevaatlik ettevõtja oleks tema huve mõjutada võiva Euroopa Liidu õigusnormi vastuvõtmist võinud ette näha, ei saa ta sellele põhimõttele enam tugineda, kui see meede on juba vastu võetud. Kohus leidis, et rahastamiseskirjade muutmine oli ette näha ning märkis, et õiguspärase ootuse olemasolu välistamiseks piisab tõdemusest, et meede oli ettevõtjatele ette näha.¹⁸⁵ Otsusest kohtuasjas Poola vs. komisjon ilmneb seega, et Euroopa Liidu Kohus kontrollis ettenähtavuse nõuet kaks korda, nii õiguskindluse põhimõttega kui ka õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega kooskõla hinnates. Töö autori arvates järeldub nimetatud kohtuotsuse õiguskindlust käsitleva osa kontekstist, et õiguskindluse põhimõttes peetakse ettenähtavuse all silmas, et meetme mõju tulevikus oleks ettenähtav. Meetme mõju ettenähtavus haakub küsimusega, kas õigussubjektide õigused ja kohustused on selgelt ja täpselt teada alates regulatsiooni jõustumisest ehk pärast meetme vastuvõtmist. Õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte puhul kontrollitakse, kas isikutele oli meetme vastuvõtmine ja olukorra muutmine ette nähtav enne meetme vastuvõtmist. Kui meetme vastuvõtmine oli enne ette nähtav, ei saa tugineda õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele.

Alati ei pruugi selguda, millised asjaolud millise põhimõttega seonduvad. Näiteks tagasiulatuvusega seotud Schloßstraße kohtuotsuses märkis Euroopa Liidu Kohus, et „õiguspärase ootuse kaitse ja õiguskindluse põhimõte“ välistavad mahaarvamise õigusest ilmajätmise tagasiulatuvalt seadusandliku muudatusega pärast seda, kui kõnealused kaubad ja teenused on tarnitud.¹⁸⁶ Tegelikult ei selgugi sellest kohtuotsusest eraldi neid põhimõtteid võttes täpselt, missugune asjaolu on vastuolus nendest ühe põhimõttega või miks kohus nimetab

¹⁸⁵ Kohtuotsus, 22.4.2015, Poola vs. komisjon, T-290/12, EU:T:2015:221, punktid 50–67.

¹⁸⁶ Kohtuotsus Schloßstraße, EU:C:2000:303, punkt 47.

kõigepealt õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet ja alles siis õiguskindluse põhimõtet.

Samuti tagasiulatuvusega seotud „Goed Woneni“ kohtuotsusest, milles hinnati kooskõla „õiguspärase ootuse kaitse ja õiguskindluse põhimõtetega“, on töö autori arvates tuletatav nii nende põhimõtete eristamine kui ka see, miks neid põhimõtteid sellises järjekorras nimetatakse. Nimelt, kõigepealt selgitas Euroopa Liidu Kohus, et õiguskindluse põhimõte välistab ühenduse meetme jõustumise enne selle avaldamist, välja arvatud siis, kui saavutatav eesmärk seda nõuab ja asjassepuutuvate isikute õiguspärase ootusega on arvestatud. Seejärel selgitas Euroopa Liidu Kohus, millistest asjaoludest peab lähtuma õiguspärase ootusega arvestamiseks, ja siis vastas eelotsuse küsimusele, et õiguspärase ootuse kaitse ja õiguskindluse põhimõtted ei välista tagasiulatuva jõuga liikmesriigi seadusemuudatust, mille hindamiseks andis Euroopa Liidu Kohus asjaolud, mis võimaldavad liikmesriigil kooskõla nende põhimõtetega hinnata. Õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega kooskõla hindamise sidus Euroopa Liidu Kohus ettenähtavuse küsimusega, s.o kas enne seaduse vastuvõtmist oli majandustegevuses osalejatele selle seaduse tagasiulatuva vastuvõtmine ettenähtav.¹⁸⁷ Töö autori arvates tuleneb „Goed Woneni“ otsusest, et õiguskindluse põhimõte on tagasiulatuvust üldjuhul välistav põhimõte. Seejärel analüüsis kohus erandi võimalusi, s.o saavutatava eesmärgi nõuet ja seda, kas õiguspärase ootusega on arvestatud. Lõpuks koorubki välja, et kui eesmärginõude kõrval on isikute õiguspärase ootusega arvestatud, on tegevus õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega kooskõlas ja sellest tulenevalt ei ole ka õiguskindluse põhimõtet rikutud. Samuti saab „Goed Woneni“ otsuse pinnalt järeldada, et õiguskindluse põhimõte kui tagasiulatuvust üldjuhul keelav põhimõte seondub õigusnormi ajalise kehtivusega ja järelikult omakorda selgusega, millal õigusnormi jõustumine on lubatud. Õiguspärase ootuse kaitse põhimõte on subjektiivse iseloomuga ja seondub küsimusega, kas isikutele oli eelseisev õigusnormi vastuvõtmine tagasiulatuvalt ettenähtav.

Ka Salomie ja Olteani kohtuotsusest on õiguskindluse ning õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte erinev sisu jälgitav. Sellest kohtuotsusest tuleneb, et õiguskindluse selguse ja täpsuse nõudega seondub õigusnormi ühemõttelisus, s.t ühemõttelised peavad olema ka liikmesriikide õigusnormid Euroopa Liidu õigusega kaetud valdkondades. Salomie ja Olteani otsuses viidatakse Euroopa Liidu Kohtu praktikale, mille kohaselt on õiguskindluse põhimõtte nõudeks Euroopa Liidu õigusnormide nõuetekohane avaldamine adressaadi ametlikus keeles. Euroopa Liidu Kohtu praktika kohaselt ei saa õiguskindluse põhimõttest tulenevalt maksukohustuslase olukorda seoses tema kohustustega maksuhalduri ees lõputult vaidlustada ning õiguskindluse põhimõttest tulenevalt peavad kindlaks olema määratud aegumistähtjad. Mis puutub õiguspärase ootuse kaitse

¹⁸⁷ Kohtuotsus „Goed Wonen“, EU:C:2005:251, punktid 33–45. Tagasiulatuvust on lähemalt käsitletud 5. peatükis.

põhimõttesse, siis seondab Euroopa Liidu Kohus sellele põhimõttele tuginemise põhjendatud lootuste tekke ja ettenähtavuse küsimusega.¹⁸⁸

Nagu sissejuhatuses on öeldud, on õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte või õigemini õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte rikkumine seotud kolme eeldusega. Seega on selle põhimõtte elementideks põhjendatud lootuste teke, olukorra muutuse ettenähtavuse puudumine ja ülekaaluka avaliku huvi puudumine. Kohtujurist Stix-Hackl on Euroopa Liidu Kohtu praktika alusel järeldanud, et „[e]rinevus nende kahe põhimõtte vahel väljendub kõige ilmsemalt asjaolus, et õiguskindluse põhimõtte toetub objektiivsele elemendile, aga õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte on subjektiivse iseloomuga.“¹⁸⁹ Kohtujurist Stix-Hackl osutab seejuures õiguskindluse põhimõtte selguse, täpsuse ja ettenähtavuse nõuetele ning õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte kolmele tingimusele, mille kohaselt tuleb selgitada, kas isikule on tekitatud põhjendatud lootusi, kas õigusliku olukorra muutus oli ettenähtav ja kas üldine huvi kaalub üles erahuvi.¹⁹⁰ Põhimõtteliselt samamoodi on leidnud kohtujurist Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer: „Õiguspärane ootus on tihedalt seotud õiguskindlusega ja on selle üks konkreetne avaldus, kuid sellel puudub selgelt objektiivne olemus, mis on omane õiguskindlusele, kuna õiguspärane ootus tagab kaitse üksikjuhtudel. Sellest subjektiivsusest tulenevalt sõltub selle kaitseefekt suurel määral iga üksikjuhu asjaoludest.“¹⁹¹ Nõustudes kohtujuristide selgitustega, tuleb järeldada, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte määratlemine ongi seotud selle põhimõtte rikkumise eeldustega. Õiguskindluse põhimõttega seotud peamine märksõna on töö autori arvates „selgus“.

Kui tuleb nõustuda, et õiguskindluse põhimõttega seotud õigusselguse nõuded on objektiivse iseloomuga ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte on subjektiivse iseloomuga, siis töö autori arvates tuleb ka märkida, et Euroopa Liidu Kohtu praktika alusel võib rääkida õiguskindluse põhimõtte kahetisest tähendusest. Töö autori arvates järeldub Euroopa Liidu Kohtu praktikast, et mõistet „õiguskindluse põhimõtte“ kasutatakse erinevalt Eesti õigusest¹⁹² nii

¹⁸⁸ Kohtuotsus *Salomie ja Oltean*, C-183/14, EU:C:2015:454, punktid 32–47.

¹⁸⁹ Kohtujuristi ettepanek, *Stix-Hackl*, kohtuasi *Di Lenardo ja Dilexport*, EU:C:2004:38, punkt 87. Siinkohal on selle töö autori tõlge inglise keelest, kuivõrd eestikeelne tõlge on eksitav, sisult vastupidine: „Kõige sagedamini eristatakse neid kaht põhimõtet omavahel selle põhjal, et õiguspärase ootuse kaitse tugineb objektiivsele asjaolule, samal ajal, kui õiguskindlus on subjektiivne.“; Vt ka: J. Schwarze 2006, lk 947.

¹⁹⁰ Kohtujuristi ettepanek, *Stix-Hackl*, kohtuasi *Di Lenardo ja Dilexport*, EU:C:2004:38, punktid 88–90.

¹⁹¹ Kohtujuristi ettepanek, Colomer, kohtuasi *Atzeni jt*, EU:C:2005:256, punkt 142.

¹⁹² Töö autori arvates on Eesti õiguses õiguskindluse põhimõtte ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte erinevus paremini sõnastatud ning seetõttu selgem. Eesti õiguses hõlmab õiguskindluse põhimõtte kahte põhimõtet. Riigikohtu selgitus: „Õiguskindluse printsiip tuleneb põhiseaduse §-st 10, mille järgi ei välista põhiseaduse II peatükis loetletud õigused muid põhiseaduse mõttest tulenevaid õigusi, mis vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele. Kõige üldisemalt peab see printsiip looma kindluse kehtiva õigusliku olukorra suhtes. Õiguskindlus tähendab nii selgust kehtivate õigusnormide sisu osas (õigusselguse põhimõtte) kui ka kindlust kehtestatud

laiemas kui ka kitsamas tähenduses. Laiemas tähenduses, n-ö katuspõhimõtte tähenduses, on õiguskindluse põhimõtte Duff jt otsuse ja sellele järgneva praktika tähenduses. Selle kohaselt nõuab õiguskindluse põhimõtte, millest tuleneb omakorda õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte, et õiguslik regulatsioon oleks selge ja täpne ning et selle kohaldamine oleks tema subjektidele ettenähtav. Euroopa Liidu Kohtu praktikast järeldub, et õiguskindluse põhimõtte sisaldab nii selgusega seotud nõudeid kui ka õiguspärase ootuse kaitse nõuet. Nende selgusega seotud nõuete osas (näiteks, kas meetme mõju tulevikus on ettenähtav; mis hetkest õiguslik regulatsioon kehtib; normi ühemõttelisus) võib rääkida õiguskindluse põhimõttest kitsamas tähenduses. Töö autori arvates oleks selgem, kui Euroopa Liidu Kohtu praktikas oleks õiguskindluse põhimõtte kitsamas ja laiemas tähenduses selgelt liigitatud ning tähistatud erinevate terminitega. Puudu on selguse ja täpsuse nõuet tähistav kitsam termin. Miks mitte ei võiks olla see termin (tähistamaks õiguskindluse põhimõtet kitsamas tähenduses) „õigusselguse põhimõtte“¹⁹³. Täpsem terminoloogia aitaks paremini mõista, milised asjaolud ei ole seotud õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte kohaldamisega.

1.2 Õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte tunnustamine erinevates õiguskordades

Õiguspärase ootuse põhimõtet tunnustatakse suuremal või vähemal määral paljude liikmesriikide õiguskordades. Kui Euroopa Liidu õiguses seob õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte nii Euroopa Liidu seadusandjat kui ka teisi Euroopa Liidu institutsioone,¹⁹⁴ siis Euroopa Liidu liikmesriikides ei pruugi õiguspärase ootuse põhimõtte või vastav põhimõtte olla sama tähtsusega.¹⁹⁵ Nii nagu Euroopa Liidu õiguses ja Saksa õiguses, kus *Vertrauensschutz*’i põhimõtte

normide püsijäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõtte).“ Vt RKPJKo 3-4-1-20-04, p 12.

¹⁹³ Ibid.

¹⁹⁴ Kohtuotsus *Ferriere San Carlo vs. komisjon*, C-344/85, EU:C:1987:486; kohtuotsus *J. Mulder vs. Minister van Landbouw en Visserij*, EU:C:1988:213; J. Schwarze 2006, lk 949; H.G. Schermers, D.F. Waelbroeck, lk 79; kohtujuristi ettepanek, Kokott, kohtuasi *Agroferm*, C-568/11, EU:C:2013:35, punkt 49.

¹⁹⁵ J. Schwarze 2006, lk 868–937. J. Schwarze on andnud ülevaate õiguspärase ootuse põhimõttest või sarnaste põhimõtete staatusest Prantsusmaal, Saksamaal, Ühendkuningriigis, Itaalias, Belgias, Taanis, Kreekas, Iirimaa, Luksemburgis, Madalmaades, Portugalis ja Hispaanias. Lisaks osutavad õiguskirjandus ja kohtupraktika õiguspärase ootuse põhimõtte tunnustamisele Eestis. Vt RKPJKo III-4/A-5/94; Lätis: vt Judgment of 10 June 2011 by the Constitutional Court in the case No. 2010-69-01, Para 15. – Arvutivõrgus: http://www.satv.tiesa.gov.lv/upload/2010-69-01_ENG.pdf (17.11.2015); Leedus: vt B. Pranevičienė; K. Mikalaukaitė-Šostakienė. Guarantee of Principles of Legitimate Expectations, Legal Certainty and Legal Security in the Territorial Planning Process. – *Jurisprudencija* 2012, Vol 19, Issue 2, lk 644, 648; Soomes: vt M. Koillinen; Rootsis: vt kohtuotsust „Goed Wonen“, EU:C:2005:251, punkt 37.

piirab nii haldusorganit kui ka seadusandjat,¹⁹⁶ tuleneb Eesti õiguses samamoodi Riigikohtu praktikast, et õiguspärase ootuse põhimõtte piirab nii seadusandjat¹⁹⁷ kui ka haldusorganit¹⁹⁸.

Ühe versiooni kohaselt võib Saksa *Vertrauensschutz*'i põhimõtte olla mõjutanud õiguspärase ootuse kontseptsiooni arengut Inglise õiguses.¹⁹⁹ Kuid Inglise õiguses ei kohaldu õiguspärase ootuse põhimõtte esmasele õigusele, s.o parlamendis vastu võetud õigusaktidele.²⁰⁰ Seda piiratud kohaldamist seletab Christopher Forsyth parlamendi ülimuslikkusega.²⁰¹ Inglise õigusest tulebki töö autori arvates nimetada kahte suurt erinevust võrreldes Euroopa Liidu ja ka näiteks Saksa ning Eesti õigusega õiguspärase ootuse põhimõtte kohaldamisel. Esiteks: põhimõtteline erinevus Euroopa Liidu ja Inglise õiguse vahel on asjaolu, et Euroopa Liidu õiguses õiguspärase ootuse põhimõtte seob, nagu kõik teised üldpõhimõtted seovad, nii haldusorganit kui ka seadusandjat.²⁰² Teiseks: Inglise õiguses eristatakse õiguspärase ootuse menetluslikku ja materiaalset kaitset.²⁰³ Mitmed autorid on õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte puhul Euroopa Liidu õiguses pidanud olulisimaks aspektiks asjaolu, et see põhimõtte annab materiaalse kaitse.²⁰⁴ Kui Inglise õiguses viidatakse kahele kohtuasjale, otsusele Schmidt vs. Secretary of State for Home Affairs ja otsusele R vs. Liverpool Corporation exparte Liverpool Taxi Fleet Operator' Association, millele on viidatud kui allikatele, millest Inglise õiguses õiguspärase ootuse doktriin alguse on saanud, siis Alexander Brown on täpsustanud, et neis kohtuasjades oli tegemist menetlusliku iseloomuga õiguspärase ootusega.²⁰⁵ Õiguspärase ootuse materiaalsest kaitsest saab rääkida Inglise õiguses alates R. vs. North and East Devon HA Ex p. Coughlan asjast 1999. aastast, mil kohus on

¹⁹⁶ M. Schröder, lk 119; J. Schwarze 2006, lk 867, 886–887; C. Tietje, K. Kampermann. Taxation and Investment: Constitutional Law Limitations on Tax Legislation in Context. – S. W. Schill (ed). *International Investment Law and Comparative Law*. New York: Oxford University Press, 2010, lk 581.

¹⁹⁷ RKPJKo III-4/1-5/94. Vt ka: RKPJKo 3-4-1-2-99 p II; RKHKo 3-3-1-6-02, punkt 18.

¹⁹⁸ RKHKo 3-3-1-51-01, punkt 2.

¹⁹⁹ Christopher Forsyth on püüdnud seletada, kuidas õiguspärase ootuse kontseptsioon Inglise õigusesse jõudis. Ta viitab kohtunik Lord Denningi tehtud otsusele Schmidt v Secretary of State for Home Affairs [1969], millega mõiste „õiguspärane ootus“ jõudis Inglise õigusesse, kuid selle mõiste allikas ei ole selge. Forsythi versiooni kohaselt võib Saksa *Vertrauensschutz*'i kontseptsioon olla mõjutanud õiguspärase ootuse põhimõtte arengut Inglise õiguses, kuid teise versiooni kohaselt on see põhimõtte Lord Denningi enda mõtteväljund, mis viimase sõnul ei ole saanud kuskilt mõjutusi. Vt C. Forsyth, lk 430. A. Brown osutab samuti, et Saksa *Vertrauensschutz*'i kontseptsioon on mõjutanud õiguspärase ootuse doktriini muu hulgas Inglise õiguses. Vt A. Brown, 2012, lk 635.

²⁰⁰ A. Brown, 2012, lk 634–635.

²⁰¹ C. Forsyth, lk 435.

²⁰² H.G. Schermers; D.F. Waelbroeck, lk 79; J. Schwarze 2006, lk 949; T. Tridimas 2006, lk 243.

²⁰³ S. Schönberg, lk 31–166; T. Tridimas 2006, lk 243; A. Brown. 2011, lk 702.

²⁰⁴ G. Nolte, lk 195; S. Schönberg, lk 237; M. Schröder, lk 118–119; J. Schwarze 2006, lk 947; T. Tridimas 2006, lk 252; A. Brown, 2011, lk 702.

²⁰⁵ A. Brown, 2011, lk 702.

nimetanud õiguspärast ootust materiaalse hüve suhtes (ingl „[...] a *legitimate expectation of a benefit which is substantive, not simply procedural* [...]“).²⁰⁶ Sellest kohtuotsusest selgub ka, et avalik võim võib olla rikkunud õiguspärast ootust menetlusliku hüve suhtes, mis tähendab lubadust olla ära kuulatud või konsulteeritud.²⁰⁷ Forsyth osutab, et õiguspärase ootuse materiaalne kaitse on jäänud Inglise õiguses erandlikuks.²⁰⁸ Inglise kohtupraktikas on öeldud, et mõlemat tüüpi õiguspärane ootus on seotud erandlike olukordadega ning põhjenduseks on viidatud muudatuste üle otsustavate ametiasutuste ja keskvõimu laiale diskretsioonile avalikes huvides.²⁰⁹

Inglise õigus on Coughlani otsuse näol mõjutanud teisi Commonwealthi (Rahvaste Ühendus) jurisdiktsioone õiguspärase ootuse põhimõttega seotud arengus. Nimelt peetakse just Coughlani otsust Inglise õiguses teedrajavaks *common law*'s materiaalse õiguspärase ootuse aktsepteerimisel.²¹⁰ Viidatud on, et Commonwealth Caribbeani kohtud on toetanud materiaalse õiguspärase ootuse eksisteerimise võimalust.²¹¹ Materiaalset õiguspärast ootust on tunnustatud Singapuri õiguses.²¹² Sri Lanka kohta on öeldud, et seal on kohtud tunnustanud materiaalset õiguspärast ootust kaudselt.²¹³ Selgelt on tunnustatud ja kohaldatud „õiguspärast ootust materiaalse resultaadi või hüve suhtes“ Hong Kongis.²¹⁴ Õiguspärase ootuse materiaalsel kaitset, nii nagu see on tunnustatud Inglise õiguses, ei ole tunnustatud Austraalia ja Kanada õiguses. Kanada kohtupraktika kohaselt on „õiguspärase ootuse doktriin“ seotud menetlusliku õiglusega, mitte materiaalsete õigustega.²¹⁵ David Wright on selgitanud, et lubadus teatud menetlust järgida tekitab õiguspärase ootuse Kanada õiguskorras.²¹⁶ Menetluslikule õiguspärase ootusele on viidatud ka Austraalia õiguses, kus ootused haldusorgani tegevuse suhtes võivad tekitada menetluslikke õigusi.²¹⁷

²⁰⁶ R. v North and East Devon HA Ex p. Coughlan [2001] QB 213, punkt 57; T. Tridimas 2006, lk 243; C. Forsyth, lk 436–437; A. Brown, 2011, lk 702 ja seal viide 10.

²⁰⁷ R. v. North and East Devon HA Ex p. Coughlan [2001] QB 213, punktid 57, 61, 62.

²⁰⁸ C. Forsyth, lk 436.

²⁰⁹ R (Niazi) v Home Secretary [2008] EWCA Civ 755, p 41. Vt ka: C. Forsyth, lk 435–438 ja seal viide 37.

²¹⁰ A. Elias-Roberts. A comparative analysis of the UK and Commonwealth Caribbean approach towards legitimate expectation. – *Commonwealth Law Bulletin* 2013, Vol 39, No 1, lk 145.

²¹¹ *Ibid*, lk 152.

²¹² Z. Chen. Substantive Legitimate Expectation in Singapore Administrative Law. – *Singapore Academy of Law Journal* 2014, Vol 26, No 1, lk 237.

²¹³ S. Felix. Protection of Substantive Legitimate Expectations in Administrative Law. – *Sri Lanka Journal of International Law* 2006, Vol 18, Issue 1, lk 75.

²¹⁴ A. S. Y, Li; H. W.-S. Leung. Doctrine of Substantive Legitimate Expectation: The Significance of Ng Siu Tung and Others v Director of Immigration. – *The Hong Kong Law Journal* 2002, Vol 32, No 3, lk 472.

²¹⁵ Drabinsky v Advisory Council of the Order of Canada, 2014 FC 21 (CanLII), p 19.

²¹⁶ D. Wright. „Rethinking the Doctrine of Legitimate Expectations in Canadian Administrative Law.” – *Osgoode Hall Law Journal* 1997, Vol 35, No 1, lk 179.

²¹⁷ M. Groves. Substantive Legitimate Expectations in Australian Administrative Law. – *Melbourne University Law Review* 2008, Vol 32, Issue 2, lk 471–472.

Prantsuse õiguse puhul on ühelt poolt väidetud, et seal ei ole selget õiguspärase ootuse kontseptsiooni,²¹⁸ teiselt poolt on Nathalie De Vos kirjutanud, et Prantsuse õiguses on siiski õiguspärase ootuse põhimõtte aspektid märgatavad, s.t Prantsuse õiguskorras on mõned põhimõtted ja normid, mis võivad pakkuda Euroopa Liidu õiguses kohaldatava õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega võrreldavat kaitset.²¹⁹ Samasugust mõtet on väljendanud Søren Schønberg, kes on kirjutanud, et Prantsuse õiguses on mitmeid norme, eriti maksunduse ja planeeringute valdkonnas, mis lahendavad teatud probleeme samamoodi kui materiaalse õiguspärase ootuse põhimõtte Euroopa Liidu õiguses.²²⁰ Prantsuse õiguses eelistatakse haldusorgani tegevusega põhjustatud kahjude kompenseerimist piirangute seadmisele haldusorgani kaalutlusõigusele.²²¹

Lisaks ülalpool nimetatud Euroopa Liidu väliste *common law* riikide õiguskordadele tunnustatakse Euroopas õiguspärase ootuse põhimõtet Šveitsis²²² ja teatud mahu õiguspärase ootuse kaitsest saab rääkida Ladina-Ameerika õiguses.²²³ Siinkirjutaja hinnangul on mõiste „õiguspärane ootus“ oluliselt erinevas staatuses ja pigem erinevas kontekstis kui Euroopa Liidu õiguses kasutusel kohtupraktikas Ameerika Ühendriikides.²²⁴ Ülemkohtus on mõiste „õiguspärane ootus“ leidnud kasutamist sageli eraellu sekkumise kontekstis, s.t isikul on õiguspärane ootus privaatsuse suhtes,²²⁵ aga ka näiteks õigusnormide tagasiulatuvuse kontekstis.²²⁶

²¹⁸ S. Schønberg, lk 237.

²¹⁹ N. A. De Vos, lk 618.

²²⁰ S. Schønberg, lk 117.

²²¹ *Ibid*, lk 237.

²²² J. Schwarze 2006, lk 869, M. Sigron, lk 245.

²²³ H. A. Mairal. Legitimate Expectations and Informal Administrative Representations. – S. W. Schill (ed). *International Investment Law and Comparative Law*, New York: Oxford University Press, 2010, lk 416–417.

²²⁴ Autorid on mõnevõrra erinevalt hinnanud „õiguspärase ootuse“ positsiooni Ameerika Ühendriikide õiguses. Ühe arvamuse kohaselt on kasutatud õiguspärase ootuse kontseptsiooni Ameerika Ühendriikide Ülemkohtus mõnevõrra erinevas kontekstis kui Ühendkuningriigis või Euroopa Liidus. Vt H. A. Mairal. – S. W. Schill (ed), lk 417–418. Leitud on, et Ameerika Ühendriikide õiguses ei ole küll sõnaselget õiguspärase ootuse kaitsmise doktriini, aga see põhimõtte peegeldub selles õigussüsteemis. Vt E. Snodgrass. Protecting Investors' Legitimate Expectations – Recognizing and Delimiting a General Principle. – *ICSID Review* 2006, Vol 21, No 1, lk 28–29. Leitud on ka, et Ameerika Ühendriikide haldusõigus ei sisalda kõikehõlmavat õiguspärase ootuse doktriini. Vt A. Brown, 2011, lk 701. R. Maxeiner on arvamisel, et Ameerika juristid peaks diskuteerima teemal, „[...] kuidas kohtud peaks piirama seaduste tagasiulatuvust ja kuidas nad peaks kaitsma õiguspärast ootust.“ Vt J. R. Maxeiner. Some Realism About Legal Certainty in the Globalization of the Rule of Law. – *Houston Journal of International Law* 2008, Vol 31 Issue 1, lk 45.

²²⁵ Kohtuasjas *Rakas v. Illinois*, 439 US 128 - Supreme Court 1978 on öeldud: „Only legitimate expectations of privacy are protected by the Constitution.“ Kohtuasjas *Winston va. Lee*, 470 US 753 - Supreme Court 1985 on öeldud: „The Fourth Amendment protects expectations of privacy,“ [...] — the individual's legitimate expectations that in certain places and at certain times he has "the right to be let alone — the most comprehensive of rights and the right most valued by civilized men.". Kohtuasjas *Maryland v.*

Euroopa Liidu Kohtu praktikas arendatud õiguspärase ootuse kaitse põhimõte on Maya Sigroni väitel mõjutanud õiguspärase ootuse kontseptsiooni Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas ja olnud võrdlusaluseks vastavate põhimõtete võrdlemisel õiguskirjanduses.²²⁷ Mõiste „õiguspärane ootus“ on Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas olnud kasutusel Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni protokolli nr 1 artikli 1 kontekstis alates 1991. aastast otsuses *Pine Valley Developments Ltd and Others v. Ireland*.²²⁸ Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas on mõistel „õiguspärane ootus“ eelkõige funktsioon mõiste „vara“ määratlemisel seoses Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni protokolli nr 1 artiklis 1 sätestatud vara kaitsega.²²⁹

Mitmed allikad viitavad, et Euroopa Liidu Kohtu praktikast otsitakse tuge õiguspärase ootuse põhimõtte kujundamisel rahvusvahelises investeerimisõiguses.²³⁰ Millistes piirides kaitstakse välisinvestori õiguspärast ootust investeeringu vastu võtnud riigi suhtes, on suhteliselt uus ja väga aktuaalne diskussiooniteema rahvusvahelises investeerimisõiguses.²³¹ Kuigi rahvusvahelistes investeerimisvaidlustes ei ole ICSID (Rahvusvaheline Investeerimisvaidluste

King, 133 S. Ct. 1958 – Supreme Court 2013 on öeldud: „*The reasonableness of any search must be considered in the context of the person's legitimate expectations of privacy.*“

²²⁶ Kohtuasjas *General Motors Corp. v. Romein*, 503 US 181 - Supreme Court 1992 on öeldud: „*Retroactive legislation presents problems of unfairness that are more serious than those posed by prospective legislation, because it can deprive citizens of legitimate expectations and upset settled transactions. For this reason, "[t]he retroactive aspects of [economic] legislation, as well as the prospective aspects, must meet the test of due process": a legitimate legislative purpose furthered by rational means.*“

²²⁷ M. Sigron, lk 7.

²²⁸ EIKo 29.11.1991, 12742/87, *Pine Valley Developments Ltd and Others v. Ireland*, § 51. Kuna tegemist oli nimetatud otsuses mõiste „õiguspärane ootus“ esmakordse mainimisega Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas, on Kopecký v. Slovakia otsuses pikemalt peatutud õiguspärase ootuse rollil Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni protokolli 1 artikli 1 kontekstis. Vt EIKo 28.9.2004, 44912/98, *Kopecký v. Slovakia*, §-d 45–52.

²²⁹ P. Popelier. Legitimate expectations and the law maker in the case law of the European Court of Human Rights. – *European Human Rights Law Review* 2006, Issue 1, lk 10–24; M. Sigron, lk 4; EIKo 28.9.2004, 44912/98, *Kopecký v. Slovakia*, §-d 45–52.

²³⁰ Vt Thomas Wälde käsitlust investori õiguspärasest ootusest: *International Thunderbird Gaming Corporation v. Mexico*, UNCITRAL (NAFTA), Separate Opinion, December 2005 (of Thomas Wälde). – Arvutivõrgus <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0432.pdf> (17.11.2015); H. A. Mairal. – S. W. Schill (ed), lk 413–451; T. Zeyl. Charting the Wrong Course: The Doctrine of Legitimate Expectations in Investment Treaty Law. – *Alberta Law Review* 2011, Vol 49, Issue 1; M. Potesta. Legitimate Expectations in Investment Treaty Law: Understanding the Roots and the Limits of a Controversial Concept. – *ICSID Review* 2013, Vol 28, No 1, lk 88–122.

²³¹ A. Newcombe, L. Paradell. *Law and Practice of Investment Treaties. Standards of Treatment*. Austin: Kluwer Law International, 2009, lk 279–289; R. Kläger, lk 165–187; F. M. Téllez. Conditions and Criteria For The Protection of Legitimate Expectations Under International Law. – *ICSID Review* 2012; O. Osasu. Legitimate expectations and political risk: lessons from investment arbitration for energy investors. – *International Energy Law Review* 2013, Issue 6, lk 249–262; F. Ahmed, A. Perry, lk 61–85;

Lahendamise Keskus, ingl *The International Centre for Settlement of Investment Disputes*) vahekohtutel ühtset seisukohta ausa ja õiglase kohtlemise nõude tähenduse kohta,²³² on õiguspärasest ootust peetud ausa ning õiglase kohtlemise standardi üheks peamiseks elemendiks.²³³

Nathalie De Vos, kes on uurinud Euroopa Liidu õigusest tuleneva õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte europaaniseerumist Madalmaade, Prantsuse ja Belgia õiguskordade vastavate põhimõtete suhtes, on leidnud, et puhtalt liikmesriigi pädevusse jäävates asjades on Euroopa Liidu õigusest tuleneva õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet kohaldatud „mõnikord spontaanselt“. Siiski usub ta, et pikas perspektiivis on võimalik ühise õiguspärase ootuse põhimõtte väljakujunemine.²³⁴ Philippe Boymans ja Mariolina Eliantonio aga on leidnud Madalmaade ja Ühendkuningriigi õiguspärase ootuse põhimõtte europaaniseerumist uurides, et protsess on liikmesriigiti erinev. Nad on leidnud, et Madalmaades ei ole õiguspärase ootuse põhimõttele vastav Euroopa Liidu põhimõtte nähtavat mõju avaldanud. Kuid Ühendkuningriigi haldusõigusesse on Boymansi ja Eliantonio hinnangul Euroopa Liidu õigusest tuleneva õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte põhiolemus üle võetud.²³⁵ Rob Widdershoven ja Milan Remac on leidnud, et Madalmaade haldusõiguses on innovatsioon õiguse üldpõhimõtete osas lähtunud muu hulgas Euroopa Liidu õigusest ning see mõju olnud isiku kaitse kasuks. See aga ei kehti õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte osas, kuivõrd kõnealuse põhimõtte puhul on Euroopa Liidu õiguses isikute kaitse piiratud.²³⁶ Nende uuringute alusel saab järeldada, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõttel ei ole Euroopa Liidu õiguses olnud märkimisväärt mõju vastavate põhimõtete arengule liikmesriikides. Kuid ka vastupidisel suunal ei saa rääkida märkimisväärselt mõjust. Nagu ülalpool on osutatud, on Euroopa Liidu üldpõhimõtete kujundamisel oluline liikmesriikide õiguskordade hindav võrdlus, arvestades seejuures Euroopa Liidu eesmarke ja ülesandeid, ning eelistatud võib olla ka vähemuse lahendus. Näiteks *Vertrauensschutzprinzip* võeti üle ühenduse õigusesse, kuigi see esines üksnes Saksa õiguses.²³⁷ Õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte edasise kujundamise käigus on võrdlemine liikmesriikide õiguskordadega Euroopa Liidu Kohtu praktikas jäänud harvaesinevaks.²³⁸ Nagu ülalpool on selgitatud, võib rääkida Euroopa Liidu Kohtu

²³² EDF (Services) Limited v. Romania, ICSID Case No. ARB/05/13, Award 08.10.2009, p 215. – Arvutivõrgus: <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0267.pdf> (17.11.2015).

²³³ *Ibid*, p 216; Saluka Investments B. V. v. The Czech Republic, UNCITRAL, 17.03.2006., p 302. – Arvutivõrgus: <http://italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0740.pdf> (17.11.2015).

²³⁴ N. A. De Vos, lk 613, 620.

²³⁵ *Ibid*, lk 738.

²³⁶ R. Widdershoven, M. Remac, lk 400–401.

²³⁷ Kohtujuristi ettepanek, Kokott, kohtuasi Akzo Nobel Chemicals ja Akros Chemicals vs. komisjon, C-550/07 P, EU:C:2010:229, punktid 94–95; kohtujuristi ettepanek, Poirares Maduro, kohtuasi FIAMM jt vs. Nõukogu ja Komisjon, EU:C:2008:98, punkt 55.

²³⁸ Liikmesriikide õiguskordadele on õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte kujundamise kontekstis viidatud töö autorile teadaolevalt järgmistes kohtuotsustes: kohtuotsus Algera

praktikas kujundatud õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte teatud mõjust teistele õiguskordadele.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et mõiste „õiguspärane ootus“ ei tähista eri õiguskordade võrdluses kattuvaid põhimõtteid. Õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte puhul võib Euroopa Liidu õiguses olulisimaks aspektiks pidada asjaolu, et see põhimõte annab materiaalse kaitse, piirates nii haldusorgani tegevust kui ka seadusandjat. Tänapäeval võib kõneleda sellest, et Euroopa Liidu Kohtu praktikas kujundatud õiguspärase ootuse kaitse põhimõte on avaldanud mõju välja- poole Euroopa Liidu õiguskorda. Nii et töö autori hinnangul võib Euroopa Liidu Kohtu praktikas kujundatud õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet nimetada selles kontekstis võrdlusbaasiks, mille käitumist jälgitakse. Võib öelda, et õiguspärase ootuse põhimõtte näol on tegemist eelkõige Euroopa põhimõttega, kuid rääkida võib ka kõnealuse põhimõtte kandepinna laienemisest just Euroopast lähtudes.

jt vs. Assemblée commune, EU:C:1957:7, lk 55; kohtuotsus „Goed Wonen“, EU:C:2005: 251, punktid 42–43.

2. PÕHJENDATUD LOOTUSTE TEKKIMINE KUI ÕIGUSPÄRASE OOTUSE KAITSE PÕHIMÕTTE RIKKUMISE EELDUS

2.1 Õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele tuginemisega seonduv terminoloogiline mitmekesisus

Selle peatüki küsimus on, millistel asjaoludel tekivad isikul Euroopa Liidu Kohtu praktika kohaselt põhjendatud lootused. Kuivõrd Euroopa Liidu Kohus opereerib õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele tuginemise kontekstis mitmete mõistetega, vajab kõigepealt selgitamist, kuidas need mõisted üksteisesse suhestuvad või kas on tegemist paralleelsete mõistetega.

Euroopa Liidu Kohtu praktika kohaselt: „Õigus tugineda sellele [õiguspärase ootuse kaitse] põhimõttele on igal õigussubjektil, kelles liidu institutsioon on tekitanud põhjendatud lootusi [kohtumenetluse keeles sks *begründete Erwartungen*; ingl *justified hopes*] [...]“.²³⁹ Euroopa Liidu Kohtu praktikas on ka öeldud, et „[...] õigus tugineda õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele [laieneb] kõikidele isikutele, kelles liidu institutsioon on konkreetseid kinnitusi andes tekitanud põhjendatud ootusi [kohtumenetluse keeles ingl *expectations which are justified*]“.²⁴⁰ Nii et Euroopa Liidu Kohus räägib samas kontekstis nii põhjendatud ootustest kui ka põhjendatud lootustest.

Samuti on Euroopa Liidu Kohus märkinud: „Õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte osas tuleb märkida, et liidu õigusnormi [kohtumenetluse keeles pr *une réglementation*, ingl *legislation*] vaidlustamisel saab sellele tugineda üksnes niivõrd, kuivõrd õiguspärasest ootust võis tekitada eelnevalt liidu tasandil liidu institutsioonide poolt loodud olukord [...]“.²⁴¹ Euroopa Liidu Kohtu praktikas on ühes ja samas otsuses, nagu Irish Farmers Association jt otsuses, öeldud, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele saab tugineda siis, kui ühendus on „[...] eelnevalt loonud olukorra, mis võib tekitada õiguspärase ootuse [...]“.²⁴² Samas

²³⁹ Kohtuotsus Agrargenossenschaft Neuzelle, EU:C:2013:169, punkt 24.

²⁴⁰ Kohtuotsus Europäisch-Iranische Handelsbank vs. nõukogu, EU:C:2015:145, punkt 95. Kui viidatud kohtuotsuses on ingl fraas „*expectations which are justified*“ ja eesti keeles „põhjendatud ootused“, siis näiteks kohtuotsuse komisjon vs. Portugal, C-277/13, EU:C:2014:2208, punktis 56 on ingl fraas „*expectations which are justified*“ ja eesti keeles „põhjendatud lootused“. Vt ka: kohtuotsuses HGA jt vs. komisjon ingl „*well-founded expectations*“ on eesti keeles „põhjendatud lootused“. Vt kohtuotsust HGA jt vs. komisjon, C-630/11 P, EU:C:2013:387, punkt 132. Kohtuotsuses AJD Tuna on ingl „*reasonable expectations*“ vaste eesti keeles samuti „põhjendatud lootused“. Vt kohtuotsust AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, punkt 71.

²⁴¹ Kohtuotsus ANAFE, EU:C:2012:348, punkt 78. Inglise keeles on tsitaat mõnevõrra erinev: „*As regards the principle of the protection of legitimate expectations, it should be observed that that principle may be invoked as against European Union legislation only to the extent that the Union itself, that is an institution of the Union, has previously created a situation which can give rise to a legitimate expectation [...]*“.

²⁴² Kohtuotsus Irish Farmers Association jt vs. Minister for Agriculture, Food and Forestry, Ireland ja Attorney General, C-22/94, EU:C:1997:187, punkt 19.

otsuses on öeldud, et „[...] iga ettevõtja, kellele institutsioon on tekitanud põhjendatud lootusi, võib tugineda õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele.“²⁴³ Selle otsuse ja eelviidatud kohtupraktika näitel võib öelda, et „eelnevalt loodud olukord, mis võib tekitada õiguspärase ootuse“ ja „institutsioonide tekitatud põhjendatud lootused“ ning ka institutsioonide tekitatud „põhjendatud ootused“ on samaväärsed mõisted.

Nagu eelviidatud Euroopa Liidu Kohtu praktikast ilmneb, on õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele tuginemist selgitanud Euroopa Liidu Kohus õiguspärase ootuse tekkimise või põhjendatud ootuste ja ka põhjendatud lootuste tekkimise kaudu. Erinevus seisneb siinkirjutaja arvates selles, et mõistega „põhjendatud lootused“ on tautoloogiat välditud, öeldes, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele saab tugineda siis, kui on tekitatud põhjendatud lootusi. Õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele tuginemise selgitamine õiguspärase või põhjendatud ootuse tekkimisega ehk ootuse kaitse selgitamine ootuste tekkimisega on siinkirjutaja arvates tautoloogiline selgitus. Seetõttu on töö autor terminoloogilist valikut tehes eelistanud selle peatüki pealkirjastamisel mõistet „põhjendatud lootused“. Samas ei ole töös muudetud sõnakasutust, kui refereeritavas või tsiteeritavas kohtuotsuses räägitakse näiteks „põhjendatud ootuse“ tekkimisest või näiteks õigusaktide tagasiulatuvuse kontekstis (vt 5. ptk) „õiguspärase ootusega“ arvestamisest.

Euroopa Liidu Kohtu praktika kohaselt põhjendatud lootuste tekkimise kui õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte rikkumise eelduse, s.o esimese eelduse juurde kuulub täpsustus, et lootusi saavad tekitada Euroopa Liidu institutsiooni antud täpsed kinnitused.²⁴⁴ Euroopa Liidu Kohtu praktikas on selgitatud:

„Õigus tugineda sellele [õiguspärase ootuse kaitse] põhimõttele on igal õigus-subjektil, kelles liidu institutsioon on tekitanud põhjendatud lootusi [...].

Selliseid lootusi tekitada võivaks kinnituseks [ingl *assurances*] on – olenemata selle andmise vormist – täpne, tingimusteta ja ühtelangev [ingl *consistent*] teave, mis pärineb volitatud ja usaldusväärsetest allikatest. Seevastu ei saa keegi viidata selle põhimõtte rikkumisele, kui puuduvad täpsed kinnitused [ingl *precise assurances*], mille administratsioon on talle andnud [...].“²⁴⁵

²⁴³ *Ibid*, punkt 25.

²⁴⁴ Kohtuotsus *ISD Polska jt vs. komisjon*, EU:C:2011:175, punkt 123; kohtuotsus *Euro-päisch-Iranische Handelsbank vs. nõukogu*, EU:C:2015:145, punkt 95.

²⁴⁵ Kohtuotsus *Agrargenossenschaft Neuzelle*, EU:C:2013:169, punktid 24–25. Lisaks tuleb märkida eestikeelsete tõlgete ebähtlust. Selle töö on autor on tsitaadis eestikeelses tõlkes sõna „tagatised“ asendanud sõnaga „kinnitused“ tulenevalt kohtumenetluse keele saksakeelsest versioonist ja ingliskeelsest tõlkest ning teistest sama mõtet kajastavatest kohtuotsuste eestikeelsetest tõlgetest. Eestikeelsetes tõlgetes on kasutusel nii „tagatised“ kui ka „kinnitused“. Näiteks kohtuotsuses *Kahla Thüringen Porzellan vs. komisjon* on kasutusel termin „kinnitused“. „Vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale, [...], on igal õigussubjektil, kelles liidu institutsioon on konkreetseid kinnitusi andes tekitanud põhjendatud lootusi, õigus tugineda õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele [...]. Selliseks kinnituseks on mis tahes vormis edastatud täpne, tingimusteta ja kooskõlaline teave [...]“. Vt kohtuotsust *Kahla Thüringen Porzellan vs. komisjon*, EU:C:2010:769, punkt

Viimati toodud Euroopa Liidu Kohtu selgituse viimasest lausest tulenevalt võib väita, et kõik need tingimused, mis kohus mis tahes vormis antud kinnitustele esitab, võtab kohus kokku kui „täpsed kinnitused“: kinnitused peavad olema täpsed, tingimusteta, ühtelangevad ning pärinema volitatud ja usaldusväärsest allikast. Täpsete kinnituste kontseptsiooni hulka võib töö autori arvates lülitada ka Euroopa Liidu Kohtu nõude, et kinnitused peavad olema kooskõlas kohaldatavate õigusnormidega.²⁴⁶ Näiteks otsuses kohtuasjas ISD Polska jt vs. komisjon leiti, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte rikkumise tuvastamiseks nõutav täpsete kinnituste tingimus ei ole täidetud.²⁴⁷ Kokkuvõtvalt – institutsioonide antud täpsed kinnitused saavad tekitada isikule põhjendatud lootusi, tekkinud põhjendatud lootuste alusel saab isik tugineda õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele. Oluline on seejuures otsuses kohtuasjas O'Dwyer jt vs. Nõukogu esitatud märkus, et õiguspärasele ootusele tuginemiseks peab see tulenema tegevusest või tegevusetusest enne meedet, mis väidetavalt on õiguspärasest ootusest rikkunud.²⁴⁸ See tähendab, et vaidlustatud meede ise ei saa olla õiguspärase ootuse aluseks, millele tugineda.

2.2 Euroopa Liidu seadusandliku akti alusel tekkinud põhjendatud lootused

Kuivõrd õigus tugineda õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele laieneb igale isikule, kelles Euroopa Liidu institutsioon on tekitanud põhjendatud lootusi, ja

63. Selle töö autori arvates on antud kontekstis õigem eestikeelne termin „kinnitused“, kuivõrd kinnitused võivad olla mitmesugused – iga kinnitus ei pruugi olla tagatis. Kuid tagatist on peetud Euroopa Liidu Kohtu praktikas täpselt kinnituseks. Näiteks kohtuotsuse ESF Elbe-Stahlwerke Feralpi vs. komisjon punktis 188 selgitab kohus: „[...] tuleb märkida, et Komisjon oli andnud tagatise [ingl *guarantees*] oma kirjaesitades [...] Seda tehes andis Komisjon sel ajal täpseid kinnitusi [ingl *specific assurances*], mis lubas asjaomastel pooltel, eriti hagejal, omada põhjendatud lootusi abi elemendi seaduslikkuse kohta nendes tagatistes [...]“ Vt kohtuotsust, 5.6.2001, ESF Elbe-Stahlwerke Feralpi vs. komisjon, T-6/99, EU:T:2001:145. Samuti on oluline, et eesti keeles ja eesti õiguses on mõistel „tagatis“ eritähendus. Võlaõigusseaduse § 98 lõike 1 kohaselt peab tagatis piisavalt tagama kohustust ning võlausaldajal peab olema võimalus tagatis raskusteta rahaks teha. Vt võlaõigusseadus. – RT I, 23.03.2015, 75. Veel terve rida õigusakte Eesti õiguses sisaldab mõistet „tagatis“. Näiteks Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduses on §-s 95 mõiste „tagatis“ seotud kohustise täitmise tagamisega ja seda deposiidina või garantiina. Vt Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus. – RT I, 01.09.2015, 3. Samuti on eesti keelde tõlgitud „konkreetsed“ kinnitused, kus kohtumenetluse keeles on „*precise assurances*“. Vt kohtuotsust Europäisch-Iranische Handelsbank vs. nõukogu, EU:C:2015:145, punkt 95. Niisiis, kui eestikeelsetes tõlgetes on nii „kinnitused“ kui ka „tagatised“ ning neid on nimetatud nii „täpseteks“ kui ka „konkreetseteks“, siis selguse ja süsteemsuse huvides on selles töös kasutatud terminit „täpsed kinnitused“.

²⁴⁶ Kohtuotsus ISD Polska jt vs. komisjon, EU:C:2011:175, punkt 123.

²⁴⁷ Kohtuotsus ISD Polska jt vs. komisjon, C-369/09 P, EU:C:2011:175, punkt 126.

²⁴⁸ Kohtuotsus, 13.7.1995, O'Dwyer jt vs. nõukogu, T-466/93, EU:T:1995:136, punkt 57.

selliseid lootusi võivad tekitada mis tahes vormis kinnitused, siis on põhimõtteliselt alus eeldada, et on tekkinud olukorrad, kus isikul võivad olla tekkinud seni kehtinud seadusandliku akti alusel põhjendatud lootused. Euroopa Liidu Kohus on juba oma ühes varasemas otsuses leidnud, et kuigi usalduse kaitse reegel (ingl *the rule of protection of the confidence*) on eelkõige kohaldatav individuaalsetele otsustele, ei saa välistada, et see reegel seondub ka üldpädevuse teostamisega.²⁴⁹ Millistel asjaoludel saavad tekkida Euroopa Liidu seadusandliku akti alusel põhjendatud lootused, uuritakse alljärgnevalt.

Kohtujurist Léger on sedastanud, et „[õ]iguspärase ootuse kaitse põhimõtte on [...] ühenduse õiguse üldpõhimõtte, mille alusel võib kontrollida institutsioonide aktide seaduslikkust.“²⁵⁰ Õiguse üldpõhimõtetele, sh õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele, tuginemise aluseks kohtulikus kontrollis on ELTLi artikkel 263. ELTLi artikli 263 neljanda lõigu kohaselt võib iga füüsiline või juriidiline isik ELTLi artikli 263 esimeses ning teises lõigus sätestatud tingimustel esitada hagi Euroopa Liidu Kohtule temale adresseeritud või teda otseselt ja isiklikult puudutava Euroopa Liidu institutsiooni akti vastu ning üldkohaldatava akti vastu, mis puudutab teda otseselt ega sisalda rakendusmeetmeid. Õiguskirjanduses on osutatud, et Euroopa Liidu üldpõhimõtete kujundamine Euroopa Liidu Kohtu poolt seondub peamiselt ELTLi artiklis 267 ette nähtud eelotsuse menetlusega.²⁵¹ ELTLi artikli 267 esimese lõigu kohaselt on Euroopa Liidu Kohus pädev tegema eelotsuseid, mis käsitlevad aluslepingute tõlgendamist ning Euroopa Liidu institutsioonide, organite või asutuste õigusaktide kehtivust ja tõlgendamist.

See, mis on seadusandlik akt, selgub ELTLi artiklist 289. ELTLi artikli 289 lõike 1 kohaselt võtavad seadusandliku tavamenetluse puhul Euroopa Parlament ja nõukogu määruse, direktiivi või otsuse vastu ühiselt komisjoni ettepaneku põhjal. See menetlus on määratletud artiklis 294. ELTLi artikli 289 lõike 3 kohaselt on seadusandliku menetluse teel vastuvõetud õigusaktid seadusandlikud aktid. ELTLi artikli 290 lõike 1 kohaselt võidakse seadusandliku aktiga komisjonile delegeerida õigus võtta vastu muid kui seadusandlikke akte, mis on üldkohaldatavad, mis täiendavad või muudavad seadusandliku akti teata- vaid mitteolemuslikke osi.

Kohtujurist Maduro on viidanud seadusandlike ja haldusaktide ebapiisavale eristamisele Euroopa Liidu õiguses.²⁵² Näiteks on Euroopa Liidu Kohus otsuses kohtuasjas CNTA vs. komisjon nimetanud komisjoni määrust seadusandliku iseloomuga meetmeks.²⁵³ Nii et teoreetiliselt võib arvata, et ka komisjoni määrus kui üldkohaldatav akt tekitab põhjendatud lootusi samade kriteeriumite alusel kui nõukogu määrus. Kuid töö autorile ei ole teada Euroopa Liidu Kohtu praktikas sellist kaasust, millest oleks võimalik teha järeldusi põhjendatud

²⁴⁹ Kohtuotsus komisjon vs. nõukogu, C-81/72, EU:C:1973:60, punkt 10.

²⁵⁰ Kohtujuristi ettepanek, Léger, kohtuasi Belgia vs. komisjon, EU:C:2006:89, punkt 366.

²⁵¹ Lenaerts, J.A. Gutiérrez-Fons, lk 1632.

²⁵² Kohtujuristi ettepanek, Poiares Maduro, kohtuasi FIAMM jt vs. nõukogu ja komisjon, EU:C:2008:98, punkt 67.

²⁵³ Kohtuotsus CNTA vs. komisjon, EU:C:1976:84, Law, punkt 16.

lootuste tekkimise kohta komisjoni määruse alusel.²⁵⁴ Põhjendatud lootuste tekkimist on võimalik analüüsida Euroopa Liidu Kohtu praktikas seadusandlike aktide alusel, mille on vastu võtnud nõukogu.

Siinkohal tuleb märkida, et kohtujurist Capotorti leidis 1981. aastal oma ettepanekus kohtuasjas *Guglielmi vs. parlament*, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte rikkumisest saab rääkida siis, kui relevantssed ootused põhinevad administratsiooni poolt asjassepuutuvale isikule antud täpsetel kinnitustel.²⁵⁵ Kuigi „täpsed kinnitused“ oli kohtujurist Capotorti põhjendatud lootuste alusena välja toonud, ei viidanud kohus pea kümnendi jagu sõnaselgelt täpsetele kinnitustele. Euroopa Liidu Kohus leidis 1990. aasta otsuses kohtuasjas *Chomel vs. komisjon*, et ametnik ei saa täpsete kinnituste puudumisel viidata õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele.²⁵⁶ Seega täpsustas Euroopa Liidu Kohus põhjendatud lootuste teket, öeldes, et kinnitused peavad olema täpsed. Euroopa Liidu Kohtu praktikas ei leidu kaasust, kus kohus oleks sõnaselgelt leidnud seadusandliku aktiga antud „täpsete kinnituste“ olemasolu, mis oleks tekitanud isikule põhjendatud lootusi. Küll aga leiduvad Euroopa Liidu Kohtu praktikas kohtuotsused, millest saab järeldada, et eelneva seadusandliku aktiga on sisuliselt antud täpseid kinnitusi, mis on tekitanud isikule põhjendatud lootusi. Missugune see täpsusaste seadusandliku akti puhul olema peab, analüüsitakse alljärgnevalt.

Esmalt analüüsitakse neid Euroopa Liidu Kohtu otsuseid, milles kohus on leidnud seadusandliku akti alusel õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte rikkimise. 1988. aasta otsus kohtuasjas *J. Mulder vs. Minister van Landbouw en Visserij*²⁵⁷ (edaspidi: *Mulder I*) on üks selline kaasus. *Mulder I* otsusest nähtub, et ühenduses muudeti majanduspoliitikat, kuivõrd oli tekkinud piima ületootmine, ning ületootmise piiramiseks võeti vastu uued nõukogu määrused ja seejuures ei arvestatud ühe tootjate grupi olukorda, mis oli tekkinud varasema nõukogu määruse nr 1078/77 alusel.²⁵⁸ Euroopa Liidu Kohus leidis, et tootjat on

²⁵⁴ Euroopa Liidu Kohus on küll kohtuasjas *Poola vs. komisjon* leidnud, et komisjoni rakendusmäärusega ei ole põhjendatud lootusi tekitatud. Vt kohtuotsust *Poola vs. komisjon*, EU:T:2015:221, punktid 54–71.

²⁵⁵ Kohtujuristi ettepanek, *Capotorti*, kohtuasi *Guglielmi vs. parlament*, C-268/80, EU:C:1981:188, lk 2307.

²⁵⁶ Kohtuotsus, 27.3.1990, *Chomel vs. komisjon*, T-123/89, EU:T:1990:24, punkt 26.

²⁵⁷ Kohtuotsus *J. Mulder vs. Minister van Landbouw en Visserij*, EU:C:1988:213.

²⁵⁸ Täpsemalt, selle varasema nõukogu määrusega oli julgustatud tootjaid piima tootmist lõpetama. Mittetootmise eest maksti tasu (ingl *the non-marketing premium*) igale piima-tootjale, kes võttis endale kohustuse mitte tarnida piima või piimatooteid viie aasta jooksul. Kuivõrd piimatoodete ületootmine jätkus, võeti vastu järgmine nõukogu määrus nr 856/84, millega kehtestati lisamaks piimakogustelt, mis tarniti võrdluskvoodi ületamise järel. Järgnevalt kehtestati nõukogu määrus nr 857/84, mis kehtestas korra võrdluskvoodi arvestamiseks, s.o selliste kvootide arvestamiseks, mis olid vabastatud lisamaksust. Antud juhul oli piimatootja *J. Mulder* kohustunud liikmesriigi pädeva ametiasutusega sõlmitud lepingu kohaselt mitte tootma piima või piimatooteid viie aasta jooksul. Vastutasuks sai *J. Mulder* turustamatajätmise lisatasu nõukogu määruse nr 1078/77 kohaselt. Pärast viie aasta möödumist pöördus *J. Mulder* pädeva ametiasutuse poole talle kvoodi määramiseks. See taotlus lükati tagasi, kuivõrd *J. Mulder* ei esitanud tõendeid piimatootmise kohta võrdlusaastal. *J. Mulder* väitis, et määrus nr 857/84 rikub

„[...] julgustatud ühenduse meetmega teatud ajaks üldistes huvides peatama turustamist ja [...] ta võib õiguspäraselt oodata, et ta ei ole tema kohustuse lõppemisel piirangute subjektiks, mis mõjutasid teda eriliselt, justnimelt sellepärast, et ta kasutas ühenduse õigusnormiga pakutud võimalusi.“²⁵⁹

Euroopa Liidu Kohus leidis, et kui tootjad võtsid teatud ajaks mitteturustamise kohustuse, ei olnud täielik välistamine piimatootmisest tootjatele ettenähtav. Kohus märkis, et määruses nr 1078/77 ei olnud mingit viidet, et selle määruse kohaselt sõlmitud mitteturustamise kokkulepe sisaldaks kokkuleppe lõppemisel keeldu tootmise taasalusamiseks. Selline mõju rikkus Euroopa Liidu Kohtu hinnangul tootjate õiguspärast ootust ja kohus järeldas, et piima lisamaks kehtestati, rikkudes õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet, ning tühistas sel alusel vastavad õigusaktid, s.o nõukogu määruse nr 857/84 osas, mis ei näinud ette võrdluskvootide määramist tootjatele, kes nõukogu määrusega nr 1078/77 sõlmitud lepingu kohaselt ei tarninud piima võrdlusaastal.²⁶⁰ Järgnevalt taotlesid piimatootjad kahjude hüvitamist, mis neile teatud mahus ka hüvitati.²⁶¹ Nagu Mulder I otsusest selgub, oli põhjendatud lootuste tekkimise aluseks varasem nõukogu määrus, mis julgustas tootjat ja mõjutas teda eriliselt. Teiste sõnadega – Mulder I otsusest on võimalik järeldada seda, et põhjendatud lootuste tekkeks antud kinnitused olid „erilised“. Selgus ka, et olukorra muutus ei olnud ettenähtav. Kuid kolmanda õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte rikkumise eeltingimust, ülekaaluka avaliku huvi puudumist, kohus sõnaselgelt ära ei märgi. Avalikule huvile või õigemini selle puudumisele viitab Euroopa Liidu Kohus alles aastaid hiljem otsuses kohtuasjas Mulder jt vs. nõukogu ja komisjon

õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet, kuna isikutel, kes tegutsesid määrusega nr 1078/77 kehtestatud süsteemi alusel, oli õigus oodata, et tootmise taasalusamine on võimalik pärast mitteturustamise lepingu lõppemist. Seega oli J. Mulder tootja, kes oli sõlminud lepingu piima mitteturustamiseks, kuid määrusega nr 857/84 ette nähtud kvootide määramiseks kehtestatud võrdlusaastad jäid just tema mitteturustamise lepingu kehtivuse aega, millal J. Mulder ei tootnud piima. Vt kohtuotsust J. Mulder vs. Minister van Landbouw en Visserij, ECLI:EU:C:1988:213. Vt ka: Council Regulation (EEC) No 1078/77 of 17 May 1977 introducing a system of premiums for the non-marketing of milk and milk products and for the conversion of dairy herds. – J L 131, 26.5.1977, p. 1–5.

²⁵⁹ Kohtuotsus J. Mulder vs. Minister van Landbouw en Visserij, EU:C:1988:213, punkt 24.

²⁶⁰ *Ibid*, punktid 26–28.

²⁶¹ Kohtuotsus Mulder jt vs. nõukogu ja komisjon, EU:C:1992:217; kohtuotsus Mulder jt vs. nõukogu ja komisjon, C-104/89, EU:C:2000:38. Euroopa Liidu Kohus otsustas, et ühenduselt heastamisele kuuluva kahju osas tuleb arvesse võtta saamata jäänud tulu, mille arvutamiseks andis kohus selgitused. Kohus andis pooltele tähtaja hüvitisest summa kokku leppimiseks või kui kokkuleppele ei jõuta, kohustas kohus esitama kohtule oma seisukohad. Vt kohtuotsus Mulder jt vs. nõukogu ja komisjon, ECLI:EU:C:1992:217, punktid 26, 38. Pooled siiski ei leppinud kokku ja Euroopa Liidu Kohus tegi kaheksa aastat hiljem uue otsuse, milles Euroopa Kohus kohustas nõukogu ja komisjoni hagejatele kompensatsiooni ning intresse maksma, nimetades konkreetseid summasid. Vt kohtuotsus Mulder jt vs. nõukogu ja komisjon, EU:C:2000:38. Piimatootjad jõudsid õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte rikkumise tuvastamisest kompensatsiooni määramiseni kaheistkümnelt aastaga.

(edaspidi: Mulder II), kus oli küsimuse all ettevõtjatele kahju hüvitamine.²⁶² Kolme eelduse kontrolli Mulder I otsusest selgelt ei ilmne, nii et alati ei saa rääkida, et kolmeastmeline test kontrollimaks, kas õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet on rikutud, oleks jälgitav.

Euroopa Liidu Kohtu 1990. aasta otsusest kohtuasjas Sofrimport vs. Komisjon²⁶³ joonistub hästi välja, kui eriline peab olema institutsiooni loodud olukord, et põhjendatud lootused saaks tekkida. Selles asjas taotles puuviljade importija ja hulgemüüja Sofrimport SARL (Sofrimport) komisjoni määruste 962/88, 984/88, 1040/88 (vaidlusalused määrused) tühistamist, mis peatasid Tšiilist pärinevate õunte impordilitsentside väljastamise ning mis määrasid kolmandatest riikidest pärinevate õunte impordimahud. Komisjon peatas impordilitsentsi väljastamise kaitsemeetmena.²⁶⁴ Kuigi kohtuotsusest ei selgu, miks oli vaja kasutusele võtta kaitsemeetmed, selgub see vaidlustatud määrusest. Komisjoni määruse nr 962/88 preambulis on toodud põhjendusena asjaolud, et Tšiilist pärinevate õunte import on ületanud traditsioonilist impordimahtu, hinnad siseturul on vähenenud, impordi jätkamine põhjustaks tõsiseid häireid siseturul ja import võib seega ohustada aluslepingus ette nähtud eesmärkide täitmist ning eriti põhjustada tõsist kahju ühenduse tootjatele. Määruse preambulis on veel öeldud, et „kriitilised asjaolud“ tingisid kaitsemeetmete vastuvõtmise.²⁶⁵ Aga enne, kui komisjon kaitsemeetme kehtestas, oli Sofrimport kauba juba teele saatnud – Tšiilist ühendusse. Enne kauba saabumist esitas importija taotluse nende kaupade impordilitsentsi saamiseks enne kehtinud komisjoni määruse kohaselt ning see taotlus tehti samal päeval, kui komisjon peatas impordilitsentside väljastamise. Vaidlusaluste komisjoni määruste alusel impordilitsentse ei väljastatud.²⁶⁶

Euroopa Liidu Kohus märkis Sofrimporti asjas, et hageja on positsioonis, millele viitab nõukogu määruse nr 2707/72 art 3(3), mis nõuab komisjonilt, et ta peab arvestama peatavate meetmete kehtestamisel ühendusse teel olevate kaupade „[...] erilist positsiooni [...]“.²⁶⁷ Kohtu hinnangul olid ainult Tšiili õunte importijad, kelle kaup oli teel vaidlusaluse määruse nr 962/88 vastu võtmisel, nõukogu määruses nimetatud positsioonis. Euroopa Liidu Kohus leidis, et need importijad moodustasid „[...] piisavalt hästi määratletud piiratud grupi võrreldes teiste Tšiili õunte importijatega ja [seda gruppi] ei saa laiendada pärast kõnealuste peatavate meetmete jõustumist.“²⁶⁸ Samuti märkis kohus, et nõukogu määruse nr 2707/72 art 3 annab sellistele importijatele „erilise kaitse“²⁶⁹ ning et vaidlusalused määrused puudutasid teel olevate kaupade importijaid „indivi-

²⁶² Kohtuotsus Mulder jt vs. nõukogu ja komisjon, EU:C:1992:217, punkt 16.

²⁶³ Kohtuotsus Sofrimport vs. komisjon, EU:C:1990:259.

²⁶⁴ *Ibid*, punktid 1–2.

²⁶⁵ Commission Regulation (EEC) No 962/88 of 12 April 1988 suspending the issue of import licences for dessert apples originating in Chile. — OJ L 95, 13.4.1988, p. 10–10.

²⁶⁶ Kohtuotsus Sofrimport vs. komisjon, EU:C:1990:259, punktid 3–4.

²⁶⁷ *Ibid*, punkt 11

²⁶⁸ *Ibid* punkt 11.

²⁶⁹ *Ibid*, punkt 12.

duaalselt“.²⁷⁰ Kohus leidis, et nõukogu määruse 2707/72 säte, mis kohustas võtma arvesse teel olevate kaupade erilist positsiooni, „[...] võimaldab importijal, kelle kaubad on teel, tugineda õiguspärasele ootusele, et ülekaaluka avaliku huvi puudumisel ei saa tema suhtes kohaldada peatavaid meetmeid.“²⁷¹ Komisjoni väidete kohaselt olid kaitsemeetmed mõistlikult hoolsale ettevõtjale eeldatavad, kuivõrd selline võimalus oli asjassepuutuv asjusaktis selgelt väljendatud. Kohus aga leidis, et lihtsalt ettevõtjate teavitamine kaitsemeetmete kehtestamise võimalikkusest ei ole piisav määruse nr 2707/72 art 3(3) nõuete täitmiseks. Meetmes oleks pidanud olema viidatud avalikule huvile, mis õigus- taks kaitsemeetmete kohaldamist teel olevatele kaupadele. Kohus leidis, et komisjon ei tõendanud ülekaaluka avaliku huvi olemasolu õigustamiseks teel ole- vate kaupade suhtes peatavate meetmete kasutamist. Kohus tühistas vaidlus- tatud määrused ühendusse teel olevate kaupade osas ja kohustas ühendust heas- tama ettevõtjale kahjud.²⁷²

Sofrimporti otsusest nähtub, et põhjendatud lootuste tekkimise aluseks oli konkreetne õigusnorm – varasema nõukogu määruse üks säte. Samuti oli olu- line, et mitte kõik Tšiiliist õunte importijad ei oleks saanud peatavate meetmete kehtestamisel tugineda õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele, vaid ainult need, kes olid oma kaubad juba teele saatnud, kohtu sõnastuses siis „piisavalt hästi määratletud grupp“. Samamoodi võib järeldada, et kui neid õunte importijaid, kelle kaubad olid juba teel, oleks olnud väga palju, ei oleks olnud tegemist piiratud grupiga. Antud juhul oli grupiks üks importija. Oluline oli kohtu jaoks, et see grupp ei saanud hiljem laieneda. Oluline oli, et seadusandlik akt puudutas isikut individuaalselt.

See, et kohus seob õiguspärase ootuse rikkumise isikute grupi piiritletusega, ilmneb ka eelotsusest kohtuasjades *Spagl vs. Hauptzollamt Rosenheim*,²⁷³ *Pastätter vs. Hauptzollamt Bad Reichenhall*²⁷⁴ ja *Wehrs vs. Hauptzollamt Lüne- burg*,²⁷⁵ ning selgelt määratletud ettevõtjate grupiga otsusest kohtuasjas *Mulder jt vs. nõukogu ja komisjoni*,²⁷⁶ mis olid kõik piimatootmise piiramise kontekstis tekkinud vaidlused.

Euroopa Liidu Kohtu otsuseid on töö autorile teadaolevalt vähe, kus kohus on leidnud õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte rikkumise, kuivõrd isikule oli seadusandliku aktiga tekkinud põhjendatud lootused. Pigem ei ole Euroopa Liidu Kohus siiski leidnud, et seadusandliku aktiga oleks põhjendatud lootuste aluseks olevaid täpseid kinnitusi antud. Näiteks ei leitud mingit põhjendatud lootusi tekitavat institutsioonide kinnitust otsetoetuste püsima jäämiseks teatud tasemel *Agrargenossenschaft Neuzelle* asjas, milles oli küsimuse all otsetoetuste

²⁷⁰ *Ibid*, punkt 13.

²⁷¹ *Ibid*, punkt 16.

²⁷² *Ibid*, punktid 18–29.

²⁷³ Kohtuotsus *Spagl vs. Hauptzollamt Rosenheim*, EU:C:1990:450, punkt 15.

²⁷⁴ Kohtuotsus *Pastätter vs. Hauptzollamt Bad Reichenhall*, C-217/89, EU:C:1990:451, punkt 20.

²⁷⁵ Kohtuotsus *Wehrs vs. Hauptzollamt Lüneburg*, C-264/90, EU:C:1992:490, punkt 5.

²⁷⁶ Kohtuotsus *Mulder jt vs. nõukogu ja komisjon*, EU:C:1992:217, punkt 16.

vähendamine.²⁷⁷ Kõigepealt oli nõukogu varasema määrusega otsustatud otsetoetusi igal aastal teatava protsendimäära võrra vähendada.²⁷⁸ Hilisema nõukogu määrusega otsetoetuste vähendusi suurendati, mis tähendas, et otsetoetusi vähendati veelkord.²⁷⁹ Eelotsuse taotluse esitanud kohus soovis sisuliselt teada, kas õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet arvestades on hilisem määrus kehtiv osas, milles see nägi ette otsetoetuste summa täiendava vähendamise.²⁸⁰ Kui Euroopa Liidu Kohtu praktika kohaselt saavad põhjendatud lootusi tekitada täpsed kinnitused, milleks saab olla volitatud ja usaldusväärsest allikast pärinev tingimusteta ja ühtelangev teave, olenemata selle andmise vormist, ei saanud Agrargenossenschaft Neuzelle asjas õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte rikku misele viidata, kuna täpsed kinnitused puudusid. Vastupidi, uus meede oli ettenähtav. Kui ettevaatlik ja arukas majandustegevuses osaleja on võimeline ette nägema, et võetakse vastu tema huve puudutav Euroopa Liidu meede, ei saa ta selle meetme võtmise korral tugineda õiguspärase ootuse kaitse põhi mõttele.²⁸¹ Varasemas määrukses oli selgelt viidatud, et määrust võidakse muuta, nii et kohus leidis, et toetuste vähendamine oli ettenähtav. Eelotsuse taotluse küsimusele vastates leidis kohus, et ei leidunud ühtegi asjaolu, mis õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet arvestades oleks mõjutanud otsetoetusi vähendanud hilisema määruse kehivust.²⁸²

Kuigi õiguspärase ootuse aluseks saavad põhimõtteliselt olla ükskõik mis suguse Euroopa Liidu institutsiooni kinnitused, on kohtupraktikast järeldatav, et sageli on küsimuse teravik suunatud komisjonile, kelle puhul on arvatud, et just komisjon on andnud kinnitusi, mis peaks takistama hilisema seadusandliku akti kohaldamist. Näiteks otsuses kohtuasjas Centeno Mediavilla jt vs. komisjon²⁸³

²⁷⁷ Kohtuotsus Agrargenossenschaft Neuzelle, EU:C:2013:169.

²⁷⁸ *Ibid*, punkt 3.

²⁷⁹ *Ibid*, punkt 11.

²⁸⁰ *Ibid*, punkt 22.

²⁸¹ *Ibid*, punktid 25–26. Siinkohal tuleb märkida, et Euroopa Liidu Kohtu otsuste eestikeelne tõlge on olnud erinev, pidades silmas ettevõtjat ettenähtavuse hindamise kontekstis. Arvestades Euroopa Liidu Kohtu praktika alusel meetme ettenähtavuse hindamisel inglise-, saksa-, prantsuskeelseid termineid ning Euroopa Liidu Kohtu otsuste eestikeelset tõlget, siis on ka selles töös nimetatud ettenähtavuse hindamise kontekstis ettevõtjat „ettevaatlikuks ettevõtjaks“. Mõistet „ettevaatlik ettevõtja“ on selgitatud pikemalt 3. Peatükis alapunktis 3.3.

²⁸² *Ibid*, punktid 27–39.

²⁸³ Kohtuotsus Centeno Mediavilla jt vs. komisjon, C-443/07 P, EU:C:2008:767. Selles asjas olid I. C. Centeno Mediavilla jt esitanud apellatsioonikaebuse nõudega tühistada Esimese Astme Kohtu otsus, millega Esimese Astme Kohus oli jättnud rahuldamata nende kaebused vastavalt iga ametniku töölevõtmise otsuse peale osas, milles nende palgaaste määrati üleminekusätete kohaselt Euroopa ühenduste ametnike personali eeskirjades (edaspidi: personalieeskirjad). Komisjon oli avaldanud mitu avaliku konkursi teadet ametnike reservnimekirjade koostamiseks, nimetades teates palgaastmed. Konkursiteadetes oli märgitud, et komisjon on nõukogule edastanud personalieeskirjade muudatusettepaneku ja et muudatus sisaldab eeskätt uut karjäärisüsteemi ning konkursi edukalt läbinud isikuid võidakse seega tööle võtta uute personalieeskirjade sätete alusel. Apellandid nimetati ametnikeks ebasoodsama palgaastmega, kui oli märgitud konkursi-

leidis Euroopa Liidu Kohus, et haldusasutuse aktid ei saa piirata seadusandja tegutsemisruumi ega muutuda õiguspärasuse näitajaks, millega seadusandja peaks oma tegevuse kooskõlla viima.²⁸⁴ Otsus kohtuasjas Centeno Mediavilla jt vs. komisjon kinnitab seega, et komisjoni antud kinnitused ei takistanud ega saanudki takistada nõukogu määruse uute sätete kohaldamist kinnituse saanud isiku suhtes.

Esineda võib ka olukord, kus Euroopa Liidu seadusandliku aktiga võib olla antud täpne kinnitus põhjendatud lootuste tekkeks, kuid seejuures ei ole siiski õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet rikutud. Erinevalt Sofrimporti asjast leidis Euroopa Liidu Kohus kohtuasjas Affish vs. Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees, kus oli tegemist samuti teel olnud kaupadega, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet rikutud ei ole.²⁸⁵ Kohtuasi puudutas kalatoodete importi Jaapanist, kus komisjoni eksperdid leidsid tõsiseid rikkumisi kalatoodete tootmisel ja säilitamisel, mis võis tähendada ohtu rahva tervisele. Seetõttu oli vajalik kalatoodete import peatada. Siin kohaldus nõukogu direktiiv 91/493, mis nägi ette tervisekaitse nõudeid kalatoodete impordile kolmandatest riikidest.²⁸⁶ Kuivõrd Jaapanist pärinevatele kalatoodetele kaitsemeetmed kehtestanud komisjoni otsuse (vaidlusalune otsus) vastuvõtmise ajal olid teatud partiid kalatooteid ühendusse juba saadetud, oli küsimus vaidlusaluse otsuse kehtivuses õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte valguses. Kohus leidis, et seetõttu on vaja uurida, kas vaidlusaluse otsusega oleks pidanud kehtestama üleminekumeetmed teel olevatele kaupadele.²⁸⁷ Selles suhtes leidis Euroopa Liidu Kohus, et „[...] isegi kui ühendus oli esmalt loonud olukorra, mis võib anda aluse õiguspäraseks ootuseks, võib ülekaalukas avalik huvi välistada üleminekumeetmete vastu võtmise olukordade suhtes, mis tekkisid enne uute normide jõustumist, kuid mis ei olnud veel lõppenud.”²⁸⁸ Euroopa Liidu Kohus leidis, et eksisteeris ülekaalukas avalik huvi, mis antud juhul väljendus vaidlusaluse otsuse eesmärgis –

teates. Apellandid järeldasid konkursiteadetest aga, et nende puhul on tagatud endistes personalieeskirjades sätestatud reeglite kohaldamine. Apellandid väitsid, et esimese astme kohus eiras õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet leides, et neile ei ole antud täpseid kinnitusi nende klassifitseerimise kohta. Euroopa Liidu Kohtu otsusest selgub, et ühenduse institutsioonid ei olnud andnud mingeid kinnitusi, mis oleks võinud tekitada õiguspärase ootuse, et töölevõtmisel kohaldatakse apellantide suhtes endiselt endistes personalieeskirjades ametnike palgaastme määramise kohta sisalduvaid kriteeriume. *Ibid*, punktid 1–89.

²⁸⁴ *Ibid*, punkt 92. Analoogetselt võib tuua Eesti õigusest näite, kus kaebaja väitis, et rahandusministeerium on andnud lubaduse, et tubakatoodete müüki ei piirata. Lubaduse andmine ei leidnud tõendamist, kuid samas märkis halduskohus, et seadusandja pädevusse kuuluvates küsimustest ei oleks rahandusministeerium saanud anda lubadusi. Vt TlnHKO 3-12-2066/18, punkt 25.

²⁸⁵ Kohtuotsus Affish vs. Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees, EU:C:1997:373, punkt 59.

²⁸⁶ *Ibid*, punktid 1–10.

²⁸⁷ *Ibid*, punktid 55–56.

²⁸⁸ *Ibid*, punkt 57.

rahva tervise kaitses. Kohus leidis, et vaidlustatud otsusega õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet ei rikutud.²⁸⁹

Samamoodi nagu kohtuasjas *Affish vs. Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees*, leidis Euroopa Liidu Kohus Dieckmanni kohtuasjas, et kui komisjon jättis kehtestamata üleminekumeetmed, keelates kalatoodete impordi, siis see otsus põhines ülekaalukal avalikul huvil kaitsta tarbijate tervist.²⁹⁰ Kohtuasjas *Belgia vs. komisjon* leidis aga Euroopa Liidu Kohus, et ülekaalukas avalik huvi puudus üleminekumeetmete kehtestamata jätmiseks, mistõttu oli õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet rikutud.²⁹¹ Viimati nimetatud kolmest kohtuotsusest järeldub, et kui avalik huvi on ülekaalukas, siis õiguspärasest ootusest ei kaitsta, isegi kui institutsioon on tekitanud täpseid kinnitusi andes põhjendatud lootusi.

Üleminekumeetmeid puudutavalt on Euroopa Liidu Kohus leidnud:

„[...] õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet on rikutud, kui ülekaaluka põhjusega avaliku huvi puudumisel, ühenduse institutsioon muudab kohese mõjuga ja ilma hoiatusega asjassepuutuvate ettevõtjate jaoks kaitsmist vääriva erilise hüve [ingl *a specific advantage*] ilma, et võtaks vastu asjakohaseid üleminekumeetmeid [...]. Nagu on ka selge kohtupraktikast ei saa õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte piire laiendada punktini, mis üldiselt takistab uute normide kohaldamist varasemate normide alusel tekkinud olukordade tulevastele tagajärgedele, eriti valdkonnas nagu ühine turukorraldus, mille eesmärk eriti sisaldab pidevat kohanemist muudatustega majandusolukorras [...].“²⁹²

Euroopa Liidu Kohus on konkretiseerinud valdkonnapõhiselt, et ühenduse institutsioonid omavad ulatuslikku kaalutusõigust ühtse põllumajanduspoliitika kaga seotud küsimustes ja leidnud, et ettevõtjatel ei saa õiguspäraselt tekkida ootusi, et olukord säilib, kui olukorda võivad muuta institutsioonid, teostades kaalutusõigust.²⁹³ Samas on Euroopa Liidu Kohus öelnud, et „[...] Ühenduse institutsioonid ei või, ilma et rikuks õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet, vastu võtta meetmeid, mille tagajärjel kaotavad ettevõtjad õigused, [mida] nad võivad

²⁸⁹ *Ibid*, punktid 58–59.

²⁹⁰ Kohtuotsus *Dieckmann & Hansen vs. komisjon*, EU:T:2001:256, punktid 79–82.

²⁹¹ Kohtuotsus *Belgia vs. komisjon*, EU:C:2006:416, punktid 164–167.

²⁹² Kohtuotsus 21.2.1995, *Campo Ebro jt vs. nõukogu*, T-472/93, EU:T:1995:35, punkt 52. Viidatud Euroopa Liidu Kohtu seisukohale, et õiguspärane ootuse kaitse põhimõtte piire ei saa laiendada sel määral, et see hakkab takistama uute normide vastuvõtmist, mis on vajalikud, et kaasas käia ühiskonnas toimunud muudatustega, on lähedal riigikohtunike Priit Pikamäe ja Jüri Põllu seisukoht: „Õiguspärase ootuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamine Riigikohtu praktikas ei tohiks tuua kaasa seda, et struktuursed reformid, näiteks palgakorralduses struktuursete muudatuste tegemine, osutuvad võimatuks või nende läbiviimine väga keerukaks. Praeguses asjas üldkogu rakendatud mõttemudeli kasutamine ka teistes valdkondades viiks meie arvates paratamatult selleni, et struktuursete reformide läbiviimine ei ole paljudel juhtudel võimalik või on raskendatud.“ Vt riigikohtunike Priit Pikamäe ja Jüri Põllu eriarvamust Riigikohtu üldkogu otsusele asjas nr 3-4-1-14, punkt 5.

²⁹³ Kohtuotsus *Campo Ebro jt vs. nõukogu*, EU:T:1995:35, punkt 61.

õiguspäraselt nõuda, ilma et tuginetaks mingile ülekaalukale avalikule huvile [...].²⁹⁴

Eeltoodud kohtupraktikast tuleneb, et kui institutsioon on isikule tekitanud põhjendatud lootusi, sõltub sellest, kas avaliku huvi on ülekaalukas, uue meetme kehtestamine ning üleminekumeetme kehtestamata jätmine. Ülekaaluka avaliku huvi esinemisel isiku õiguspärasest ootust ei kaitsta. Euroopa Liidu Kohus on välja öelnud väga põhimõttelise seisukoha, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte kohaldamise ulatus ei saa olla selline, mis takistaks kohandumist uute olukordadega. Uue normi vastuvõtmine iseenesest ei riku õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet, seega ei saa ka rääkida abstraktse või piiritlemata isikute grupi põhjendatud lootustest.

Näiteks suhkruhindade ühtlustamist puudutavast kohtuasjast Campo Ebro jt vs. nõukogu²⁹⁵ selgub, et nõukogu määrusega (vaidlustatud määrus) muudeti lubatud tähtaega ja ettevõtja jaoks oluline tähtaeg toodi vaidlustatud määrusega 2,5 aastat varasemale ajale²⁹⁶ ning hagejate väitel oli nõukogu vaidlustatud määrusega ilma eelneva hoiatamiseta ja üleminekumeetmeteta rikkunud õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet. Euroopa Liidu Kohus hindas, kas enne vaidlustatud määruse vastuvõtmist kehtinud õigusaktid andsid aluse ettevõtjatele õiguspärase ootuse tekkeks. Kohus leidis, et nõukogul oli õigus oma määrusega reguleerida suhkruhindade täielikku ühtlustamist, kuivõrd ühinemisaktis oli ette nähtud, et nõukogu peab tegema oma ettepanekud, kui ühinemistähtajalt kindlaksmääratud aja jooksul on Hispaania põllumajandustoote hind oluliselt kõrgem kui ühtne hind. Kohus leidis, et ühinemisakti alusel ei saanud hagejatel tekkida õiguspärasest ootust hindade ühtlustamise üleminekuperioodi garanteeritud suhtes. Euroopa Liidu Kohus asus seisukohale, et nõukogu ei ületanud oma kaalutlusõiguse piire majanduspoliitilisi valikuid tehes (otsus lõpetada ühtlustamise periood), ja otsustas, et hagejate õiguspärasest ootust ei rikutud.²⁹⁷

²⁹⁴ Kohtuotsus Madalmaad vs. nõukogu, EU:C:2001:620, punkt 116.

²⁹⁵ Kohtuotsus Campo Ebro jt vs. nõukogu, EU:T:1995:35.

²⁹⁶ Hispaania Kuningriigi ja Portugali Vabariigi ning Euroopa Majandusühenduse 1985. aastal alla kirjutatud ühinemislepingu lisaks olev ühinemistingimusi sisaldav akt sätestas, et kui põllumajandustoote hind Hispaanias ühinemise ajal on kõrgem kui ühtne hind (ingl *the common price*), peab Hispaania hinna külmutama ning hindade ühtlustamine peab toimuma liitumistähtajalt seitsme aasta jooksul. Ühinemisaktis nähti ette, et kui ühinemistähtajalt nelja aasta jooksul on Hispaania põllumajandustoote hind oluliselt kõrgem kui ühtne hind, peab nõukogu tegema sobivad ettepanekud. Kuivõrd hindade ühtlustamist (ingl *the price alignment*) ei toimunud, võttis nõukogu 1991. aastal vastu Hispaanias suhkru ja suhkrupeedi hindade ühtlustamist puudutava määruse 1716/91. Määrusega otsustas nõukogu pikendada hindade ühtlustamisperioodi 1. juulini 1995. 1992. aastal võttis nõukogu vastu määruse 3814/92 (vaidlustatud määrus), millega muudeti määrust 1716/91 ja kehtestati hindade täielik ühtlustamine alates 1. jaanuarist 1993 eesmärgiga saavutada ühine turg ning muu hulgas tunnistati kehtetuks määrus 1716/91. Muudetud määrus 1716/91 oli põhiline õigusakt, mis reguleeris suhkrusektorit. Vt kohtuotsus Campo Ebro jt vs. nõukogu, EU:T:1995:35, punktid 1–6.

²⁹⁷ *Ibid*, punktid 45–65.

Euroopa Liidu Kohtu praktika kohaselt ei saa oodata, et muudatusi õigusnormides üldse ei tehta, küll aga saab vaidlustada sellise muudatuse rakendussätteid. „Samamoodi ei nõua õiguskindluse põhimõtte seda, et seadusemuudatused jäetakse tegemata, vaid nõuab pigem, et seadusandja arvestaks ettevõtjate erilist olukorda ning võtaks võimaluse korral uute õigusnormide kohaldamiseks vastu mugandusi.“²⁹⁸ Seega ei ole isiku õigused seadusandliku akti muutmisel tähelepanuta jäetud. Võimalik on vaidlustada rakendussätteid.

Euroopa Liidu Kohtu praktikast nähtub, et isikutel ei saa olla õiguspärase ootust, et olukord, mida Euroopa Liidu institutsioonid võivad oma kaalutlusõiguse raames muuta, säilib.²⁹⁹ Nii on Tridimas juhtinud tähelepanu antud kontekstis, et iga õigusliku analüüsi juures peab kõigepealt arvestama seadusandja ulatusliku kaalutlusõiguse aspektiga.³⁰⁰ Selle seisukohaga saab ainult nõustuda. Ka Craig on välja toonud, et Euroopa Liidu Kohus on rõhutanud poliitika muutlikkust ning seetõttu ei ole hagejal kerge tugineda õiguspärasele ootusele varasema üldnormi alusel, kuid ta on ka järeldanud, et erandlikel juhtudel on varasema normi alusel õiguspärase ootuse teke võimalik.³⁰¹ Kohtujurist Darmon on märkinud, et: „[...] õiguspärase ootuse põhimõtte kohaldub vastavalt kohtupraktikale ainult individuaalsetele olukordadele ja [sellele põhimõttele] ei saa tugineda olukordades, mis on definitsiooni kohaselt iseloomult üldised.“³⁰²

Euroopa Liidu Kohtu praktikast järeldub, et võimalus põhjendatud lootuste tekkeks Euroopa Liidu seadusandliku akti alusel on väga piiratud. Euroopa Liidu Kohtu praktikast järelduv seadusandliku akti muutmise konteksti kuuluv idee, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte piirid ei saa olla sellised, mis takistaks kohandumist uute olukordadega, on töö autori arvates õigustatud, kuna selline kõnealuse põhimõtte kujundamine vastab Euroopa Liidu ühistele eesmärkidele. Selline lähenemine võimaldab ühiskonnas toimuvatele muutustele paindlikult reageerida. Muutustega adapteerumise vajadusele näib olevat allutatud põhjendatud lootuste teke seadusandliku akti alusel, piiritledes sellise olukorra tekkimise kitsalt. Euroopa Liidu Kohtu praktikast ilmneb, et õiguspärase ootuse kaitset on seadusandlike aktide kontekstis kohaldatud vähe, sel lihtsal põhjusel, et Euroopa Liidu Kohus ei ole enamasti leidnud, et seadusandliku aktiga oleks antud täpseid kinnitusi. Viimati üle kahekümne aasta tagasi on Euroopa Liidu Kohtu praktikas leitud,³⁰³ et seadusandja on oma õigusaktiga

²⁹⁸ Kohtuotsus VEMW jt, EU:C:2005:362, punkt 81.

²⁹⁹ Kohtuotsus Campo Ebro jt vs. nõukogu, EU:T:1995:35, punkt 61; kohtuotsus O'Dwyer jt vs. nõukogu, EU:T:1995:136, punkt 48; kohtuotsus Angé Serrano jt vs. parlament, C-496/08 P, EU:C:2010:116, punkt 93.

³⁰⁰ T. Tridimas 2006, lk 273–274.

³⁰¹ P. Craig 2012, lk 561.

³⁰² Kohtujuristi ettepanek, Darmon, kohtuasi Hispaania vs. nõukogu, C-203/86, EU:C:1988:100, punkt 8.

³⁰³ Kohtuotsus J. Mulder vs. Minister van Landbouw en Visserij, EU:C:1988:213; kohtuotsus Von Deetzen vs. Hauptzollamt Hamburg-Jonas, C-170/86, EU:C:1988:214; kohtuotsus Pastätter vs. Hauptzollamt Bad Reichenhall, EU:C:1990:451; kohtuotsus Spagl vs. Hauptzollamt Rosenheim, EU:C:1990:450; kohtuotsus Sofrimport vs. komisjon, EU:C:1990:259; kohtuotsus Wehrs vs. Hauptzollamt Lüneburg, EU:C:1992:490, punkt 5.

loonud erilise olukorra piisavalt hästi määratletud grupi isikute suhtes ning sealjuures see isik või isikud ei saanud ette näha uue olukorra tekkimist ja puudus ülekaalukas avalik huvi, mis oleks üles kaalunud isiku põhjendatud lootused. Euroopa Liidu Kohtu praktikast on järeldatav, et seadusandliku aktiga põhjendatud lootuste teke tähendab, et seadusandja on andnud teatud kinnitusi, mis tähendab, et seadusandliku aktiga on antud eriline hüve, mis kehtis piisavalt hästi määratletud piiratud grupi suhtes.³⁰⁴ Töö autori arvates tuleb järeldada, et

³⁰⁴ Siinkohal võib välja tuua põhimõttelise erinevuse Eesti õigusega. Riigikohtu praktika kohaselt: „Õiguspärase ootuse kaitse peab tagama õiguste ja vabaduste moonutamatu realiseerimise (PS § 11 teine lause). Õigusi ja vabadusi on võimalik täisväärtuslikult kasutada vaid siis, kui isik ei pea kartma, et riik rakendab ettenägematu ebasoodsaid tagajärgi. Seejuures eeldab oma õiguste realiseerimine ehk isikule seadusega antud õiguste ja vabaduste kasutamine tegutsemist õigusnormile tuginedes, selle kehtima jäämisele lootes. Riigi sõnamurdmisega saab olla tegemist siis, kui isik on oma tegevusega täitnud eeldused, millest tulenevalt tal on tulevikus õigus enda suhtes soodsa regulatsiooni kohaldamisele. Iga pettumus, mis on tingitud isikule soodsa regulatsiooni muutmise, ei kätke õiguspärase ootuse riivet.“ Vt RKPJKo 3-4-1-27-13, punkt 50; RKÜKo 3-4-1-1-14, punkt 90. Riigikohus on leidnud, et „[...] õiguspärase ootuse põhimõtte tekkimiseks on oluline, et isik oleks asunud oma õigusi realiseerima [...]“ Vt RKPJKo 3-4-1-27-13, punkt 47. Kui Euroopa Liidu Kohus oma otsustes on rõhutanud, et tegemist oli selgelt määratletud piiratud isikute grupiga, kelle suhtes kehtis eriline hüve, siis Riigikohus seda küsimust ei käsitle. Näiteks Riigikohtu otsusest keskkonnatasude asjas, milles hinnati õiguspärase ootuse riivet, ilmneb, et õiguskantsleri poole olid pöördunud Eesti Mäetööstuse Liit, Eesti Ehitusmaterjalide Tootjate Liit, Eesti Turbaliit ja Eesti Keemiatööstuse Liit. Vt RKPJKo 3-4-1-27-13, punkt 5. Viidatud asjaolu lubab eeldada, et tegemist on suure isikute ringiga, keda need liidud esindasid. Samas Riigikohtu otsuses on punktis 9 viidatud õiguskantsleri taotlusele: „Normide adressaatideks on kaevandamisloa ja vee erikasutusloa omajad, [...]. Neil oli tekkinud õiguspärane ootus, et tasumäärade tõusu graafikut ei muudeta.“ Hinnates, kas kelleski on tekitatud õiguspärane ootus, ei küsi Riigikohus isikute ringi suuruse üle, vaid üksnes eeldab selliste isikute olemasolu: „Kaevandamis- või vee erikasutusloa adressaadil tekkis õiguspärane ootus määruse algsest regulatsioonist tulenevate tasumäärade kehtima jäämise suhtes siis, kui ta asus algset määrust usaldades korraldama oma majandustegevust, iseäranis tegema investeeringuid tasumääradest lähtuvate kalkulatsioonide alusel. Kolleegium eeldab abstraktse normikontrolli kontekstis, et isikute seas, kellele oli enne soodsamate tasumäärade suurendamist nende määrade kehtivusajaks antud kaevandamis- ja vee erikasutuslube, oli määrade kehtima jäämist usaldanud ettevõtjad.“ Vt RKPJKo 3-4-1-27-13, punkt 57. Samuti ilmneb kohtunike vanaduspensionitega seotud Riigikohtu otsusest, et õiguspärase ootuse küsimus tõusetus 18 kaebajaga seoses. Vt RKÜKo 3-4-1-1-14, punkt 2. Ülalpool viidatud Euroopa Liidu Kohtu seisukohale, et õiguspärane ootuse kaitse põhimõtte piire ei saa laiendada sel määral, et see hakkab takistama uute normide vastuvõtmist, mis on vajalikud, et kaasas käia ühiskonnas toimunud muudatustega, on lähedal riigikohtunike Priit Pikamäe ja Jüri Põllu seisukoht: „Õiguspärase ootuse ja võrde kohtlemise põhimõtte rakendamine Riigikohtu praktikas ei tohiks tuua kaasa seda, et struktuursete reformid, näiteks palgakorralduses struktuursete muudatuste tegemine, osutuvad võimatuks või nende läbiviimine väga keerukaks. Praeguses asjas üldkogu rakendatud mõttemudeli kasutamine ka teistes valdkondades viiks meie arvates paratamatult selleni, et struktuursete reformide läbiviimine ei ole paljudel juhtudel võimalik või on raskendatud.“ Vt riigikohtunike Priit Pikamäe ja Jüri Põllu eriarvamust Riigikohtu üldkogu otsusele asjas nr 3-4-1-1-14, punkt 5. Analoogsest järeldusest

hüve erilisus on seotud grupi suurusega, kelle suhtes hüve kehtib. Kui isikute grupp ei ole piiratud, hästi määratletav, vaid hoopis määratlemata või raskesti määratletav, piiramata arvuga, siis ei saa rääkida ka erilisest hüvest ja põhjendatud lootuste tekkest. Sealjuures ei ütle Euroopa Liidu Kohus, kui suur võib piiratud grupp olla, et tekiks põhjendatud lootused. Küll aga võib senise ja eespool viidatud Euroopa Liidu Kohtu praktika alusel öelda, et see piiratud grupp on olnud ühekohaline arv isikuid.

Kokkuvõtvalt – põhjendatud lootuste teke Euroopa Liidu seadusandliku akti alusel on võimalik, kuid see võimalus on piiratud. Eelkõige tuleb õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte kujundamist seadusandliku akti kontekstis vaadelda, pidades silmas Euroopa Liidu alalist vajadust kohaneda muutunud olukorraga.

2.3 Rahvusvahelise lepingu alusel tekkinud põhjendatud lootused

Euroopa Liidu Kohtu praktikast ilmneb, et rahvusvaheline leping võib mõjutada põhjendatud lootuste teket.³⁰⁵ Alljärgnevalt analüüsitakse, millistel asjaoludel on võimalik põhjendatud lootuste teke rahvusvahelise lepingu alusel.

ELTLi artikli 216 lõike 1 kohaselt võib Euroopa Liit sõlmida lepingu ühe või mitme kolmanda riigi või rahvusvahelise organisatsiooniga, kui aluslepingutes on nii sätestatud või kui lepingu sõlmimine on vajalik mõne aluslepingutes seatud eesmärgi saavutamiseks Euroopa Liidu poliitika raames, kui lepingu sõlmimise näeb ette Euroopa Liidu õiguslikult siduv akt või kui see võib mõjutada ühiseeskirju või muuta nende reguleerimisala. ELTLi artikli 216 lõike 2 kohaselt seovad Euroopa Liidu sõlmitud lepingud Euroopa Liidu institutsioone ja liikmesriike.

Opel Austria³⁰⁶ otsuses on selgitatud põhjendatud lootuste teket seoses rahvusvahelise lepinguga. Nõukogu võttis vastu määruse (EÜ) nr 3697/93 tariifsete soodustuste kehtetuks tunnistamise kohta (vaidlusalune määrus) seitse

Euroopa Liidu Kohtu seisukohtadega võib rääkida Inglise õiguses, kus Coughlani asjas leidis kohus, et õiguspärane ootus materiaalse hüve suhtes on tõenäoline asjades, kus „[...] ootused on piiratud ühe inimese või mõnede inimestega [...]“. Vt R. v North and East Devon HA Ex p. Coughlan [2001] QB 213, punkt 59. Inglise kohtupraktikas on leitud, et materiaalse õiguspärase ootuse kaitseks on vajalik, et kinnitus oleks fookustatud iseloomuga. Samuti on leitud, et kuigi teoorias ei ole nende isikute arv piiratud, kellel saaks tekkida ootused teatud hüve suhtes, on see grupp pigem väike, kelle ootusi kaitstakse. Seda grupi piiratuse klauslit on põhjendatud esiteks sellega, et raske oleks ette kujutada riigi seotust üldiselt võetud kohustusega mitmekesisele grupile, ning teiseks, et mida suurem on grupp väidetava ootusega hüve suhtes, seda tõenäolisem, et avalik huvi õigustab muudatust. Vt R (Niazi) v Home Secretary [2008] EWCA Civ 755, punkt 46. Forsyth on järeldanud, et õiguspärase ootuse materiaalne kaitse on võimalik, kui tegemist on väikse grupiga. Tema sõnul on vähetõenäoline, et kaitstaks õiguspärasest ootust suure grupi suhtes. Vt C. Forsyth, lk 436.

³⁰⁵ Kohtuotsus Opel Austria vs. nõukogu, EU:T:1997:3.

³⁰⁶ *Ibid.*

päeva hiljem, kui nõukogu ja komisjon kiitsid heaks Euroopa Majanduspiirkonna lepingu, millega ühines ka Austria. Samal päeval andsid ühendused hoiule oma heakskiitmiskirjad. Euroopa Majanduspiirkonna leping (EMP) jõustus 1. jaanuaril 1994.³⁰⁷ Hageja nõudis vaidlusaluse määruse tühistamist muu hulgas seetõttu, et rikutud on rahvusvahelisest avalikust õigusest tulenevat kohustust – mitte kahjustada enne lepingu jõustumist selle eset ja eesmärki.³⁰⁸ EMP keelas tollimaksude säilitamise, kuid vaidlusaluse määruse vastu võtmisega tekitas ühendus uue tollimaksu.³⁰⁹ Hageja väitis, et võttes vaidlusaluse määruse vastu mõned päevad enne EMP lepingu jõustumist, rikkus nõukogu rahvusvahelise avaliku õiguse põhimõtet – hea usu põhimõtet.³¹⁰ Euroopa Liidu Kohus märkis, et hea usu põhimõtte tuleneb rahvusvahelises avalikus õiguses õiguspärase ootuse kaitse põhimõttest, mis kuulub ühenduse õiguskorda. Õiguspärase ootuse põhimõttele võib tugineda iga ettevõtja, kelles institutsioon on tekitanud põhjendatud lootusi.³¹¹ Euroopa Liidu Kohus on Opel Austria asjas selgitanud:

„[...] Olukorras, kus ühendused on rahvusvahelise lepingu heakskiitmiskirjad esitanud ja selle lepingu jõustumise kuupäev on teada, võivad ettevõtjad tugineda õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele vastustamaks seda, et institutsioonid enne rahvusvahelise lepingu jõustumist võtavad vastu akti, mis on vastuolus selle lepingu sätetega, millel on pärast lepingu jõustumist nende suhtes vahetu õigusmõju.“³¹²

Euroopa Liidu Kohus leidis, et hagejal oli õigus nõuda vaidlusaluse määruse õiguspärasuse kontrollimist EMP lepingu sätete seisukohast, millel on pärast lepingu jõustumist vahetu õigusmõju. Euroopa Liidu Kohus selgitas, et rahvusvahelised lepingud, mille ühendus on sõlminud kooskõlas asutamislepinguga, on institutsioonidele ja liikmesriikidele siduvad. Niisuguse lepingu sätted on selle jõustumisest alates ühenduse õiguskorra lahutamatu osa ning lepingu sätetel on ka vahetu õigusmõju, kui need on tingimusteta ja piisavalt täpsed. EMP asjakohase sätte osas leidis Euroopa Liidu Kohus, et sellel oli vahetu õigusmõju ja et pärast EMP lepingu jõustumist oli vaidlusalune määrus selle sättega vastuolus. Euroopa Liidu Kohus järeldas Opel Austria asjas, et nõukogu rikkus hageja õiguspärasest ootust, võttes vaidlusaluse määruse vastu perioodil, mis eelnes EMP lepingu jõustumisele, pärast seda, kui ühendused olid esitanud

³⁰⁷ *Ibid*, punktid 23–26.

³⁰⁸ *Ibid*, punkt 36.

³⁰⁹ *Ibid*, punkt 52. Austria äriühing Opel Austria GmbH, varem General Motors Austria GmbH, vaidlustas nõukogu määruse (EÜ) nr 3697/93 tariifsete soodustuste kehtetuks tunnistamise kohta (vaidlusalune määrus). Tariifsed soodustused kehtisid Austriale Austria Vabariigi ja Euroopa Majandusühenduse vahel sõlmitud vabakaubanduslepingu kohaselt. Vaidlusalune määrus sätestas, et General Motors Austria toodetud autode käigukastidele F15 taaskehtestatakse 4,9% imporditollimaks. *Ibid*, punktid 1–2.

³¹⁰ *Ibid*, punkt 89

³¹¹ *Ibid*, punkt 93.

³¹² *Ibid*, punkt 94.

võib Euroopa Liidu Kohus kontrollida küsimuse all oleva meetme õiguspärasust WTO normide suhtes.³¹⁶

Kuna võita ja kaotada on väga palju, on siiski üritatud viidata vastuolule WTO normidega, nagu kohtuasjas *Chiquita Brands jt vs. komisjon*, kus hageja väitis, et komisjoni määrus nr 2362/98 on vastuolus WTO normidega.³¹⁷ Kohus märkis ära WTO lepingute vahetu õigusmõju puudumise ning selle, et Euroopa Liidu Kohtu praktikast tulenevad erandite kohaldamise tingimused WTO kokkulepete kontekstis ei olnud antud asjas täidetud, selleks et ettevõtja oleks saanud vaidlustada komisjoni määruse õiguspärasust. Otsuses kohtuasjas *Chiquita Brands jt vs. komisjon* leidis kohus, et hageja ei suutnud näidata, kuidas on ühendus oma tegevusega temas põhjendatud lootusi tekitanud. Euroopa Liidu Kohus leidis, et kuna hageja ei olnud pool ühenduse ja tema kaubanduspartnerite vahelises vaidluses, ei saanudki hagejal tekkida põhjendatud lootusi. Õiguspärase ootuse tekkimisega seonduvalt tuleneb Euroopa Liidu Kohtu selgitustest, et isegi kui ühendusel on üldine kohustus rakendada WTO vaidluste lahendamise organi soovitusi või otsuseid kooskõlas WTO lepingutega, siis nimetatud kohustusega ei ole piiratud, kuidas ühendus kõnealuse lõpptulemuse saavutab. Euroopa Liidu Kohus märkis, et WTO lepingutes ette nähtud sätete keerukuse ja neis viidatavate teatavate mõistete ebatäpsuse tõttu tähendab ühenduse jaoks Viini konventsiooni artiklis 26 kodifitseeritud põhimõte, et rahvusvahelisi lepinguid täidetaks heas usus, mõistlikku pingutust WTO lepingutele vastavate meetmete vastuvõtmiseks, jättes samal ajal kõnealuse tulemuse saavutamiseks vormi ja vahendid ühenduse valida. Otsuses kohtuasjas *Chiquita Brands jt vs. komisjon* leidis Euroopa Liidu Kohus, et arvestades ühenduse institutsioonide kaalutusõigust oma poliitika elluviimiseks ja rahvusvaheliste kohustuste täitmiseks vajalike vahendite valimisel, ei saanud hagejal tekkida õiguspärasest ootusest seoses sellega, et banaanituru ühist korraldust muudetakse tema huvide järgi.³¹⁸

Otsuses kohtuasjas *Chiquita Brands jt vs. komisjon* on selgitatud, miks ei saa isik WTO õigusele tugineda ja sellest tulenevalt ka see, miks ei saa põhjendatud lootused tekkida selles kontekstis tekkida. Ühelt poolt tundub, et WTO kontekstis ei ole põhjendatud lootuste tekkel või õigemini mittetekkimisel mingit erinevust Euroopa Liidu ülejäänud praktikaga, mis käsitleb õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet. Nagu juba ülalpool on käsitletud, nähtub Euroopa Liidu Kohtu praktikast, et isikutel ei saa olla õiguspärasest ootust, et olukord, mida

³¹⁶ Kohtuotsus, 03. 02. 2005, *Chiquita Brands jt vs. komisjon*, T-19/01, EU:T:2005:31, punktid 114–115, kohtuotsus *Hewlett-Packard Europe*, C-361/11, EU:C:2013:18, punkt 57.

³¹⁷ *Ibid*, punkt 83. WTO õigusega ja banaanide impordiga seotud kohtuasjas *Chiquita Brands jt vs. komisjon* oli hagejatele väidetavalt kahju tekitanud komisjoni määruse nr 2362/98, millega kehtestati banaanide ühendusse importimist käsitleva nõukogu määruse (EMÜ) nr 404/93 üksikasjalikud rakenduseeskirjad, kohaldamine. Seetõttu palus hageja mõista ühenduselt välja komisjoni määruse nr 2362/98 kohaldamisest hagejale tekkinud kahju, mille suuruseks hindas ta esialgu 564,1 miljonit eurot, intressiga 8% aastas. *Ibid*, punktid 14, 49.

³¹⁸ *Ibid*, punktid 246–256.

Euroopa Liidu institutsioonid võivad oma kaalutusõiguse raames muuta, säilib. Euroopa Liidu institutsioonide ulatusliku kaalutusõiguse aspektiga peab alati arvestama. Teisest küljest võib küll öelda, et üldine reegel, et institutsioonide täpsed kinnitused saavad tekitada põhjendatud lootusi, kehtib ka WTO õiguse kontekstis. Kuid nende täpsete kinnituste andmise võimalus WTO lepingute alusel on juba eos veelgi enam minimeeritud, kui Euroopa Liidu Kohus ütleb, et ainult siis, kui Euroopa Liit on soovinud rakendada WTO kontekstis võetud erikohustust või kus Euroopa Liidu meede viitab selgelt WTO kokkulepete täpsetele sätetele, võib Euroopa Liidu Kohus kontrollida küsimuse all oleva meetme õiguspärasust WTO normide suhtes. Sellest tulenevalt võib pidada põhjendatud lootuste teket WTO õiguse alusel üksnes teoreetiliseks võimaluseks. Siinkirjutajale ei ole ka teada, et WTO õigusega seonduvalt oleks hagejad suutnud näidata, et Euroopa Liidu institutsioonid oleks oma tegevusega tekitanud põhjendatud lootusi.

Kui töö autori hinnangul on WTO õiguse alusel põhjendatud lootuste teke üksnes teoreetiline võimalus, ei tule sellest hinnangust välja lugeda kriitikat vastava Euroopa Liidu Kohtu praktika kohta. Töö autor on pigem toetaval seisukohal Euroopa Liidu Kohtu enda põhjendustest tulenevalt. Just Euroopa Liidu kui WTO lepinguosalise manööverdamisruumi silmas pidades on Hélène Ruiz Fabri avaldanud seisukohta, et vahetu õigusmõju küsimusse WTO õiguse alusel tuleb suhtuda ettevaatlikult. Fabri osutab, et vahetu õigusmõju puudumist on peetud ebaõiglaseks ettevõtjate suhtes, kes peavad kandma majandussanktsioonide tegelikku koormat WTO õiguse alusel, kuid siiski tuleb Fabri arvates vahetu õigusmõju küsimust WTO õiguse alusel käsitleda ettevaatlikult, arutledes küsimuse üle, kas vahetu õigusmõju küsimuses WTO õiguse alusel peaks Euroopa Liidu Kohtul olema pehmem käsitlus. Fabri selgitab, et kuigi „rahvusvaheline õigus ei kanna oma DNA-s vahetut õigusmõju“ ja WTO kokkulepped väikivad võimalikust vahetust õigusmõjust, ei ole samas teatud WTO õiguse normide suhtes vahetu õigusmõju tunnustamine välistatud riigisisese õigusega. WTO õiguse puhul tuleb arvestada, et tegemist on valdkonnaga, kus asjaolud muutuvad väga kiiresti ning võimalus tagada muutuvate oludega kohanemine on üks põhjus, mis seletab vahetu õigusmõju eitamist. Fabri osutab, et WTO kokkulepete vahetut õigusmõju ei tunnusta ükski peamisest WTO liikmetest. Fabri seisukohtadest ilmneb, et tugevaid argumente vahetuks õigusmõjuks WTO õiguse alusel napib.³¹⁹

Seoses rahvusvahelise lepinguga tuleb veel üks aspekt ära märkida. Elektri-turu liberaliseerimisega seotud VEMW jt eelotsusest nähtub, et õiguspärase ootuse küsimus puudutas varasemalt liikmesriigi õigusakti alusel ettevõtjale antud ainuõigust elektri importimisel ning hilisemat direktiivi, mis tõi kaasa elektri-turu liberaliseerimise.³²⁰ Euroopa Liidu Kohus leidis, et ühenduse institutsioonid ei tekitanud ettevõtja seisukohalt põhjendatud lootusi elektri importi-

³¹⁹ H. R. Fabri. Is There a Case – Legally and Politically – for Direct Effect of WTO Obligations? – *The European Journal of International Law* 2014, Vol 25, No 1, lk 151–173.

³²⁰ Kohtuotsus VEMW jt, EU:C:2005:362.

mise monopoli allesjäämiseks või kuni rahvusvaheliste lepingute tähtaja lõppemiseni elektri piiriülese ülekandevõrgu eesõiguse kasutamise osas. Vaatamata asjaolule, et liikmesriigi õigusakti alusel oli ettevõtja sõlminud rahvusvahelisi lepinguid elektrivarustuse toimimise kindlustamiseks, leidis kohus, et liikmesriik ei saa sellegipoolest siduda ühendust nii, et viimane ei saaks teostada või jätkata elektrituru liberaliseerimist.³²¹ Põhjendatud lootused ei lähtunud ühenduse institutsioonilt ja ega ka liikmesriigi institutsioonilt, kellele oleks vastavas valdkonnas ühenduse õigusega selleks pädevus antud. Kui rahvusvaheline leping on sõlmitud liikmesriigi õigusakti alusel, ei saa see siduda Euroopa Liitu viimase poolt vastu võetud direktiivi eesmärkide realiseerimisel.

Kokkuvõtvalt – Euroopa Liidu Kohtu praktikast tuleneb, et teatud olukorras võib rahvusvaheline leping tekitada põhjendatud lootusi. Kui eelmises alapunktis hindas töö autor põhjendatud lootuste tekke võimaluse Euroopa Liidu seadusandliku akti alusel piiratuks, siis antud juhul on see võimalus veel piiratum. Õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele tuginemine on sõltuv küsimusest, kas asjakohase rahvusvahelise lepingu sättel on vahetu õigusmõju. Kuivõrd vahetust õigusmõjust saab rääkida väga piiratud juhtudel, on väike võimalus tugineda õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele rahvusvahelise lepingu alusel, et vaidlustada Euroopa Liidu õigusakt.

2.4 Õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte järgimine Euroopa Liidu õiguse alusel vastu võetud liikmesriigi õigusnormi muutmisel

Kõigepealt tuleb selgitada liikmesriigi seotust Euroopa Liidu õigusest tuleneva õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega. Euroopa Liidu Kohtu praktikas on märgitud, et õigus tugineda õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele on igal õigussubjektil, kelles Euroopa Liidu institutsioon on tekitanud põhjendatud lootusi.³²² Nii nagu liikmesriigid peavad järgima kõiki Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtteid Euroopa Liidu õigusega antud pädevuse teostamisel,³²³ kehtib see ka õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte kohta. Paljukordselt on Euroopa Liidu Kohtu praktikas öeldud, et seda Euroopa Liidu õiguskorra osaks olevat põhimõtet peavad järgima nii Euroopa Liidu institutsioonid kui ka liikmesriigid, kui nad teostavad neile Euroopa Liidu direktiividega antud pädevust.³²⁴ Lenaerts ja Gutiérrez-Fons on juhtinud tähelepanu, et liikmesriigi meetmed peavad olema kooskõlas Euroopa Liidu õigusest tulenevate õiguse üldpõhimõtetega tulenevalt ELLi artikli 19 lõikest 1, mille kohaselt tagab

³²¹ *Ibid*, punktid 75–79.

³²² Kohtuotsus Agrarergossenschaft Neuzelle, EU:C:2013:169, punkt 24.

³²³ Kohtuotsus Hauptzollamt Hamburg-Jonas vs. Krücken, C-316/86, EU:C:1988:201; kohtuotsus Federation of Technological Industries jt, C-384/04, EU:C:2006:309, punkt 29; kohtuotsus Cypra, C-402/13, EU:C:2014:2333, punkt 26.

³²⁴ Kohtuotsus Gemeente Leusden ja Holin Groep, EU:C:2004:263, punkt 57 ja seal viidatud kohtupraktika.

Euroopa Liidu Kohus aluslepingute tõlgendamisel ja kohaldamisel õiguse austamise.³²⁵

Kohtujurist Kokott on selgitanud, et Euroopa Liidu õigusest tuleneva õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte kehtivus ei sõltu sellest, kas Euroopa Liidu õigust rakendab Euroopa Liidu või liikmesriigi ametiasutus.³²⁶ Viimase puhul tuleb täpsustada, et selleks institutsiooniks võib olla nii Euroopa Liidu institutsiooni määratud liikmesriigi ametiasutus³²⁷ kui ka liikmesriigi seadusandja³²⁸.

Mitmes eelotsuses on Euroopa Liidu Kohus selgitanud õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte järgimist Euroopa Liidu direktiivi alusel vastu võetud liikmesriigi õigusnormi edasiulatuval muutmisel.³²⁹ Alljärgnevalt on küsimus, millistel asjaoludel saab rääkida põhjendatud lootuste tekkest, et saaks tugineda õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele liikmesriigi õigusnormi muutmisel, kui liikmesriik teostab pädevust Euroopa Liidu õiguse alusel. Teisisõnu, millistel asjaoludel on õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega kooskõlas liikmesriigi õigusnormi muutmine liikmesriigi poolt pädevuse teostamisel Euroopa Liidu õiguse alusel. Muu hulgas analüüsitakse küsimust, millistel asjaoludel on õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega kooskõlas liikmesriigi tähtajalise õigusnormi muutmine.

Euroopa Liidu Kohtu praktika kohaselt on õiguspärase ootuse kaitse ja õiguskindluse põhimõtted osaks Euroopa Liidu õiguskorrast ning neid põhimõtteid peavad järgima Euroopa Liidu institutsioonid ning ka liikmesriigid, kui nad teostavad neile Euroopa Liidu direktiividega antud pädevust.³³⁰ Gemeente Leusden ja Holin Groepi asjas tuli Euroopa Liidu Kohtul hinnata, kas nõukogu kuues direktiiv (17. mai 1977) kumuleeruvate käibemaksudega seotud liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta – ühine käibemaksusüsteem: ühtne maksubaas (edaspidi: kuues direktiiv) – välistab õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte ja õiguskindluse põhimõtte valguses liikmesriigi poolt maksustamise valiku kehtetuks tunnistamise kinnisvara rendileandmisel ja liisimisel, mille tagajärjeks on mahaarvamise korrigeerimine.³³¹ Praegu on kehtiv nõukogu direktiiv 2006/112/EÜ, 28. november 2006, mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi³³² (edaspidi: käibemaksudirektiiv).

³²⁵ Lenaerts, J.A. Gutiérrez-Fons, lk 1650.

³²⁶ Kohtujuristi ettepanek, Kokott, kohtuasi Agroferm, EU:C:2013:35, punkt 49.

³²⁷ Kohtuotsus *Europäisch-Iranische Handelsbank vs. nõukogu*, EU:C:2015:145, punktid 95, 97.

³²⁸ Kohtuotsus *Gemeente Leusden ja Holin Groep*, EU:C:2004:263, punkt 70; kohtuotsus *Plantanol*, EU:C:2009:539, punktid 51–53.

³²⁹ Kohtuotsus *Gemeente Leusden ja Holin Groep*, EU:C:2004:263; kohtuotsus *VEMW jt*, EU:C:2005:362; kohtuotsus *Plantanol*, EU:C:2009:539.

³³⁰ Kohtuotsus *Gemeente Leusden ja Holin Groep*, EU:C:2004:263, punkt 57.

³³¹ *Ibid*, punkt 58. Nõukogu kuues direktiiv, 17. mai 1977, kumuleeruvate käibemaksudega seotud liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta – ühine käibemaksusüsteem: ühtne maksubaas. – EÜT L 145, 13.6.1977, lk 1–40 (eestikeelne eriväljaanne: ptk, 09 kd 001, lk 23–62).

³³² Nõukogu direktiiv 2006/112/EÜ, 28. november 2006, mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi. – ELTL 347, 11.12.2006, lk 1–118. Nõukogu direktiivi 2006/112 EÜ XII lisas

Kohtuasjas Gemeente Leusden ja Holin Groep tehtud eelotsus heidab valgust õiguspärase ootuse kaitsele liikmesriigi õigusnormi muutmisel ka laiemalt. Euroopa Liidu Kohus leidis Gemeente Leusden ja Holin Groepi asjas, et ootused, mis maksukohustuslasel võisid olla mahaarvamise võimaluse suhtes, ei põhinenud ühelgi kuuenda direktiivi sätel. Õigemini lubab kuuenda direktiivi artikli 13 osa C (käibemaksudirektiivi artikli 137 lõike 1 punkt d) liikmesriikidel anda maksukohustuslastele valikuvõimaluse kinnisvara rendileandmisel ja liisimisel ja samuti lubab neil piirata selle õiguse ulatust või see kehtetuks tunnistada. Euroopa Liidu Kohus märkis, et kuuenda direktiivi artikli 13 osa C annab liikmesriikidele laia pädevuse, mis tähendab, et selle direktiivi alusel vastu võetud seadusemuudatus saab pidada ettenähtavaks. Euroopa Liidu Kohus leidis, et kuues direktiiv, tõlgendades seda koostoimes õiguspärase ootuse kaitse ja õiguskindluse põhimõttega, ei välista maksustamise valikuvõimaluse kehtetuks tunnistamist liikmesriigi poolt, mille tagajärjeks on kuuenda direktiivi artikli 20 kohaselt (käibemaksudirektiivi artiklid 184–192) kapitalikaupadega seotud mahaarvamise korrigeerimine.³³³ Seega tuvastas Euroopa Liidu Kohus kõigepealt, kas direktiiviga on antud maksukohustuslasele põhjendatud lootusi, ja leidis, et asjakohase direktiiviga ei ole antud mingeid kinnitusi, mis oleks olnud aluseks maksukohustuslase põhjendatud lootustele, et olukord jääb kehtima.

Euroopa Liidu Kohus ei ole siiski välistanud, vaatamata asjaolule, et kuuenda direktiivi artikkel 20 iseenesest ei riku õiguspärase ootuse kaitse ja õiguskindluse põhimõtteid, et liikmesriigi seadusandja on rikkunud neid põhimõtteid, jättes arvestamata maksukohustuslase õiguspärase ootuse, tunnistades ootamatult kehtetuks maksustamise valikuvõimaluse kinnisvara rendileandmisel ja liisimisel, kui saavutatav eesmärk ei nõudnud seda ja ilma et oleks lubanud maksukohustuslasel, kes oli seaduse jõustumisel seotud liisinguga, kohandada uue õigusliku olukorraga.³³⁴ Siit järeldub, et isegi kui otseselt direktiivi sätete alusel ei saa rääkida õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte rikkumisest, võib olla õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet rikutud, kui seadusemuudatus on ootamatu. Samas, kui saavutatav eesmärk nõuab, on võimalik ka seadusemuudatuse viivitamatu kohaldamine.

Nimelt, Euroopa Liidu Kohtu selgituse kohaselt vabastavad kuuenda direktiivi artikli 13 B osa (käibemaksudirektiivi artikkel 131 ja artikli 135 lõike 1

on kuuenda direktiivi ja käibemaksudirektiivi vastavustabel. ELTLi artikli 113 kohaselt on nõukogu pädevuses sätete kehtestamine käibemaksu, aktsiisi ja teisi kaudseid makse käsitlevate õigusaktide ühtlustamiseks sel määral, mis on vajalik siseturu rajamise ning toimimise tagamiseks ja konkurentsi moonutamise vältimiseks.

³³³ Kohtuotsus Gemeente Leusden ja Holin Groep, EU:C:2004:263, punktid 66–69.

³³⁴ *Ibid*, punkt 70. Madalmaade valitsus väitis, et seadusemuudatus tehti, et vältida maksuskeeme; kehtestati üleminekumeetmed, nii et muudatus ei mõjutaks lepinguid, mida ei peetud maksuvältimise skeemideks; maksumuudatusest anti teada mitmeid kuid enne selle jõustumist, sh pressiteatega, nii et lepingu pooltel oli võimalus lepingu tingimuste üle uuesti läbi rääkida. Euroopa Liidu Kohus märkis samas, et Gemeente Leusdeni kui maksukohustuslase suhtes ei kohaldunud üleminekumeetmed, kuivõrd tema tehing ei vastanud nõutavatele üleminekumeetmete tingimustele. Vt *Ibid*, punktid 71–75.

punkt 1) kohaselt liikmesriigid kinnisvara liisingu ja rendileandmise enda kehtestatud tingimustel, mille eesmärk on tagada maksuvabastuse nõuetekohane ja arusaadav kohaldamine ning ennetada võimalikku maksudest kõrvalehoidumist, maksustamise vältimist ja muid kuritarvitusi. Euroopa Liidu Kohtu hinnangul demonstreerib see sõnastus, et võimalik maksudest kõrvalehoidumise, maksustamise vältimise ja muude kuritarvituste ennetamine on kuuenda direktiiviga tunnustatud ja julgustatud eesmärk ning sellise eesmärgiga oleks vastuolus keelata liikmesriigil seaduse kehtetuks tunnistamise viivitamatu kohaldamine, kui liikmesriik on saanud teadlikuks, et maksustamise valiku võimalust on kasutatud maksudest kõrvalehoidmise skeemides. Seetõttu on Euroopa Liidu Kohus leidnud, et maksukohustuslane ei saa põhjendada õiguspärase ootusega maksudest kõrvalehoidumist, vältimist ja kuritarvitamist lubava õigusliku raamistiku säilitamist.³³⁵

Kuritarvituse määratlemiseks on Euroopa Liidu Kohus välja toonud objektiivsed ja subjektiivsed asjaolud, millega tuleb arvestada. Objektiivseks asjaoluks on see, kui Euroopa Liidu normide eesmärk ei ole saavutatud, vaatamata nende normide formaalsele järgimisele. Subjektiivne element väljendub kavatsuses saavutada ühenduse normide alusel eelis, luues selleks nõutud tingimused kunstlikult. Sealjuures ei loe Euroopa Liidu Kohus kuritarvituseks seda, kui maksukohustuslane kasutab ära seaduse sätet või lünka, mis lubab tal vähem makse maksta. Kuid sellise seaduse kehtetuks tunnistamist, mille alusel käibemaksukohustuslane on tuletanud eelise, ei pea kohus õiguspärase ootuse rikkumiseks ühenduse õiguse alusel. Nende kaalutluste alusel ei ilmnenu Euroopa Liidu Kohtu jaoks Gemeente Leusden ja Holin Groepi asjas, et meede, milleks seadusemuudatust tuleb pidada, oleks läinud kaugemale, kui selle eesmärk nõudis, või et oleks rikutud maksukohustuslase õiguspärasest ootust. Euroopa Liidu Kohus on rõhutanud, et maksukohustuslane ei saa loota, et seadusemuudatusi ei tehta, kuid saab vaidlustada muudatuse rakendussätteid.³³⁶

Euroopa Liidu Kohus vastas Gemeente Leusden ja Holin Groepi asjas eelotsuse küsimusele nii, et kuuenda direktiivi artikkel 17 (käibemaksudirektiivi artikkel 167) ja artikkel 20 lõige 2 (käibemaksudirektiivi artikkel 187), tõlgendades kooskõlas õiguspärase ootuse kaitse ja õiguskindluse põhimõtetega, ei välista liikmesriigi poolt maksustamise valikuõiguse kehtetuks tunnistamist kinnisasja rendileandmisel ja liisimisel, mille tagajärjeks on kapitalikaupadega seotud mahaarvamise korrigeerimine kuuenda direktiivi artikli 20 kohaselt. Samuti vastas Euroopa Liidu Kohus, et kui liikmesriik tunnistab kehtetuks maksustamise valikuõiguse kinnisasja rendileandmisel ja liisimisel, peab ta arvesse võtma maksukohustuslaste õiguspärasest ootust seadusemuudatuse rakendussätete kehtestamisel. Kui liikmesriik tunnistab kehtetuks seaduse, millest maksukohustuslane on tuletanud võimaluse maksta vähem makse, ilma et seda tuleks pidada kuritarvituseks, ei näe Euroopa Liidu Kohus õiguspärase ootuse

³³⁵ Kohtuotsus Gemeente Leusden ja Holin Groep, EU:C:2004:263, punktid 76–77.

³³⁶ *Ibid*, punktid 78–81.

rikkumist Euroopa Liidu õiguse alusel.³³⁷ Siit järeldub, et kui direktiiviga on antud liikmesriigile valikuõigus, ei ole edasiulatuv seadusemuudatus selle olukorra muutmiseks iseenesest õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega vastuolus. Küll aga peab maksukohustuslase õiguspärase ootusega arvestama rakendussätete vastuvõtmisel.

VEMW jt eelotsus täiendab Euroopa Liidu Kohtu Gemeente Leusden ja Holin Groepi asjas öeldut, s.t isik ei saa loota, et seadusemuudatusi üldse ei tehta, küll aga saab vaidlustada sellise muudatuse rakendussätteid. Nimetatud otsuses on lisaks öeldud, et õiguskindluse põhimõtte ei nõua, et seadusemuudatused jäetaks tegemata, vaid nõuab pigem, et seadusandja arvestaks ettevõtjate erilist olukorda ning võtaks võimaluse korral uute õigusnormide kohaldamiseks vastu mugandusi.³³⁸ Selle kohta märkis kohus, et direktiiv sisaldas sätteid, mis lubasid elektrituru liberaliseerimise kontekstis arvestada antud olukorras ettevõtjate erilist olukorda. Eelkõige pakkus direktiiv võimaluse taotleda erandit selles osas, mis puudutab enne direktiivi jõustumist kokku lepitud kehtivaid kohustusi ja tegevusgarantiisid, kuid Madalmaad ei kasutanud seda võimalust.³³⁹ Selle kohtuotsuse näitel on kriitikat pälvinud Euroopa Liidu institutsioonide retoorika regulatiivsest stabiilsusest, mis läheb vastuollu kohtuotsuse sõnumiga, et ajalooline turuosaline ei saa põhjendatult loota, et turustruktuur jääb muutumatuks.³⁴⁰ Kuid nagu öeldud, järeldub Euroopa Liidu Kohtu praktikast, et ükski isik ei saa oodata, et seadusemuudatusi üldse ei tehta.

Kas liikmesriigi õigusnormi muudatuse enne algselt sätestatud tähtaega võib välistada Euroopa Liidu õigusest tulenev õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte? Nimelt, eelotsusetaotluses Plantanol'i asjas, mis käsitles Euroopa Parlamendi ja nõukogu 8. mai 2003. aasta direktiivi 2003/30/EÜ, millega edendatakse biokütuste ja muude taastuvkütuste kasutamist transpordisektoris, artikli 3 ning õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte tõlgendamist, soovis eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Liidu Kohtult teada, „[...] kas õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse üldpõhimõttega on vastuolus see, kui liikmesriik tühistab sellisele tootele, nagu on kõne all põhikohtuasjas, kohaldatava maksuvabastuse süsteemi enne siseriiklike õigusnormidega sätestatud algse lõpptähtaja möödumist. Eelkõige tahab nimetatud kohus sellega seoses teada, kas selline tühistamine on allutatud erakorralistele asjaoludele.“³⁴¹

³³⁷ *Ibid*, punkt 82.

³³⁸ Kohtuotsus VEMW jt, EU:C:2005:362, punkt 81.

³³⁹ *Ibid*, punkt 82.

³⁴⁰ A. Boute, lk 675–692.

³⁴¹ Kohtuotsus Plantanol, EU:C:2009:539, punktid 1, 42. Hessisches Finanzgericht esitas Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse, mis käsitles Euroopa Parlamendi ja nõukogu 8. mai 2003. aasta direktiivi 2003/30/EÜ, millega edendatakse biokütuste ja muude taastuvkütuste kasutamist transpordisektoris, artikli 3 ning õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte tõlgendamist. Taotlus esitati Plantanol GmbH & Co. KG ja Hauptzollamt Darmstadt (Darmstadt toll) vahelises kohtuvaidluses, mille ese oli energiamaksu tasumine. Põhikohtuasja hageja Plantanol turustas Saksamaal „plantanooldiisliks“ nimetatud mootorikütust. Plantanol kasutas Saksamaal kehtinud seaduse alusel biokütu-

Euroopa Liidu Kohus meenutas, et õiguspärase ootuse ja õiguskindluse põhimõte on osa ühenduse õiguskorraldast ning nendest põhimõtetest peavad kinni pidama ka liikmesriigid, kui nad teostavad neile ühenduse direktiividega antud pädevust. Sellest tuleneb, nagu kohus märkis, et põhikohtuasjas kõne all olnud liikmesriigi õigusnormid, mille eesmärk oli direktiivide 2003/30 ja 2003/96 sätete ülevõtmine asjaomase liikmesriigi õiguskorda, peavad nendest ühenduse õiguse üldpõhimõtetest kinni pidama. Euroopa Liidu Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on küsimus, kas sellised liikmesriigi õigusnormid on nimetatud põhimõtetega kooskõlas, liikmesriigi kohtu hinnata ning Euroopa Liidu Kohus annab eelotsuses sellele kohtule üksnes kõik ühenduse õigust puudutavad tõlgendamise asjaolud, mis võimaldavad liikmesriigil seda kooskõla hinnata.³⁴² Sellega seoses meenutas Euroopa Liidu Kohus, et õiguskindluse põhimõte, millega kaasneb õiguspärase ootuse põhimõte, nõuab, et õiguslik regulatsioon oleks selge ja täpne ning et selle kohaldamine oleks tema subjektidele ettenähtav. Seda õiguskindluse põhimõtte nõuet tuleb eriti rangelt järgida siis, kui tegemist on õigusnormidega, mis võivad tekitada rahalisi kohustusi, seda selleks, et asjaomastel isikutel oleks võimalik täpselt teada oma kohustuste ulatust.³⁴³

Euroopa Liidu Kohus on märkinud, et sellise ettevõtja huvisid, kes on teinud suuri investeeringuid varem kehtestatud süsteemi alusel, võib ennetähtaegne süsteemi kehtetuks tunnistamine oluliselt mõjutada ning seda veelgi enam, kui see kehtetuks tunnistamine toimub ootamatult, see muudatus ei ole ettenähtav ja toimub ilma, et talle oleks jäetud vajalik aeg uue õigusliku olukorraga kohandumiseks.³⁴⁴

Euroopa Liidu Kohtu praktika kohaselt võib iga ettevõtja, kellele liikmesriigi ametivõim on tekitanud põhjendatud lootusi, tugineda õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele. Sellegipoolest, juhul kui ettevaatlik ja mõistlik ettevõtja oleks tema huve mõjutada võiva meetme vastuvõtmist võinud ette näha, ei saa ta sellele põhimõttele tugineda, kui see liikmesriigi meede on vastu võetud. Lisaks veel, ettevõtjatel ei saa olla õiguspärasest ootusest kehtiva olukorra säilimise osas, kuna liikmesriigi ametivõimud võivad oma kaalutusõigust kasutades seda olukorda muuta.³⁴⁵

Mis puudutab maksukohustuslase ootust maksusoodustuse kohaldamise suhtes, siis Euroopa Liidu Kohtu praktikas on selgitatud, et „[...]“ kui maksualane direktiiv jätab liikmesriikidele laiaulatusliku pädevuse, siis tuleb selle

sele kehtinud maksusoodustust, mis tunnistati kehtetuks enne seadusega kehtestatud tähtaega. *Ibid*, punktid 1–20.

³⁴² *Ibid*, punktid 43–45.

³⁴³ *Ibid*, punkt 46.

³⁴⁴ *Ibid*, punktid 52; kohtuotsus *Berlington Hungary* jt, C-98/14, EU:C:2015:386, punkt 87.

³⁴⁵ Kohtuotsus *Plantanol*, EU:C:2009:539, punkt 53. Tuleb märkida, et viidatud kohtuotsuse punktis on töö autori arvates eestikeelne tõlge eksitav. Kohtuotsuse *Plantanol* punkti 53 teises lauses on eestikeelses tõlkes nimetatud „ühenduse õigusnormi“. Kuid saksa keelest kui kohtumenetluse keelest, inglise keelest ja kohtuotsuse enda kontekstist tuleneb, et selle asemel peab olema „meede“ ning töö autori arvates on silmas peetud liikmesriigi meedet.

direktiiviga kooskõlas vastu võetud õigusnormide muutmist pidada ettenähtavaks [...].³⁴⁶ Euroopa Liidu Kohus märkis ära liikmesriikide laiaulatuslikku kaalutlusõiguse direktiivi 2003/30 eesmärkide saavutamiseks, kui võrd selle direktiivi eesmärgiks on edendada biokütuse kasutamist ning see direktiiv ei näe liikmesriikidele ette mingeid nõudeid direktiivi eesmärkide saavutamiseks, ei maksuvabastuse süsteemi kehtestamist ega selle säilitamist. Nii sedastas Euroopa Liidu Kohus, et direktiivi sätetest ei saa tuletada, et on olemas õigus maksuvabastusele.³⁴⁷ Ka siit järeldeb, nagu see järeldeb Gemeente Leusden ja Holin Groepi kohtuasjas, et asjakohase Euroopa Liidu direktiiviga ei olnud antud mingeid kinnitusi, mis oleks olnud aluseks maksukohustuslase põhjendatud lootustele. Direktiivis ette nähtud eesmärkide saavutamiseks ehk Euroopa Liidu huvide realiseerimiseks on liikmesriigil kaalutlusõigus ning direktiiviga liikmesriigile antud kaalutlusõiguse alusel võib pidada liikmesriigi õigusnormide muutmist ettenähtavaks.

Kui liikmesriigi kohus soovis Plantanoli asjas teada, kas maksuvabastuse süsteemi ennetähtaegne kehtetuks tunnistamine vajab erakorraliste asjaolude esinemist, siis Euroopa Liidu Kohus ei pidanud erakorraliste asjaolude esinemist nõutavaks, kuna selliste liikmesriigi õigusnormide eesmärk, mis tunnistasid kehtetuks kõne all oleva maksusoodustuste süsteemi, on kehtestada kütustes sisalduv kohustuslik minimaalne biokütuse osa. Siiski jättis Euroopa Liidu Kohus eelotsusetaotluse esitanud kohtu kindlaks määrata ettenähtavuse küsimuse, s.o, kas ettevaatlikul ettevõtjal oli võimalik sellist ennetähtaegset kehtetuks tunnistamist ette näha.³⁴⁸ Plantanoli asjas oli ettenähtavusega seotud probleemiks asjaolu, et liikmesriik oli andnud ettevõtjale vastukäivaid signaale lubatud tähtaja võimaliku kehtetuks tunnistamise osas.

Euroopa Liidu Kohus vastas Plantanoli asjas eelotsusetaotluses esitatud küsimusele järgmiselt: „[...] õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse üldpõhimõttega ei ole vastuolus, kui liikmesriik tühistab sellise toote suhtes, nagu on kõne all põhikohtuasjas, kohaldatava maksuvabastuse süsteemi enne siseriiklike õigusnormidega sätestatud algse lõpptähtaja saabumist. Igal juhul ei eelda selline tühistamine erakorralisi asjaolusid. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on igakülgse hindamise käigus konkreetse juhtumi puhul kontrollida, kas põhikohtuasjas on kõiki asjakohaseid asjaolusid arvesse võttes nimetatud põhimõtetest kinni peetud.”³⁴⁹ Plantanoli asjas jäi võimalus, et liikmesriigi seadusandja ei olnud maksuvabastuse süsteemi kehtetuks tunnistamisel järginud õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet, kui võrd Euroopa Liidu Kohus sidus selle põhimõtte järgimise hindamise õigusnormide muudatuse ettenähtavuse küsimusega. Samas on töö autori arvates Euroopa Liidu õiguse alusel vastu võetud liikmesriigi õigusnormi muutmisel väga vähe tõenäoline, et see muudatus ei oleks kooskõlas õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega

³⁴⁶ *Ibid*, punkt 54.

³⁴⁷ *Ibid*, punktid 33–38, 55. Vt lähemalt selle töö punkti 4.1 Euroopa Liidu eesmärkidest ja avalikus huvist.

³⁴⁸ *Ibid*, punktid 56–66. Ettenähtavusest Plantanoli asjas lähemalt allpool punktis 3.2.3.

³⁴⁹ *Ibid*, punkt 68.

ettenähtavuse kriteeriumi tõttu, kuna Euroopa Liidu Kohus on seda kriteeriumit tõlgendanud laialt. Ettenähtavust käsitletakse lähemalt 3. peatükis.

Plantanoli otsusest ilmneb taas põhimõtteline erinevus Euroopa Liidu ja Eesti õiguses seoses tähtajalise regulatsiooni muudatusega.³⁵⁰ Plantanoli otsusest järeldub, et liikmesriigi õigusnormide edasiulatav muutmine on võimalik isegi siis, kui liikmesriigi õigusnormiga oli sätestatud tähtaeg teatud olukorra kehtimiseks, kuid vastavas direktiivis on liikmesriigile antud kaalutlusõigus selle teatud olukorra reguleerimiseks. Euroopa Liidu Kohus ei omista töö autori hinnangul regulatsiooni tähtajalisusele erilist tähelepanu, kuigi seob isiku põhjendatud lootuste küsimuse ennetähtaegse kehtetuks tunnistamise ettenähtavusega.

Kooskõla hindamiseks õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega lisaks Plantanoli esitatud asjaoludele andis Euroopa Liidu Kohus liikmesriigi kohtule täiendava asjaolu Berlington Hungary jt eelotsuses. Nimelt kaotasid Ungaris Euroopa Liidu õiguse kohaldamisalasse kuuluva seadusemuudatuse jõustumisega kehtivuse mänguautomaatide load üleminekuperioodi kehtestamata. Viidates Euroopa Inimõiguste Kohtu otsusele kohtuasjas Vékony vs. Ungari, leidis Euroopa Liidu Kohus, et liikmesriigi seadusandja peab majandustegevuseks antud loa kehtetuks tunnistamisel nägema ette loaomanikele piisava, kohandusi võimaldava üleminekuaja või mõistliku hüvitamissüsteemi.³⁵¹ Berlington Hungary jt otsusest võib järeldada, et Euroopa Liidu direktiivi kohaldamisalasse jääva liikmesriigi õigusnormi muutmisel ei saa teatavaks

³⁵⁰ Eesti Riigikohtu praktikast tulenevalt võib väita, et seaduses lubatud tähtaeg on olnud kaalukam asjaolu kui Euroopa Liidu Kohtu praktika alusel liikmesriigi õigusnormide, mille eesmärk on direktiivi sätete ülevõtmine liikmesriigi õiguskorda, kehtetuks tunnistamisel enne algse lõpptähtaja möödumist. Riigikohtu praktikas leiduvad mitmed kaasused, kus tegemist oli tähtajaliste regulatsioonide muutmise ja mille Riigikohus on tunnistanud põhiseadusevastaseks. Vt RKPJKo III-4/A-5/94; RKPJKo 3-4-1-24-11; RKPJKo 3-4-1-27-13. Kui Plantanoli asjas ütleb Euroopa Liidu Kohus, et maksuvabastuse süsteemi kehtetuks tunnistamine enne tähtaega ei eelda erakorraliste asjaolude esinemist, järeldub Riigikohtu seisukohast vastupidine, s.t erakorralised asjaolud on eelduseks tähtajalise regulatsiooni muutmisel, kui muudatus ei tulene Euroopa Liidu õigusaktidest. Nimelt on Riigikohus keskkonnatasude asjas leidnud: „Arvestades seda, et riigil on palju erinevaid võimalusi eelarvetulude tagamiseks ja et praegu on küsimuse all tähtajalisest regulatsioonist tulenev õiguspärane ootus ning et tegemist ei ole erakorraliste asjaoludega (ootamatult saabunud ulatuslik majanduskriis vms), tuleb praeguses asjas asuda seisukohale, et üksnes riigi fiskaalhuvi ei kaalu õiguspärase ootuse põhimõtte riivet üles.“ Vt RKPJKo 3-4-1-27-13. punkt 72. Keskkonnatasude asjas tehtud Riigikohtu otsus viitab võimalusele, et ka tähtaegse regulatsiooni muutmine on võimalik, kui see kohustus tuleneks Euroopa Liidu direktiivist või määrusest. Vt RKPJKo 3-4-1-27-13, punkt 79. Erinevus Eesti kaasustest, mis ei olnud Euroopa Liidu õigust rakedavad, seisneb aga selles, et eelkäsitatud Plantanoli asjas oli maksusoodustus kehtestatud Euroopa Liidu direktiivi eesmärkide saavutamiseks ning see direktiiv nägi ette eesmärkide saavutamiseks ulatusliku kaalutlusõiguse, eesmärgiks oli biokütuste kasutamise edendamine. Direktiiv ei seadnud kohustuseks ei maksusoodustuse kehtestamist ega ka mittekehtestamist.

³⁵¹ Kohtuotsus Berlington Hungary jt, EU:C:2015:386, punktid 84–85.

majandustegevuseks antud luba kehtetuks tunnistada ilma ülemineku perioodita või mõistliku hüvitamissüsteemita.

Eelkäsitletud eelotsustest saab välja tuua järgmise.

- Õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet peavad järgima nii Euroopa Liidu institutsioonid kui ka liikmesriigid, kui nad teostavad neile Euroopa Liidu õigusega antud pädevust. Ettevõtjatel ei saa olla põhjendatud lootusi kehtiva olukorra säilimise osas, kui liikmesriigi ametivõimud võivad oma kaalutlusõigust kasutades seda olukorda muuta. Kui direktiiv, sh maksualane direktiiv, jätab liikmesriikidele laiaulatusliku pädevuse, tuleb selle direktiiviga kooskõlas vastu võetud õigusnormide muutmist pidada ettenähtavaks.
- Isik, sh maksukohustuslane, ei saa oodata, et edasiulatuvalt õigusnormide muudatusi ei tehta, kuid saab vaidlustada muudatuse rakendus- sätteid.
- Isegi kui otseselt direktiivi sätete alusel ei saa rääkida õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte rikkumisest, võib olla õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet rikutud, kui õigusnormide muutmine on ootamatu. Samas, kui direktiivist tulenev eesmärk nõuab, on võimalik ka õigusnormi muudatuse viivitamatu kohaldamine.
- Liikmesriigi õigusnormide muudatus peab vastama Euroopa Liidu direktiivis ette nähtud saavutatavale eesmärgile. Direktiivis ette nähtud eesmärgiga kooskõlas on võimalik liikmesriigi õigusnormide muudatuse viivitamatu kohaldamine. Käibemaksuga seondult – kuivõrd võimalik maksudest kõrvalehoidumise, maksustamise vältimise ja muude kuritarvituste ennetamine on direktiiviga tunnustatud ja julgustatud eesmärk, ei ole eesmärgiga vastuolus liikmesriigil õigusnormide kehtetuks tunnistamise viivitamatu kohaldamine, kui liikmesriik on saanud teadlikuks maksudest kõrvalehoidumise skeemidest. Õigusnormide kehtetuks tunnistamist, mille alusel maksukohustuslane on tuletanud võimaluse maksta vähem makse, ilma et seda tuleks pidada kuritarvituseks, ei saa pidada õiguspärase ootuse rikkumiseks Euroopa Liidu õiguse alusel.
- Tähtajalise regulatsiooniga seondult – õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte Euroopa Liidu õiguses ei välista põhimõtteliselt seda, et liikmesriik tunnistab kehtetuks kohaldatava maksuvabastuse süsteemi enne liikmesriigi õigusnormidega sätestatud algse lõpptähtaja saabumist. Kui direktiivi eesmärkide saavutamiseks on liikmesriigile jätud valikuvabadus, ei nõua liikmesriigi õigusnormide alusel selle valikuvabaduse alusel kehtestatud tähtajalise regulatsiooni kehtetuks tunnistamine erakorraliste asjaolude esinemist. Küsimus on iga konkreetse juhtumi puhul, kas muudatus oli ettevaatlikule ettevõtjale ettenähtav.

- Euroopa Liidu direktiivi kohaldamisalasse jääva liikmesriigi õigusnormi muutmisel ei saa kehtetuks tunnistada teatavaks majandustegevuseks antud luba ilma üleminekuperioodita või mõistliku hüvitamis-süsteemita.

Siinkirjutajale ei ole teada ühtegi eelotsust, kus Euroopa Liidu Kohus oleks liikmesriigi õigusnormide muutmist edasiulatuvalt pidanud sõnaselgelt õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega vastuolus olevaks Euroopa Liidu õiguse alusel. Küll aga on Euroopa Liidu Kohus leidnud vastuolu õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega liikmesriigi õigusnormide, sh käibemaksualaste õigusnormide tagasiulatuvalt muutmisel. See teema leiab eraldi käsitlemist allpool tagasiulatuvust käsitlevas peatükis.

2.5 Euroopa Liidu institutsioonide tegevuses tekkinud põhjendatud lootused

2.5.1 Institutsiooni mis tahes vormis antud õiguspärane kinnitus

Euroopa Liidu Kohtu praktika kohaselt võivad kinnitused olla antud mis tahes vormis.³⁵² Nagu ka erinevad autorid järeldanud on,³⁵³ ei olegi vormireegleid selle kohta, millisel viisil võivad kinnitused institutsiooni tegevuses esineda. Kohtujurist Kokott on märkinud, et „[...] õiguspärane ootus võib aga olla samavõrd seotud nii liidu seadusandja kui ka liidu institutsioonide tegevusega“³⁵⁴, kuid ta ei täpsusta, mida täpselt tuleb mõista institutsioonide tegevusena. Seadusandliku akti puhul ei teki ilmselgelt küsimust kinnituste andmise vormis, küll aga tekib see küsimus kinnituste puhul, mis on antud Euroopa Liidu institutsioonide muu tegevuse käigus. Siinkohal meenutab töö autor selle töö punktis 2.2 esitatud viidet seadusandlike ja haldusaktide ebapiisavale eristamisele Euroopa Liidu õiguses ning seda, et Euroopa Liidu Kohus on nimetanud komisjoni määrust seadusandliku iseloomuga meetmeks. Töö autori arvates võib seetõttu teoreetiliselt arvata, et ka komisjoni määrus kui üldkohaldatav akt tekitab põhjendatud lootusi samade kriteeriumite alusel kui nõukogu määrus. Nii et püüdes välja selgitada põhjendatud lootuste teket institutsioonide tegevuses, võib tinglikult institutsioonide tegevuseks pidada igasugust tegevust, mis ei ole üldkohaldatav õigusakt.

Euroopa Liidu Kohtu praktikast nähtub, et õiguspärase ootuse tekitanud kinnitused võivad tõepoolest esineda mistahes vormis tegevuses: näiteks ühes telefonikõnes antud ametnikupoolse kinnitusena,³⁵⁵ komisjoni kirjalikus vastu-

³⁵² Kohtuotsus Agrargenossenschaft Neuzelle, EU:C:2013:169, punkt 25.

³⁵³ S. Schønberg, lk 120; P. Craig 2012, lk 567.

³⁵⁴ Kohtujuristi ettepanek, Kokott, kohtuasi Agroferm, EU:C:2013:35, punkt 49.

³⁵⁵ Kohtuotsus Embassy Limousines & Services vs. parlament, T-203/96, EU:T:1998:302, punkt 32.

ses³⁵⁶ või näiteks komisjoni senise praktika vormis.³⁵⁷ Põhjendatud lootused võivad olla tekitatud õiguspärase individuaalseid õigusi andnud haldusaktiga.³⁵⁸ Euroopa Liidu Kohtu praktika osutab ka võimalusele, et põhjendatud lootused võivad olla seotud ka institutsiooni tegevusega,³⁵⁹ kuid siiski on töö autori hinnangul põhjendatud lootuste tekke küsimus olnud seotud eelkõige institutsioonide tegevusega.

Näiteks Euroopa Parlamendi liikmete transpordiga seotud hanget puudutavast otsusest kohtuasjas *Embassy Limousines & Services vs. parlament* selgub, et Belgia äriühing *Embassy Limousines & Services* tegutses Euroopa Parlamendi ametniku telefoni teel antud suulise kinnituse alusel, et ta on võitnud hanke ja et temaga sõlmitakse leping,³⁶⁰ mida selle ettevõtjaga siiski ei sõlmitud.³⁶¹ Selles telefonikõnes paluti ettevõtjal teha kõik, et oleks võimalik teenuse osutamisega alustada juba järgmise kuu alguses.³⁶² Euroopa Liidu Kohus järeldas, et Euroopa Parlament tekitas ettevõtjas õiguspärase ootuse, julgustades teda võtma riski, mis väljus tavapärastest hankemenetluses võetavate riskide piiridest, ning eksis, kui ei teavitanud ettevõtjat tähtsast muudatusest hankemenetluses. Nii leidis Euroopa Liidu Kohus, et Euroopa Parlament pani toime õigusrikkumise, mis tõi kaasa ühendusepoolse lepinguvälise vastutuse.³⁶³ Selles asjas otsustas Euroopa Liidu Kohus, et ettevõtjale tuleb hüvitada talle tekitatud nii varaline kui ka mittevaraline kahju.³⁶⁴

Nagu Euroopa Liidu Kohtu praktikast selgub, on palju üritatud väita, et teatud vormis institutsiooni kinnitus on tekitanud põhjendatud lootused, kuid vähestel juhtudel on kohus seda aktsepteerinud. Pigem on leitud, et kinnituste andmine ei vasta nõutud tingimustele. Näiteks on institutsiooni antud kinnituste väide tagasi lükatud põhjusel, et tegemist ei olnud Euroopa Liidu institut-

³⁵⁶ Kohtuotsus *ESF Elbe-Stahlwerke Feralpi vs. komisjon*, EU:T:2001:145, punkt 188.

³⁵⁷ Kohtuotsus *Ferriere San Carlo vs. komisjon*, EU:C:1987: 486, punktid 4, 12, 13.

³⁵⁸ Kohtuotsus *Algera jt vs. Assemblée commune*, EU:C:1957:7, lk 55; kohtuotsus, 14.7.1997, *Interhotel vs. komisjon*, T-81/95, EU:T:1997:117, punktid 54–59.

³⁵⁹ Kohtuotsus *O'Dwyer jt vs. nõukogu*, EU:T:1995:136, punkt 57.

³⁶⁰ Kohtuotsus *Embassy Limousines & Services vs. parlament*, EU:T:1998:302, punktid 6, 26, 32, 77. Ka Eesti kohtupraktikast ilmneb, et on üritatud tugineda ametnike või ametiasutuste väidetavalt antud lubadustele, kuid nende lubaduste andmine ei ole leidnud tõendamist. Vt TlnHko 26.11.2008, 3-08-1934/32, punktid 23, 32; Tartu Rko 27.04.2010, 3-09-2260/27, punkt 12; TlnHko 30.09.2011, 3-09-2852/142, punktid 8, 33.3, 33.4; TlnHko 18.11.2011, 3-09-2693/53, punkt 30; TlnHko 07.01.2013, 3-12-2066/18, punktid 25–26; TlnHko 28.06.2013, 3-12-948/56, punkt 46; Riigikohtu halduskolleegiumi seisukoha kohaselt saab õiguspärane ootus tugineda üksnes selgele lubadusele, mille puhul on alust arvata, et seda ei muudeta. Vt RKHko 3-3-1-79-09, punkt 15.

³⁶¹ Kohtuotsus *Embassy Limousines & Services vs. parlament*, EU:T:1998:302, punktid 19–21.

³⁶² *Ibid*, punkt 32.

³⁶³ *Ibid*, punktid 86–88.

³⁶⁴ *Ibid*, punktid 107–109.

siooniga, kes oleks saanud kinnitust anda,³⁶⁵ kinnitus oli õigusvastane,³⁶⁶ ei olnud antud täpseid kinnitusi.³⁶⁷

Euroopa Liidu Kohus on selgitanud otsuses kohtuasjas GE Betz vs. OHMI - Atofina Chemicals (BIOMATE), et „[õ]iguspärase ootuse aluseks ei saa olla selle osapoolle ühepoolne tegevus, kelle huvides see on.”³⁶⁸ Samasugune mõte on väljendatud konkurentsioigusega seotud eelotsuses Schenker & Co. jt, milles põhikohtuasja vastustajad väitsid, et nad ei ole rikkunud Euroopa Liidu konkurentsioigust ning et neid nõustas usaldusväärne ja konkurentsioiguses kogenud advokaadibüroo. Euroopa Liidu Kohus tuletas siiski meelde, et kui pädev organ ei ole andnud täpseid kinnitusi, ei saa isik väita, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet on rikutud, millest kohus järeldas, et mitte mingil juhul ei saa advokaadi antud õiguslik arvamus olla aluseks ettevõtja õiguspärasele ootusele, et tema tegevus ei riku konkurentsieeskirju, s.o ELTLi artiklit 101, või ei too kaasa trahvi määramist.³⁶⁹ Järeldus on, et põhjendatud lootused saavad lähtuda ainult institutsioonist, mitte isiku enda tegevusest. Ammugi ei saa tugineda õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele, kui isiku enda tegevus ei ole kooskõlas õigusnormidega, nagu on selgitatud otsuses kohtuasjas Sideradria vs. komisjon.³⁷⁰

2.5.1.1 Õiguspärane haldusakt

Alljärgnevalt analüüsitakse põhjendatud lootuste tekke küsimust individuaalseid õigusi andnud õiguspärase haldusakti alusel ja samuti uuritakse, kas õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega on kooskõlas individuaalseid õigusi andnud õiguspärase haldusakti kehtetuks tunnistamine.

Euroopa Liidu Kohtu kõige varasemast praktikast pärinevas ametnike puudutavas otsuses kohtuasjas Algera jt vs. Assemblée commune leidis Euroopa Liidu Kohus, et Euroopa Sõe- ja Teraseühenduse Ühisassamblee korraldus tähendas individuaalset haldusmeedet, mis andis individuaalse õiguse. Kohtul tekkis küsimus sellise meetme kehtetuks tunnistamise võimalikkusest. Euroopa Liidu Kohus leidis kuue liikmesriigi õiguse võrdleval uurimisel, et asjassepuutuvale isikule individuaalseid õigusi andnud õiguspärast haldusmeedet ei saa põhimõtteliselt kehtetuks tunnistada. Euroopa Liidu Kohus leidis õiguspärase meetme puhul Algera kohtuasjas, et kui individuaalne õigus on omandatud, kaalub vajadus kaitsta usaldust olukorra stabiilsusesse üles administratsiooni soovi oma otsust muuta, ning kohus leidis, et see kehtib eriti ametniku ametisse nimetamisel. Algera otsuses märkis kohus ka ära, et aktsepteeritav on õigus-

³⁶⁵ Kohtuotsus Schenker & Co. Jt, C-681/11, EU:C:2013:404, punktid 25, 41.

³⁶⁶ Kohtuotsus Thyssen AG vs. komisjon, C-188/82, EU:C:1983:329, punktid 10–11.

³⁶⁷ Kohtuotsus ISD Polska and Others vs. Commission, EU:C:2011:175, punkt 126.

³⁶⁸ Kohtuotsus, 30.6.2004, GE Betz vs. OHMI – Atofina Chemicals (BIOMATE), T-107/02, EU:T:2004:196, punkt 87.

³⁶⁹ Kohtuotsus Schenker & Co. Jt, EU:C:2013:404, punktid 25, 41.

³⁷⁰ Kohtuotsus Sideradria vs. komisjon, C-67/84, EU:C:1985:506, punkt 21.

vastase haldusmeetme kehtetuks tunnistamine, nagu see on võimalik kõigis liikmesriikides, kuigi erinevatel tingimustel.³⁷¹ Samamoodi leidis Euroopa Liidu Kohus De Compte asjas palju aastaid hiljem, et „[...] kui õiguspärane ootus soodustava haldusakti õiguspärasuse suhtes on ükskord omandatud, ei saa [seda ootust] pärastpoole kahjustada.“³⁷² Teiseks leidis kohus De Compte asja asjaolusid arvestades, et puudub avalik huvi, mis kaalub üles soodustatud isiku huvi selle olukorra säilimise vastu, millesse see isik oli õigustatud suhtuma kui stabiilsesse.³⁷³ Selline seisukoht laseb arvata, et individuaalseid õigusi andnud õiguspärase haldusakti edasiulatuv kehtetuks tunnistamine ei ole välistatud Euroopa Liidu õiguses, kus küsimus on siiski selles, kas avalik huvi võib erahuvi üles kaaluda. Samas tuleb märkida, et De Compte otsuse asjaolud olid seotud õigusvastase otsuse tagasiulatuva kehtetuks tunnistamisega, nii et De Compte otsusest on võimalik ka järeldada, et De Compte otsuses viidatud avalik huvi omab tähendust üksnes õigusvastase otsuse tagasiulatuval kehtetuks tunnistamisel.

Otsusest kohtuasjas Interhotel vs. komisjon võib kohtuotsuse asjaolude kohaselt järeldada, et varasem komisjoni otsus oli tekitanud põhjendatud lootusi ja Euroopa Liidu Kohus pidas seda komisjoni otsust siduvaks. Teistpidi saab nimetatud kohtuotsusest järeldada, et põhjendatud lootused ei oleks saanud tekkida, kui komisjoni otsus oleks olnud tingimuslik ja otsuses nimetatud tingimusi ei oleks täidetud, ning et algse komisjoni otsusega heaks kiidetud finantsabiga seotud kulutusi ei oleks tegelikult tehtud.³⁷⁴

Õiguskirjanduses on kohtuasjades Algera jt vs. Assemblée commune ning Interhotel vs. komisjon tehtud otsustele tuginedes leitud, et põhimõtteliselt ei ole võimalik õiguspärast haldusmeedet kehtetuks tunnistada vaatamata muutu-

³⁷¹ Kohtuotsus Algera jt vs. Assemblée commune, EU:C:1957:7, lk 55–56.

³⁷² Kohtuotsus De Compte vs. parlament, EU:C:1997:198, punkt 39. Euroopa Liidu Kohus on samas kontekstis kasutanud nii mõistet „haldusmeede“ kui ka „haldusakt“. Lisaks otsustele kohtuasjades Algera jt vs. Assemblée commune ning De Compte vs. parlament vt lisaks hilisemast kohtupraktikast kohtuotsust, 20.11.2002, Lagardère ja Canal+ vs. komisjon, T-251/00, EKL, EU:T:2002:278, punktid 139–140; kohtuotsust, 27.9.2006, Kontouli vs. nõukogu, T-416/04, EU:T:2006:281, punktid 161–163; kohtuotsust 5.9.2014, Éditions Odile Jacob vs. komisjon, T-471/11, EU:T:2014:739, punktid 103–107.

³⁷³ Kohtuotsus De Compte vs. parlament, EU:C:1997:198, punkt 39.

³⁷⁴ Kohtuotsus Interhotel vs. komisjon, EU:T:1997:117, punktid 54–59. Vt selle otsuse kohta ka: S. Schönberg, lk 88. Eesti õiguses on haldusmenetluse seaduse (HMS) § 66 lõike 2 kohaselt haldusakti, mis andmise ajal oli õiguspärane, isiku kahjuks edasiulatuvalt kehtetuks tunnistamine võimalik ammendavalt loetletud alustel. Esiteks, kui see on lubatud seadusega või kui selleks on jätud võimalus haldusaktis. Teiseks, kui haldusorganil oleks olnud õigus jätta haldusakt hiljem muutunud faktiliste asjaolude tõttu või hiljem muudetud õigusnormi alusel välja andmata ja avalik huvi haldusakti kehtetuks tunnistamiseks kaalub üles isiku usalduse, et haldusakt jääb kehtima. Kolmandaks, kui haldusaktiga on seotud lisakohustus ja isik ei ole seda täitnud. Neljandaks, kui isik ei kasuta haldusakti alusel üle antud raha või asja eesmärgipäraselt. Haldusmenetluse seadus. – RT I, 23.02.2011, 8.

nud õiguslikule olukorrale.³⁷⁵ Töö autori hinnangul ei saa nendele kohtuotsustele järgneva Euroopa Liidu Kohtu praktika alusel samale seisukohale jääda.

Kohtuasjas Dieckmann & Hansen vs. komisjon taotles hageja, et tühistataks komisjoni otsus, millega keelati kaaviari importimine Kasahstanist. Keelu järel osutus hagejal lepingute täitmine võimatuks.³⁷⁶ See, et hageja oli kaaviari importinud Kasahstanist 130 aastat, on küll kohtuotsuses ära märgitud,³⁷⁷ kuid ei olnud mingiks argumendiks, kui kohus selgitas, kas komisjon võis olla tekitanud hagejale õiguspärase ootuse.³⁷⁸ Seega, iseenda tegevus ei tekitanud põhjendatud lootusi, isegi kui see tegevus on toimunud väga pikka aega.

Otsuses kohtuasjas Dieckmann & Hansen vs. komisjon ei leidnud Euroopa Liidu Kohus õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte rikkumist, kui komisjon otsusega oli alguses kaaviari importimine lubatud ja hilisema komisjoni otsusega kaaviari importimine Kasahstanist keelati. Nimetatud kohtuotsusest nähtub, et täidetud ei olnud õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte rikkumise eeldused. Euroopa Liidu Kohus märkis, et kuigi ettevõtja, kellele institutsioon on tekitanud põhjendatud lootusi, võib tugineda õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele, ei saa neil siiski olla õiguspärast ootust, et säilib olukord, mida institutsioonid võivad oma kaalutusõigust kasutades muuta. Euroopa Liidu Kohus rõhutaski komisjoni ulatuslikku kaalutusõigust selles valdkonnas, mille tõttu ettevõtja ei saanud tugineda õiguspärasele ootusele. Komisjoni kaalutusõigus tulenes nõukogu otsusest, mis omakorda põhines nõukogu direktiivil, mis sätestas kalatoodete tootmise ja turuleviimise tervishoiunõuded. Lisaks märkis Euroopa Liidu Kohus, et hageja ei saanud tugineda õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele üleminekumeetmete kohaldamata jätmisel ülekaaluka avaliku huvi tõttu.³⁷⁹ Viimase käsitletud Euroopa Liidu Kohtu otsuse valguses võib öelda, et individuaalseid õigusi andnud õiguspärase haldusakti kehtetuks tunnistamine on võimalik õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet rikkumata. Keskne on seejuures institutsioonide kaalutusõigus. Tuleb märkida, et Euroopa Liidu Kohtu praktika, mis puudutab individuaalseid õigusi andnud õiguspärase haldusakti kehtetuks tunnistamise võimalust, on seotud halduse üksikaktidega. Nii et selles alapunktis tehtud järeldusi saab siduda üksnes õiguspärase halduse üksikaktiga.

³⁷⁵ J. Shwarze 2006, lk 1024; S. Schönberg, lk 88.

³⁷⁶ Kohtuotsus Dieckmann & Hansen vs. komisjon, EU:T:2001:256, punktid 19–20.

³⁷⁷ *Ibid*, punkt 9.

³⁷⁸ *Ibid*, punkt 79.

³⁷⁹ *Ibid*, punktid 47–80.

2.5.1.2 Halduspraktika

Euroopa Liidu Kohtu praktikast tuleneb, et halduspraktika võib tekitada põhjendatud lootusi.³⁸⁰ Järgnevalt analüüsitakse mitmete kohtuotsuste alusel, mis-sugused on asjaolud, et halduspraktika põhjendatud lootusi tekitaks.

Euroopa Liidu Kohtu praktikas leidub terase tootmis- ja turustuskvootide ületamisega seotud kaasus *Ferriere San Carlo vs. komisjon*, mis selgitab põhjendatud lootuste teket halduspraktika alusel.³⁸¹ Kohtuasjas *Ferriere San Carlo vs. komisjon* nõudis *Ferriere San Carlo SpA* (hageja) komisjoni otsuse tühistamist, millega talle määrati trahv ühisturul turustatava terasetootmise kvootide ületamise eest. Hageja väitis, et kvooti ületati kooskõlas komisjoni üldise praktikaga teatud ajavahemikus eksisteerinud varude suhtes. Hageja väitel oli komisjon sellist kvootide ületamist varude osas alati talunud.³⁸² Euroopa Liidu Kohus märkis, et ei eksisteerinud ühtegi kehtivat normi, mis oleks olnud kohaldatav kõnealustele tootmisvarudele. Euroopa Liidu Kohus leidis, et ei ole tehtud ühtegi otsust, mis oleks selgelt lõpetanud komisjoni eelneva praktika, ja samuti ei hoiatatud individuaalselt ja aegsasti ettevõtjat, et selline praktika lõpetatakse. Kohus aktsepteeris, et hagejal oli õigus arvata teatud perioodi suhtes, et komisjon ei olnud lõpetanud oma praktikat taluda terasetoodete varude turustamist kvootide ületamisel, ja leidis, et komisjon tegutses vastuolus hageja õiguspärase ootusega, et kaks aastat aktsepteeritud talumise tase jätkub. Trahvi määramise otsuse kohus tühistas.³⁸³ Kaudselt tuleneb otsusest kohtuasjas *Ferriere San Carlo vs. komisjon*, et komisjoni praktika ei olnud õigusvastane, millest järeldub, et selline institutsiooni praktika, mis on õiguspärane, võib tekitada põhjendatud lootusi. Antud kohtuotsusest tuleneb, et komisjon ei võtnud midagi ette, et lõpetada ettevõtja kvooti ületav tegevus, millest ta oli teadlik. Komisjoni senist praktikat muutev tegevus oleks pidanud olema selge, individuaalne ja aegsasti teada antud.

Kohtuasjas *Ferriere San Carlo vs. komisjon* tehtud otsuse puhul tuleb siiski märkida, et kohtujurist Mancini ettepanekust järeldub, et komisjoni praktika oli õigusvastane, kuivõrd õiguslik regulatsioon oli selge.³⁸⁴ Euroopa Liidu Kohus nägi aga olukorda teisiti ega hinnanud komisjoni praktikat õigusvastaseks. Kohtuasja *Ferriere San Carlo vs. komisjon* asjaolud demonstreerivad töö autori

³⁸⁰ Kohtuotsus *Ühendkuningriik vs. komisjon*, EU:C:1987:416, punktid 25–27; kohtuotsus *Ferriere San Carlo vs. komisjon*, EU:C:1987:486, punkt 13; kohtuotsus, 28.9.2004, *MCI vs. komisjon*, T-310/00, EU:T.2004:275, punkt 112. Samasugust ideed sisaldab Riigi-kohtu halduskollegiumi seisukoht, et „[...] haldusorgan võib oma püsiva praktikaga anda aluse õiguspärase ootuse tekkimiseks [...]“. Vt RKHKo 3-3-1-53-04, punkt 13; *Ferriere San Carlo vs. komisjoni* otsusele viidates on Tallinna Ringkonnakohus märkinud, et õiguspärane ootus saab tuleneda halduspraktikast. Vt TlnRKo 21.06.2012, 3-09-1552/68, punkt 19 ja seal viidatud Euroopa Liidu Kohtu praktika.

³⁸¹ Kohtuotsus *Ferriere San Carlo vs. komisjon*, EU:C:1987: 486, punktid 12–13.

³⁸² *Ibid*, punktid 1–4.

³⁸³ *Ibid*, punktid 10–13.

³⁸⁴ Kohtujuristi ettepanek, Mancini, kohtuasi *Ferriere San Carlo vs. komisjon*, C-344/85, EU:C:1987:385, punkt 3.

arvates, et isiku seisukohast vaadatuna esinevad olukorrad, kus on otsustada keeruline, kas institutsiooni praktika on või ei ole õiguspärane.

Koondumistega seotud kohtuasjas MCI vs. komisjon³⁸⁵ väitsid hagejad, et komisjon tegutses ebamõistlikult, ebaproportsionaalselt, vastuolus oma enda halduspraktikaga ja rikkus seega õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet, kui võttis vastu otsuse, millega teatav koondumine tunnistati ühisturuga kokkusobimatuks. Päev enne komisjoni otsust olid teatist esitavad osalised oma teatise tagasi võtnud ja komisjoni teavitanud, et nad ei soovi plaanitud koondumist teatatud kujul läbi viia. Hageja leidis, et pärast oma esitatud teatist võisid osalised õiguspäraselt oodata, et komisjon ei võta vastu teatatud koondumise põhi- küsimust puudutavat otsust kooskõlas oma varasema praktikaga, mis on avalikuks tehtud umbes kahekümne muu juhtumi varal. Komisjon lükkas tagasi väite, et õiguspärane ootus võiks tekkida tema enda halduspraktikast, mis koosneb üksikotsustest. Komisjoni sõnul peab selline ootus tuginema üldise kehtivusega teatisele. Komisjon leidis samuti, et tema poolt mitmes varasemas otsuses järgitud praktikast kõrvalekaldumine ei kujuta endast sellisena ebamõistlikku või ebaproportsionaalset käitumist.³⁸⁶ Euroopa Liidu Kohus leidis aga, et nii käitudes kaldus komisjon ootamatult kõrvale oma väljakujunenud ja avalikustatud halduspraktikast, isegi kui komisjon oli pädev vaidlustatud otsust vastu võtma. Kohus viitas hageja esile toodud üle kahekümnele juhtumile, milles komisjon oli jättnud mulje, et koondumist puudutava juhtumi menetluse lõpetamiseks ilma sisulist otsust tegemata piisas lihtsast teatise tagasivõtmisest huvitatud isikute poolt. Kohus leidis, et teatist esitavatel osalistel oli õiguspärane ootus, et nende teade teatise tagasivõtmise kohta on piisav menetluse lõpetamiseks kooskõlas komisjoni varasema halduspraktikaga, mis oli avalikuks tehtud, ja komisjoni esitatud vastupidiste juhiste puudumisel.³⁸⁷ Euroopa Liidu Kohtu praktika kohaselt:

„[...] ainuüksi halduspraktika või tunnustamine [kohtumenetluse keeles ingl *concession*], mis ei ole vastuolus kehtivate õigusnormidega ja millega ei kaasne kaalutusõiguse teostamist, võib tekitada huvitatud isikute õiguspärase ootuse, ilma et see [ootus] peaks tingimata tuginema üldise kehtivusega teatisele [...].“³⁸⁸

Samuti on otsuses kohtuasjas Mebrom vs. komisjon öeldud, et „[...] komisjoni varasem halduspraktika, mis oli üldsusele teada, võib vastupidise info puudumisel tekitada õiguspärase ootuse samade eeskirjade kohaldamise osas, eelkõige

³⁸⁵ Kohtuotsus MCI vs. komisjon, EU:T.2004:275.

³⁸⁶ *Ibid*, punktid 65–76.

³⁸⁷ *Ibid*, punktid 108–112.

³⁸⁸ *Ibid*, punkt 112. Tsitaadis on eestikeelses tõlkes „lihtne halduspraktika“. Kohtumenetluse keeles on inglise keeles öeldud „*a mere administrative practice*“, mistõttu kohtumenetluse keelest ja kontekstist tulenevalt kannab siinkirjutaja arvates „*a mere administrative practice*“ mõtet, et ka pelk halduspraktika või ainuüksi halduspraktika võib tekitada põhjendatud lootuse, et ei pea olema tegemist õigusaktiga. Tsitaadis on seega eestikeelses tõlkes asendatud sõna „lihtne“ sõnaga „ainuüksi“.

juhul, kui ühenduse institutsiooni teatised [ingl *the communications*] ei erine eelnevatest [...].³⁸⁹

Eelnevast tuleneb töö autori arvates, et põhjendatud lootusi tekitav halduspraktika võib olla aktiivne või passiivne. Passiivsus võib olla institutsiooni poolt isiku teatud tegevuse talumine või tunnustamine, nagu kohtuasjas *Ferriere San Carlo vs. komisjon*. Selleks et põhjendatud lootused saaks tekkida, peab halduspraktika vastama tervele reale tingimustele: eelkõige peab halduspraktika olema õiguspärane; mitte sisaldama kaalutlusõiguse teostamist institutsiooni poolt; peab olema avalikult teada ja peab olema ühemõtteline ehk mitte sisaldama vastupidist teavet. Kohtupraktikast võib aru saada, et institutsiooni teadaanne praktika muutmise kohta, mis ei ole selge, individuaalne ja aegsasti teada antud, ei ole argument väitmaks, et isikul ei saanud olla põhjendatud lootusi.

Institutsiooni kaalutlusõiguse tähendust on Euroopa Liidu Kohus rõhutanud komisjoni senise praktika muutmisel konkurentsipoliitikat puudutavalt, näiteks kartellikokkulepete eest määratud trahviga seotud kohtuasjas *Dansk Rørindustri jt vs. komisjon*. Põhimõtet, et ettevõtjatel ei saa olla õiguspärast ootust, et säiliks olukord, mida komisjon võib oma kaalutlusõigust kasutades muuta, kohaldatakse selgelt konkurentsipoliitikas, mida iseloomustab komisjoni suur kaalutlusõigus trahvisummade kindlaksmääramise osas. Trahviga lõppeda võiva haldusmenetlusega seotud ettevõtjatel ei saa tekkida õiguspärast ootust, et komisjon ei ületa varasema praktika käigus määratud trahvide määrasid, ja sellest tuleneb, et õiguspärane ootus ei saa ka tugineda trahvide arvutamise meetodile.³⁹⁰

Samuti konkurentsipoliitikat puudutavas otsuses kohtuasjas *Electrabel vs. komisjon* on selgitatud, et üle kahekümne aasta kestnud komisjoni praktika, et ei karistata kartellidega seotud nõustavaid ettevõtjaid, ei saa tekitada õiguspärast ootust, et komisjon hoidub tulevikus süüdistamast ja karistamast nõustavaid ettevõtjaid, kui nad osalevad kartellis.³⁹¹ Eelnevast järeldub, et ka väga pikaajaline komisjoni senine praktika ei ole argument põhjendatud lootuste tekkeks valdkonnas, milles komisjonile kuulub suur kaalutlusõigus.

2.5.2 Institutsiooni õigusvastane tegevus

Nagu ülalpool on öeldud, saavad Euroopa Liidu Kohtu praktika kohaselt põhjendatud lootusi tekitada Euroopa Liidu institutsiooni antud kinnitused.³⁹² Seejuures on oluline, et kinnitused peavad Euroopa Liidu Kohtu praktika

³⁸⁹ Kohtuotsus, 22.05.2007, *Mebrom vs. komisjon*, T-216/05, EU:T:2007:148, punkt 106. Tuleb märkida, et eestikeelse tsitaadi lõpus on „teatisele“ vaste kohtumenetluse keeles „*the communications*“, kontekstist tuleneb pigem, et siin on mõeldud igasugust teabedastust.

³⁹⁰ Kohtuotsus *Dansk Rørindustri jt vs. komisjon*, C-189/02 P, EU:C:2005:408, punktid 171–173.

³⁹¹ Kohtuotsus, 12.12.2012, *Electrabel vs. komisjon*, T-332/09, EU:T:2012:672, punkt 300.

³⁹² Kohtuotsus *Agrargenossenschaft Neuzelle*, EU:C:2013:169, punktid 24–25.

kohaselt olema kooskõlas kohaldatavate õigusnormidega.³⁹³ Alljärgnevalt analüüsitakse, kas Euroopa Liidu institutsioonide õigusvastane tegevus saab mingitel tingimustel tekitada põhjendatud lootusi.

Euroopa Liidu Kohtu praktikas on mitmetes kaasustes olnud küsimus, kas õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet on rikutud isiku tuginemisel Euroopa Liidu institutsioonide tegevusele, mis on osutunud õigusvastaseks.³⁹⁴ Näiteks kohtuasjast *Lucchini vs. komisjon* selgub, et ettevõtja müüs teatud raua- ja terasetooteid alla ühenduse õigusega kehtestatud kohustusliku miinimumhinna, mille eest komisjon määras trahvi. Kohtotsuses on viidatud, et komisjon „pigistas silma kinni“ ja lubas mitte trahvida teatud juhtudel teatud ettevõtjaid, kes müüsid kõnealuseid tooteid alla miinimumhinna.³⁹⁵ Euroopa Liidu Kohus ei leidnud otsuses kohtuasjas *Lucchini vs. komisjon*, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet oleks rikutud, põhjendusega, et komisjon viljeles praktikat, mis väljendus komisjoni abistamise mõnvas suhtumises ettevõtjate tegevuse suhtes, mis ei olnud õiguspärane. Euroopa Liidu Kohus märkis, et komisjoni „lodev“ käitumine ei õigustanud hageja toodete müüki alla kehtestatud miinimumhinna.³⁹⁶ Sellest otsusest järeldub, ettevõtja põhjendatud lootused välistas komisjoni tegevuse õigusvastasus.

Otsusest kohtuasjas *Thyssen AG vs. komisjon*³⁹⁷ nähtub samuti, miks ametnike antud lubadus ei tekitanud õiguspärast ootust. Komisjon oli oma otsusega nr 2794/80/ECSC rajanud tootmiskvootide süsteemi terasettevõtjatele. Selle otsuse kohaselt, määras komisjon tootmiskvoodid *Thyssen AG*-le (*Thyssen*). Otsuse nr 2794/80 artikkel 9 nägi ette trahvi määramise kvoodi ületamise eest ning *Thyssen*ile kvoodi ületamise eest trahvi määratigi. *Thyssen* väitis, et komisjon läks trahvi kehtestamisega vastuollu õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega. *Thyssen*i sõnade järgi oli toimunud *Thyssen*i ematettevõtte ja komisjoni osavõtul koosolek, kus *Thyssen*i sõnul lepitati kokku, et kuigi kohe ei ole võimalik teha erandeid, tuleb kasutusele võtta „pragmaatiline lahendus“. *Thyssen* käsitles seda lubadusena, mis tekitab õiguspärase ootuse. Komisjon väitis seevastu, et ametnikud ei ole andnud koosolekul lubadust trahvidest hoidumise kohta tootmise ületamisel. Komisjoni ametnikud on hoopis rõhutanud, et tootmine peab toimuma kvoodiga antud limiidi piires. Komisjon siiski ei välistanud, et lubadus on antud, kuid ei pidanud seda siduvaks, sest seda ei olnud andnud pädev organ ja otsuse nr 2794/80 art 9 kohaselt pidi trahvi määrama kvoodi ületamise eest. Komisjoni sõnul puudus tal diskretsiooniõigus

³⁹³ Kohtuotsus *Lucchini vs. komisjon*, C-1252/79, EU:C:1980:288, punktid 8–9; kohtuotsus *Thyssen AG vs. komisjon*, EU:C:1983:329, punktid 10–11; Kohtuotsus *Pauvert vs. kontrollikoda*, C-228/84, EU:C:1985:271, punktid 14–15; kohtuotsus *Vlachou vs. kontrollikoda*, C-162/84, EU:C:1986:56, punkt 6; kohtuotsus *ISD Polska jt vs. komisjon*, EU:C:2011:175, punkt 123.

³⁹⁴ Kohtuotsus *Lucchini vs. komisjon*, C-1252/79, EU:C:1980:288, punktid 8–9; kohtuotsus *Thyssen AG vs. komisjon*, EU:C:1983:329, punktid 10–11; Kohtuotsus *Pauvert vs. kontrollikoda*, C-228/84, EU:C:1985:271, punktid 14–15; kohtuotsus *Vlachou vs. kontrollikoda*, C-162/84, EU:C:1986:56, punkt 6.

³⁹⁵ Kohtuotsus *Lucchini vs. komisjon*, C-1252/79, EU:C:1980:288, lk 3755–3757.

³⁹⁶ *Ibid*, punktid 8–9.

³⁹⁷ Kohtuotsus *Thyssen AG vs. komisjon*, EU:C:1983:329.

hoiduda trahvi määramast, iga vastav lubadus on õigusvastane ja õigusvastane lubadus ei saa tekitada õiguspärase ootust.³⁹⁸

Euroopa Liidu Kohus otsustas, et „[...] komisjoni poolse õigusvastase tegevusega ei saa õigustada ühenduse õiguse rikkumist ettevõtja poolt, vaatamata viimase poolt tuginetud majanduslikele põhjendustele.”³⁹⁹ Euroopa Liidu Kohus lükkas tagasi ka komisjoni ametnike väidetavalt antud lubadusega seotud argumendi, kuivõrd ükski ametnik ei saa anda kehtivat lubadust mitte kohaldada ühenduse õigust, et isegi kui selline õigusvastane lubadus on antud, ei saa tekkida õiguspärase ootust.⁴⁰⁰ Sama tuleneb ametniku ja kontrollikoja vahelisest vaidlusest kohtuasjas *Vlachou vs. kontrollikoda* personalieeskirjadega seondult, et ametnike lubadused, kui need on õigusvastased, ei tekita põhjendatud lootusi, isegi kui nende lubaduste andmine on leidnud tõendamist.⁴⁰¹

Eelnevalt käsitletud Euroopa Liidu Kohtu praktikast järeldub, et antud juhul ei olnud kinnituse andmisel täidetud kõik tingimused. Komisjoni ametnike näol oli küll tegemist usaldusväärse allikaga, kuid ametniku tegevuse õigusvastasus välistas õiguspärase ootuse kaitse. Ametniku antud lubadus, mis on vastuolus Euroopa Liidu õigusega, ei saa olla aluseks põhjendatud lootuste tekkeks Euroopa Liidu õiguses. Olenemata sellest, kas ametnik on lubaduse andnud suuliselt või kirjalikult ja seda vastuolus Euroopa Liidu õigusega, ei saa isikul tekkida õiguspärase ootust. Seejuures ei ole relevantne teha kindlaks, kas selline lubadus tegelikult ka anti või mitte. Järeldub see, et kinnituste andmise vormil ei ole mitte mingit tähendust, kui kinnituse sisu on õigusvastane.

Mis puudutab õigusvastase otsuse kehtetuks tunnistamist, on ühes varasemas Euroopa Liidu Kohtu otsuses, s.o otsuses kohtuasjas *Herpels vs. komisjon* märgitud, et „[k]uigi õigusvastase või eksliku otsuse tagasiulatuv kehtetuks tunnistamine on üldiselt sõltuv väga rangetest tingimustest, teiselt poolt sellise otsuse kehtetuks tunnistamine tuleviku suhtes on alati võimalik.”⁴⁰² Just seda kohtuotsuse formuleeringut silmas pidades on Paul Craig leidnud, et sellest võib eri viisil aru saada: edasiulatuv kehtetuks tunnistamine on alati võimalik ilma igasuguste tingimusteta või on alati võimalik vähem rangete tingimustega kui tagasiulatuv kehtetuks tunnistamine.⁴⁰³ Siinkirjutaja on seisukohal, et Euroopa Liidu Kohtu praktikast tuleneb antud küsimuses vähemalt asjaolu, et edasiulatuv õigusvastase otsuse kehtetuks tunnistamine ei ole piiratud isiku põhjendatud lootustega. Iseküsimus, kas see ka nii peaks olema.

Õigusvastase otsuse kehtetuks tunnistamise küsimus on Paul Craigi väitel endeemiline probleem kõigis õigussüsteemides. Ta viitab ilmsele pingele seaduslikkuse ja individuaalse õigluse vahel. Craig seab kahtluse alla põhjendatud lootuste tekkimise välistamise õigusvastasuse korral. Craig mõõnab, et eksisteerib seaduslikkuse huvi, et Euroopa Liidu õigust kohaldataks korrektelt, kui

³⁹⁸ *Ibid*, lk 3723–3731.

³⁹⁹ *Ibid*, punkt 10.

⁴⁰⁰ *Ibid*, punkt 11.

⁴⁰¹ Kohtuotsus *Vlachou vs. kontrollikoda*, EU:C:1986:56, punkt 6.

⁴⁰² Kohtuotsus *Herpels vs. komisjon*, C-54/77, EU:C:1978:45, punkt 38.

⁴⁰³ P. Craig 2012, lk 566.

ta näeb teiselt poolt ka sellise isiku huvi, kes võib olla kahju saanud nii õigusvastasest institutsiooni otsusest kui ka tegevusest, kus isikul ei olnud põhjust kahelda selle seaduslikkuses. Craigi arvates ei pruugi eraldusjoon õiguspärase ja õigusvastase otsuse vahel olla sugugi ilmne isegi kõige hoolsama isiku jaoks.⁴⁰⁴

Tagasiulatuvust puudutava Euroopa Liidu Kohtu praktika alusel, sh kohtuasjale Lagardère ja Canal+ vs. komisjon viidates, on Craig leidnud, et sama tüüpi kaalumist võiks kohaldada nii tagasiulatuval kui ka edasiulatuval õigusvastase meetme kehtetuks tunnistamisel. Craigi sõnadest võib järeldada, et tema arvates ei ole isikule hüve andnud otsuse kehtetuks tunnistamine edasiulatuvalt kuidagi etem kui selle otsuse tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistamine. Nimetatud autori arvates peaks kaaluma seaduslikkuse huvi ja isikut puudutavalt õigluse huvi. Craig arvates peaks testi iseloom olema sama, mis on kohaldatav tagasiulatuva kehtetuks tunnistamise puhul, kuigi kohus võiks kohaldada seda testi vähem rangelt edasiulatuva kehtetuks tunnistamise puhul. Craig leiab, et kohus peaks kaaluma, kas algne meede tekitas õiguspärase ootuse ja kas meede tunnistati kehtetuks edasiulatuvalt mõistliku aja jooksul.⁴⁰⁵ Craigi silmas peetud test viitab Euroopa Liidu Kohtu nõuete järgimisele õigusvastase meetme tagasiulatuval kehtetuks tunnistamisel. See tähendab, et õigusvastase meetme tagasiulatuva kehtetuks tunnistamine võimalik kahel järgmisel tingimusel: mõistliku tähtaja jooksul ja arvestada tuleb isiku, kes võis usaldada selle akti õiguspärasust, õiguspärase ootusega.⁴⁰⁶

Jagades Craigi seisukohtasid ja lisaks argumentidele, mida Craig on välja toonud Euroopa Liidu Kohtu enda praktikale tuginedes, on töö autor seisukohal, et ka liikmesriikide õiguskordades välja pakutud lahendused toetavad arvamust, et teatud juhtudel ei peaks olema välistatud õigusvastase haldusakti kehtima jätmise arvestades isiku põhjendatud lootusi. Teatud tingimustel on liikmesriikides õigusvastase haldusakti kehtima jäämine võimalik, mis tähendab, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele on teatud juhtudel võimalik tugineda *contra legem*.⁴⁰⁷ See, et testi iseloom võiks olla sama õigusvastase haldusakti

⁴⁰⁴ *Ibid*, lk 562, 588.

⁴⁰⁵ *Ibid*, lk 566–567.

⁴⁰⁶ Kohtuotsus Lagardère ja Canal+ vs. komisjon, EU:T:2002:278, punkt 140. Seda, et õiguspärasel ootusel on roll kanda ikkagi ka õigusvastasuse korral ja seda õigusakti tagasiulatuval kehtetuks tunnistamisel, käsitletakse lähemalt allpool tagasiulatuvust puudutavas peatükis.

⁴⁰⁷ Erinevalt Euroopa Liidu õigusest ei ole mitmete liikmesriikide näidetel õiguspärase ootuse põhimõtte absoluutset *contra legem*'i kohaldamise keeldu. Madalmaades on maksuasjade kõrgeim kohus tunnustanud õiguse üldpõhimõtete kohaldamist *contra legem*. Vt P. Boymans, M. Eliañtono, lk 720 ja seal joonealune viide 20 ja lk 726. De Vosi järgi kaitstakse Madalmaades ja Belgias erandlikel juhtudel *contra legem*'i ootusi. Belgias on õiguspärase ootuse põhimõttele *contra legem* võimalik tugineda erandlikel juhtudel maksunduse ja sotsiaalkindlustuse valdkonnas. Vt N. A. De Vos, lk 617–620. Vanderman läheb veelgi kaugemale, leides Inglise õiguse kontekstis, et õiguspärase ootus *ultra vires* ei peaks olema välistatud. Ta märgib, et kuigi avalik organ ei tohiks kunagi lubada ennast siduda tegevusel, mis on *ultra vires*, ei tähenda see, et ei võiks pehmendada ebaõiglust isikule, milleks Vandermanni arvates oleks õigustatud rahaline

edasiulatuval ja tagasiulatuval kehtetuks tunnistamisel, nähtub samuti liikmesriigi õigusest, s.o Eesti õigusest.⁴⁰⁸ Euroopa Liidu Kohus on Deutsche Milchkontori otsuses viidanud *Verwaltungsverfahrensgesetz*'i (haldusmenetluse seadus) §-le 48 Saksa õiguses, millest ilmneb, et õigusvastase haldusotsuse kehtetuks tunnistamise tingimused on samad, mis on Euroopa Liidu õiguses õigusvastase haldusakti tagasiulatuval kehtetuks tunnistamisel.⁴⁰⁹ Samas tuleb märkida, et liikmesriikide õigusele tuginemine on antud kontekstis Euroopa Liidu Kohus kõrvale jättnud. Varases Euroopa Liidu Kohtu praktikas tõusetus Algera otsuses küsimus õiguspärase individuaalseid õigusi andnud haldus-

kompensatsioon. Vt Y. Vanderman. *Ultra Vires Legitimate Expectations: An Argument for Compensation.* – *Public Law* 2012, January, lk 85–104. Teatud juhtudel näeb Eesti õigus ette võimaluse, et ka õigusvastane haldusakt tuleb jätta kehtima. Eesti õiguses on õigusvastase haldusakti kehtetuks tunnistamine isiku kahjuks võimalik nii edasiulatuvalt kui ka tagasiulatuvalt, kui seadus ei sätesta teisiti (HMSi § 66 lg 1). HMSi § 67 lõike 1 kohaselt arvestab haldusorgan isiku kahjuks haldusakti kehtetuks tunnistamist otsustades peale HMSi § 64 lõikes 3 sätestatu ka isiku usaldust, et haldusakt jääb kehtima, avalikku huvi ja haldusaktiga koormatud isiku huvi, et haldusakt tunnistataks kehtetuks. HMSi § 67 lõike 2 sätestab asjaolud, mille esinemisel ei tohi haldusakti isiku kahjuks kehtetuks tunnistada. HMSi § 64 lõikes 3 on sätestatud, et kaalutusõiguse teostamisel tuleb arvestada haldusakti andmise ja haldusakti kehtetuks tunnistamise tagajärgi isikule, haldusakti andmise menetluse põhjalikkust, haldusakti kehtetuks tunnistamise põhjuste olulisust ning nende seost isiku osalemisega haldusakti andmise menetluses ja isiku muu tegevusega, haldusakti andmisest möödunud aega ning muid tähtsust omavaid asjaolusid. Riigikohus on selgitanud: „Olukorras, kus isiku õigus soodustusele on tehtud kindlaks halduse üksikaktiga, tuleb isiku usaldust kaitsta veelgi tugevamalt [kui seadusele tuginevalt], sest üksikaktiga on riik väljendanud oma seisukohta konkreetsetes küsimustes, mitte üksnes abstraktselt. [...] Seetõttu tuleb varasema haldusakti tühistamisel kaaluda haldusakti õigusvastasuse põhjusi ja õiguserikkumisega kahjustatud avalikku huvi ühelt poolt ning isiku mõistlikku õiguspärasest ootust, et kord tema suhtes antud soodne haldusakt jääb kehtima, teiselt poolt. Samuti tuleb haldusakti kehtetuks tunnistamise otsustamisel hinnata haldusakti mõju kolmandate isikute õigustele. [...] Ainuüksi isiku lootus, et haldusakti alusel antakse talle tulevikus soodustus (asi, raha, õigus vms), ei saa haldusakti kehtetuks tunnistamise otsustamisel olla kaalukam kui halduse õiguspärasuse põhimõte, kui haldusakt on õigusvastane sisuliselt (materiaalses mõttes) või oluliste vormi- ja menetlusvigade tõttu. [...] Õiguspärase ootuse põhimõttele saab isik tugineda sisuliselt õigusvastase või olulise menetlus- ja vormiveaga antud haldusakti kehtetuks tunnistamise otsustamisel siis, kui haldusaktist tulenenud põhjendatud lootuse mõjul on isik käitunud teisiti, kui ta oleks tõenäoliselt käitunud ilma haldusakti andmiseta. Haldusaktist juhindumine peab koostoimes haldusakti hilisema kehtetuks tunnistamisega olema osutunud isikule kahjulikuks. Näiteks võib isik haldusakti kehtivust usaldades olla muutnud oma elukorraldust või olla teinud kulutusi, lootes tulevase soodustuse saamisele. Ühelgi juhul ei saa isik tugineda õiguspärase ootuse põhimõttele, kui ta pidi olema teadlik kehtetuks tunnistatava haldusakti õigusvastasusest või kui isik tegelikult haldusakti kehtima jäämisega ei arvestanud.“ Vt RKHKo 3-3-1-51-01, punktid 2–3. Riigikohtu halduskollegium on leidnud: „Kui isiku õiguspärasest ootusest tulenevalt on haldusakti kehtetuks tunnistamine keelatud, tuleb kehtima jätta ka õigusvastane haldusakt ning see on täitmiseks kohustuslik igaühele.“ Vt RKHKo 3-3-1-48-06, punkt 14.

⁴⁰⁸ *Ibid* Eesti õigust puudutavas osas.

⁴⁰⁹ Kohtuotsus Deutsche Milchkontor GmbH, C-205/82, EU:C:1983:233, punkt 28.

meetme kehtetuks tunnistamise kohta ja tuginedes vastava probleemi võrdlevale uurimisele liikmesriikide õiguses, leidis Euroopa Liidu Kohus, et individuaalseid õigusi andnud õiguspärasest haldusmeedest ei saa põhimõtteliselt kehtetuks tunnistada. Samamoodi märkis Euroopa Liidu Kohus Algera otsuses ka ära, et aktsepteeritav on õigusvastase haldusmeetme kehtetuks tunnistamine, nagu see on võimalik kõikides liikmesriikides, kuigi eri tingimustel. Algera otsuses märkis kohus ära ka, et „meetme objektiivse õigusliku aluse puudumine mõjutab asjassepuutuva isiku individuaalset õigust ja õigustab nimetatud meetme kehtetuks tunnistamist.“⁴¹⁰ Deutsche Milchkontori otsus viitab samuti õigusvastase haldusotsuse kehtetuks tunnistamise lahendustele liikmesriikide õiguses. Viimati nimetatud otsuses märkis Euroopa Liidu Kohus, et liikmesriikide õigust uurides on selge, et haldusotsuste kehtetuks tunnistamisel ja alusetult makstud toetuste tagasi nõudmisel on tasakaalu leidmise probleem, ühelt poolt õiguspärasuse põhimõtte ja teiselt poolt õiguskindluse ning õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte vahel, liikmesriikide õiguses ühine.⁴¹¹ Viidatud liikmesriikide õiguskordade võrdlusest nähtub, et õigusvastase haldusotsuse kehtetuks tunnistamine on võimalik, kuid nähtub ka, et arvestada tuleb isiku õiguspärase ootuse kaitsega. Kui õiguspärase haldusakti puhul võttis Euroopa Liidu Kohus arvesse vastavat lahendust liikmesriikide õiguses, siis õigusvastase haldusakti puhul on Euroopa Liidu Kohus vaikinud, miks ta on kõrval jättnud vastavad lahendused liikmesriikide õiguses, et teatud tingimustel on liikmesriikides õigusvastase haldusakti kehtima jäämine võimalik. Euroopa Liidu institutsioonide tegevuse õigusvastasus on automaatselt õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele tuginemist välistanud. Ilmselt on Euroopa Liidu Kohus leidnud, et selline käsitus sobitub Euroopa Liidu õiguskorda, vastates Euroopa Liidu eesmärkidele. Kuid selline käsitus näib olevat kõnealuses kontekstis isiku õigusi liialt piirav ja liialt mehaaniline lähenemine.

Eraldi küsimus on, kuidas suhtuda Euroopa Liidu institutsiooni õigusvastasesse tegevusse, mis ei ole haldusakt. Töö autor jagab Paul Craigi arvamust, mille kohaselt ei ole veenvat põhjendust eristada õigusvastast haldusotsust ja muud õigusvastast tegevust.⁴¹² Euroopa Liidu Kohtu praktikas, kus on

⁴¹⁰ Kohtuotsus Algera jt vs. Assemblée commune, EU:C:1957:7, lk 55–56.

⁴¹¹ Kohtuotsus Deutsche Milchkontor GmbH, EU:C:1983:233, punkt 30. Märkida tuleb, et selle otsuse kontekstiks oli liikmesriigi ametiasutuse poolt alusetult makstud toetuste tagasinõudmise küsimus.

⁴¹² P. Craig 2012, lk 588–589. Eesti õigusest ei nähtu põhjendatud lootuste teket sellise õigusvastase institutsiooni tegevuse alusel, mis ei ole haldusakt. Riigikohtu praktikas on öeldud, et „[...] kuigi haldusorgan võib oma püsiva praktikaga anda aluse õiguspärase ootuse tekkimiseks, ei saa usalduse kaitset kohaldada eesmärgil jätkata ebaõiget halduspraktikat.“ Vt RKKKo 3-3-1-53-04, punkt 13. Ka Eesti kohtupraktikast ilmneb, et tuginetud on ametnike või ametiasutuste väidetavalt antud lubadustele, kuid nende lubaduste andmine ei ole leidnud tõendamist. Vt TlnHKo 26.11.2008, 3-08-1934/32, punktid 23, 32; Tartu RKo 27.04.2010, 3-09-2260/27, punkt 12; TlnHKo 30.09.2011, 3-09-2852/142, punktid 8, 33.3, 33.4; TlnHKo 18.11.2011, 3-09-2693/53, punkt 30; TlnHKo 07.01.2013, 3-12-2066/18, punktid 25–26; TlnHKo 28.06.2013, 3-12-948/56, punkt 46; Riigikohtu halduskolleegiumi seisukoha kohaselt saab õiguspärane ootus tugineda

tagasi lükatud väited õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte rikkumisest institutsiooni õigusvastase tegevuse alusel, on tegemist olnud nii institutsiooni õigusvastase praktikaga⁴¹³ kui ka õigusvastase lubadusega⁴¹⁴. Meenutagem siinkohal Euroopa Parlamendi liikmete transpordiga seotud hanget puudutavat otsust kohtuasjas *Embassy Limousines & Services vs. parlament*, millest selgus, et äriühing tegutses Euroopa Parlamendi ametniku telefoni teel antud suulise kinnituse alusel, et ta on võitnud hanke ja et temaga sõlmitakse leping, mida selle ettevõtjaga siiski ei sõlmitud. Selles telefonikõnes paluti ettevõtjal teha kõik, et oleks võimalik teenuse osutamisega alustada juba järgmise kuu alguses. Euroopa Liidu Kohus järeldas, et Euroopa Parlament tekitas ettevõtjas õiguspärase ootuse, julgustades teda võtma riski, mis väljus tavapärastest hankemenetluses võetavate riskide piiridest, ning eksis, kui ei teavitanud ettevõtjat tähtsast muudatusest hankemenetluses.⁴¹⁵ Kuigi äsja kirjeldatud olukorras oli tegemist õiguspärase lubadusega, tekib küsimus, miks peaks olema igal juhul välistatud õigusvastase lubaduse puhul õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele tuginemine. Euroopa Liidu Kohtu praktikast ei tulene mingeid vormipiiranguid individuaalseid õigusi andvatele õiguspärasele kinnitustele. Töö autori arvates ei peaks ka õigusvastase tegevuse puhul olema välistatud arvestamine asjassepuutuva isiku õiguspärase ootusega, kes võis usaldada institutsiooni tegevuse õiguspärasust. Ka institutsioonide tegevuse puhul ei ole alati isiku selget piiri õiguspärasuse ja õigusvastasuse vahel. Seda asjaolu illustreerib Euroopa Liidu Kohtu praktika. Kui võrrelda kohtuasja *Lucchini vs. komisjon* asjaolusid eelmises alapunktis käsitletud kohtuasja *Ferriere San Carlo vs. komisjon* asjaoludega, siis mõlemal juhul tekkis küsimus, kas komisjoni praktika tekitas õiguspärase ootuse. Nende kahe otsuse sarnastel asjaoludel hindas Euroopa Liidu Kohus ühel juhul (*Lucchini vs. komisjon*) komisjoni praktika õigusvastaseks ja teisel juhul õiguspäraseks (*Ferriere San Carlo vs. komisjon*). Ent nagu ülalpool kohtuasjas *Ferriere San Carlo vs. komisjon* tehtud otsuse käsitlemise juures on juba märgitud, ei pruugi olla isiku jaoks sugugi lihtne hinnata institutsiooni praktika õiguspärasust, seda enam, et viimati nimetatud asjas pidas kohtujurist komisjoni praktikat õigusvastaseks ja Euroopa Liidu Kohus õiguspäraseks.

Kokkuvõtvalt on selle töö autor seisukohal, et põhjendatud lootuste teke Euroopa Liidu institutsioonide õigusvastase tegevuse korral ei peaks olema välistatud, kuigi väljakujunenud Euroopa Liidu Kohtu praktikas on isegi erandite lubamine põhjendatud lootuste tekkimisel Euroopa Liidu institutsiooni õigusvastase tegevuse alusel järjekindlalt välistatud. Samas tuleb tähelepanu juhtida, et eelnimetatud autori seisukohta ei saa automaatselt üle kanda olukorda, kus küsimus on põhjendatud lootuste tekkes liikmesriigi ametiasutuse Euroopa Liidu õigusega vastuolus oleva tegevuse alusel, mida analüüsitakse järgmises alapunktis.

üksnes selgele lubadusele, mille puhul on alust arvata, et seda ei muudeta. Vt RKHKo 3-3-1-79-09, punkt 15.

⁴¹³ Kohtuotsus *Lucchini vs. komisjon*, EU:C:1980:288, punktid 8–9.

⁴¹⁴ Kohtuotsus *Thyssen AG vs. komisjon*, EU:C:1983:329, punkt 11; kohtuotsus *Vlachou vs. kontrollikoda*, EU:C:1986:56, punkt 6.

⁴¹⁵ Kohtuotsus *Embassy Limousines & Services vs. parlament*, EU:T:1998:302, punkt 6–88.

2.6 Õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte järgimine pädevuse teostamisel Euroopa Liidu õiguse alusel liikmesriigi ametiasutuse tegevuses

2.6.1 Liikmesriigi ametiasutuse õigusvastane tegevus

Veel keerulisemaks küsimuseks võrreldes Euroopa Liidu institutsioonide õigusvastase tegevusega on osutunud Euroopa Liidu Kohtu praktikas küsimus liikmesriigi ametiasutuste poolse õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte järgimises, kohaldades Euroopa Liidu õigust. Täpsemini on probleem seisnenud asjaolus, et kas ja mis asjaoludel liikmesriigi ametiasutuse Euroopa Liidu õigusega vastuolus olev tegevus tekitab isikule põhjendatud lootusi. Nimetatud teema on mitu kümnendit püsinud aktuaalsena, võimaldades erinevaid tõlgendusi. Alljärgnevalt analüüsitakse Euroopa Liidu Kohtu praktikat, püüdes leida vastust küsimusele, kas ja mis asjaoludel liikmesriigi ametiasutuse Euroopa Liidu õigusega vastuolus olev tegevus tekitab isikule põhjendatud lootusi.

Kui Töpferi otsuses 1978. aastal oli esimest korda sõnaselgelt öeldud, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte on osaks ühenduse õiguskorrast,⁴¹⁶ siis 1979. aasta Eridania otsuses on täpsustatud, et ühenduse õiguse üldpõhimõtted on siduvad kõigile ametiasutustele, kes on volitatud rakendama ühenduse õigust.⁴¹⁷ Sellest kohtu selgitusest sai otseselt järeldada, et sealhulgas peavad liikmesriikide ametiasutused järgima ühenduse õigusest tulenevat õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet, kui nad kohaldavad ühenduse õigust.

Küsimus, kas õiguspärast ootuse kaitse põhimõtet on rikutud või ei ole, tõusetus tootmistoetuste arvutamise, kus liikmesriigi tegevus ei olnud kooskõlas ühenduse õigusnormidega, nagu selgub Euroopa Liidu Kohtu 1982. aasta eelotsusest kohtuasjas Hauptzollamt Krefeld vs. Maizena.⁴¹⁸ Kohtuasjas Hauptzollamt Krefeld vs. Maizena oli ettevõtja argument, et tema õiguspärast ootust on rikutud, kuivõrd liikmesriik, milleks antud juhul oli Saksamaa Liitvabariik, eemaldus ootamatult praktikast, mida ta oli järginud palju aastaid ja mida komisjon ei olnud vaidlustanud.⁴¹⁹ Euroopa Liidu Kohus seevastu leidis, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet rikutud ei ole, kuna liikmesriigi praktika ei olnud kooskõlas ühenduse õigusnormidega. Euroopa Liidu Kohus märkis:

„Liikmesriigi praktika, mis ei ole kooskõlas ühenduse õigusnormidega, ei saa mitte kunagi tekitada ühenduse õigusega kaitstud olukorda ja see on nii isegi siis, kui komisjon ei ole võtnud vajalikke meetmeid, et kindlustada, et kõne all olev liikmesriik kohaldaks korrektselt ühenduse õigusnorme.“⁴²⁰

Kui Maizena otsusest tuleneb selgelt, et ühenduse õigusega vastuolus olev liikmesriigi praktika ei saa tekitada isikule õiguspärase ootuse kaitset, siis ühise

⁴¹⁶ Kohtuotsus Töpfer vs. komisjon, EU:C:1978:94, punktid 18–19.

⁴¹⁷ Kohtuotsus Eridania, C-230/78, EU:C:1979:216, punkt 31.

⁴¹⁸ Kohtuotsus Hauptzollamt Krefeld vs. Maizena, C-5/82, EU:C:1982:439.

⁴¹⁹ *Ibid*, punkt 22.

⁴²⁰ *Ibid*.

põllumajanduspoliitika rahastamise raames alusetult makstud toetuste tagasinõudmisega seotud Deutsche Milchkontor GmbH otsuses tõusetus küsimus, kas toetuste tagasinõudmist võib takistada liikmesriigi õigusest tulenev õiguspärase ootuse kaitse põhimõte.⁴²¹ Deutsche Milchkontor GmbH otsuses on Euroopa Liidu Kohus öelnud, et liikmesriigi õiguse kohaldamine ei tohi mõjutada ühenduse õiguse ulatust ja tõhusust.⁴²² Euroopa Liidu Kohus leidis, et tõepoolest ei ole alusetult makstud toetuste tagasinõudmisel välistatud liikmesriigi õigusest tuleneva õiguspärase ootuse kaitsega arvestamine, kuid tingimusel, et ühenduse huvidega on täielikult arvestatud.⁴²³ Sellele Deutsche Milchkontor GmbH praktikale viitab Euroopa Liidu Kohus aastaid mitmetes järgmistes otsustes.⁴²⁴

Samal ajal Deutsche Milchkontor GmbH praktikaga võrreldes oli Euroopa Liidu Kohus tunduvalt kategoorilisemal seisukohal kohtuasjas Hauptzollamt Hamburg-Jonas vs. Krücken. Eelotsusetaotluses kohtuasjas Hauptzollamt Hamburg-Jonas vs. Krücken oli küsimus tõusetunud menetluses Hauptzollamt Hamburg-Jonasi (tolliamet) ja Firma P. Krückeni (Krücken) vahel seoses eksporditoetuse ning kursikompensatsiooni (ingl *the monetary compensatory amount*) maksmisega Prantsusmaalt pärineva odra kaubaveoga, mille Krücken oli ekspordinud Saksamaalt Šveitsi. Prantsusmaal väljastatud ekspordisertifikaadil, mille Krücken esitas ekspordimisel Saksa tollile, oli märgitud, et see on kehtiv ainult Prantsusmaal.⁴²⁵ Liikmesriigi kohtu küsimus oli sisuliselt see, kas liikmesriigi ametiasutus on seotud õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte järgimisega ja kas see põhimõte kohaldub antud asjale, kohustusele maksta eksporditoetust (ingl *to grant the export refund*) ette kindlaks määratud mahu, kuivõrd tolliametnikud nõustusid kauba ekspordiga ekspordisertifikaadi alusel selle territoriaalsele kehtivusele vaatamata. Krücken väitis, et ta võib õiguspäraselt oodata, et tolliamet aktsepteerib ekspordisertifikaati kui kehtivat ja nõustub maksuma eksporditoetust selles näidatud mahu. Euroopa Liidu Kohus meenutas, et ühenduse õiguse osaks olevat õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet peavad järgima kõik liikmesriigi ametiasutused, järelikult peab seda tegema ka ühise põllumajandusturu raames eksporditoetuste eest vastutav ametiasutus.⁴²⁶

Euroopa Liidu Kohus leidis, et ühenduse õiguse kohaldamise eest vastutava liikmesriigi ametiasutuse ühenduse õiguse täpse sättega vastuolus olev tegevus ei saa tekitada õiguspärast ootust ettevõtjale, et ta saab kasu kohtlemisest, mis on vastuolus ühenduse õigusega. Kohtuasjas Hauptzollamt Hamburg-Jonas vs. Krücken oli ekspordisertifikaadis selgelt märgitud, et see on kehtiv ainult ühes

⁴²¹ Kohtuotsus Deutsche Milchkontor GmbH, EU:C:1983:233, punktid 27–28.

⁴²² *Ibid*, punkt 22.

⁴²³ *Ibid*, punktid 32–33.

⁴²⁴ Kohtuotsus Landbrugsministeriet vs. Steff-Houlberg Export jt, C-366/95, EU:C:1998:216, punkt 16; kohtuotsus Flemmer jt, C-80/99, EU:C:2001:525, punkt 60; kohtuotsus Huber, C-336/00, EU:C:2002:509, punkt 56; kohtuotsus Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening jt, C-383/06, EU:C:2008:165, punktid 48–49.

⁴²⁵ Kohtuotsus Hauptzollamt Hamburg-Jonas vs. Krücken, C-316/86, EU:C:1988:201, punktid 2–3.

⁴²⁶ *Ibid*, punktid 19–22.

liikmesriigis, ja kohus leidis, et ekspordiformaalsuste lõpuleviimine teises liikmesriigis ei tekita eksportijale õiguspärast ootust.⁴²⁷ Selles asjas küll ei olnud tegemist toetuste tagasinõudmisega, kuid töö autori hinnangul oli reegel selgelt paika pandud: ühenduse õiguse täpse sättega vastuolus olev liikmesriigi ametiasutuse tegevus ei saa tekitada õiguspärast ootust. Liikmesriigi õiguspärase ootuse kaitse küsimust kohtuasjas Hauptzollamt Hamburg-Jonas vs. Krücken ei tõusetunud.

Schengeni piirieeskirjade tõlgendamisega seotud ANAFE eelotsuses on samamoodi öeldud, et vastuolus Euroopa Liidu õigusnormidega ei saa liikmesriigi haldustava luua õiguspärast ootust üksikisikule, kes saaks sellega tekkinud olukorras soodustatud seisundi.⁴²⁸

Tuumarelvale leviku tõkestamise eesmärgil Iraani Islamivabariigi suhtes võetud piiravate meetmetega seotud otsuses kohtuasjas Europäisch-Iranische Handelsbank vs. nõukogu on meenutatud, et isik saab tugineda õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele, kui Euroopa Liidu institutsioon on andnud täpseid kinnitusi, mis on tekitanud isikus põhjendatud lootusi. Samast kohtuotsusest selgub, et nõukogu oli oma määrusega määranud pädeva liikmesriigi asutuse teatud tingimustel loa andmiseks külmutatud rahaliste vahendite vabastamiseks Iraani suhtes võetud tuumarelvale levikut tõkestavate piiravate meetmete raames. Antud juhul ei pidanud Euroopa Liidu Kohus nõukogu määratud pädeva liikmesriigi asutuse Bundesbanki antud luba täpseks kinnituseks, mis oleks saanud olla aluseks isiku põhjendatud lootustele. Kui apellant väitis, et Bundesbanki antud luba oli nõukogu jaoks siduv, siis kohtuotsusest ilmneb, et luba ei olnud kooskõlas nõukogu määruse sätetega.⁴²⁹ Toodud kohtupraktikast võib järeldada, et kui liikmesriigi ametiasutuse Euroopa Liidu õigusega vastuolus olev tegevus saaks tekitada põhjendatud lootusi, võib olla ohustatud Euroopa Liidu õiguse ühetaoline kohaldamine, mis on suunatud Euroopa Liidu ühiste eesmärkide täitmisele.

Euroopa Liidu Kohtu 2013. aastal tehtud eelotsusest Agroferm ilmneb, et liikmesriigi jaoks on olnud endiselt ebaselge Euroopa Liidu õigusest tuleneva õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte järgimine toetuste tagasinõudmisel, mis on antud vastuolus Euroopa Liidu õigusega.⁴³⁰ Ebaselgusele Euroopa Liidu Kohtu Agrofermi otsusele eelnenud praktikas õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte järgimisega seoses Euroopa Liidu toetuste tagasinõudmisel viitab kohtujurist Kokott oma ettepanekus Agrofermi kohtuasjas.⁴³¹ Nagu ka õiguskirjanduses tehtud järeldused viitavad, on mitu aastakümnet tagasi tehtud Deutsche Milchkontori otsus ja mitmed järgnevad Euroopa Liidu Kohtu otsused andnud võima-

⁴²⁷ *Ibid*, punkt 24–25.

⁴²⁸ Kohtuotsus ANAFE, EU:C:2012:348, punkt 81.

⁴²⁹ Kohtuotsus Europäisch-Iranische Handelsbank vs. nõukogu, EU:C:2015:145, punktid 86–97.

⁴³⁰ Kohtuotsus Agroferm, C-568/11, EU:C:2013:407.

⁴³¹ Kohtujuristi ettepanek, Kokott, kohtuasi Agroferm, EU:C:2013:35, punkt 2. Vt näiteks: T. Tridimas 2006, lk 289–292 ja seal viidatud kohtuotsus Deutsche Milchkontor GmbH, EU:C:1983:233, punkt 32.

luse arusaamaks, et liikmesriigi kohtul on lubatud alusetult makstud toetuste tagasinõudmisel kaaluda õiguspärast ootust liikmesriigi õiguse alusel ja ühenduse huvisid.⁴³² Kohtujurist Kokott möönab, et kohtupraktika on võinud jätta mulje, nagu oleks liikmesriikidel võimalik Euroopa Liidu õigusega reguleeritud rahaliste maksete tagasinõudmisel tagada õiguspärase ootuse kaitse liikmesriigi õiguse alusel.⁴³³ Kohtujurist lükkab aga sellise seisukoha ümber, selgitades:

„[...] Liidu õiguse rakendamisel on liikmesriigid hoopis kohustatud järgima õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet selliselt, nagu see on liidu õiguses ühtaoliselt kõigi liikmesriikide jaoks defineeritud [...]. Seetõttu peab liidu õigusest tulenevat õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet arvestama liidu õigusega reguleeritud rahaliste maksete tagasinõudmisel vähemalt siis, kui – nagu käesolevas kohtuasjas – tagasinõudmine toimub samuti liidu õiguse kohaselt [...].

[...] liikmesriikide võimalus kohaldada liidu õiguse rakendamisel vastavalt erinevaid siseriikliku õiguspärase ootuse kaitse põhimõtteid tooks kokkuvõttes kaasa liidu õiguse erineva kohaldamise üksikutes liikmesriikides. Kui mõned liikmesriigid tagaksid õiguspärase ootuse kaitse ainult kitsendavalt, võiksid teised liikmesriigid nendes asuvate ettevõtjate hüvanguks ja võimalik, et ühenduse eelarvet koormates olla heldemad. Niisuguse liidu õiguse tõlgendusega ei saa nõustuda eelkõige seepärast, et niisugune erinev kohtlemine võiks liikmesriikide vahel kaasa tuua tõsise konkurentsi moonutamise.

[...] Lisaks ei tohi liidu õigusest tuleneva õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte kehtivus sõltuda ka sellest, kas liidu õigust rakendab üksikjuhtumil liidu või liikmesriigi ametiasutus.“⁴³⁴

Agrofermi eelotsusest selgub, et Taani äriühing Agroferm A/S (Agroferm) sai tootmistoetusi Taani tollilt saadud eelneva heakskiidu alusel. Hiljem selgus, et Agrofermi valmistatud lüsiinsulfaattooted ei kvalifitseerunud toodeteks, mille tootmisel oleks olnud õigus saada tootmistoetust, ja Agrofermilt nõuti tootmistoetuste tagasi maksmist.⁴³⁵ Euroopa Liidu Kohtu sõnul küsis eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt seda, kas Euroopa Liidu õigusega on vastuolus, kui liikmesriigi toll, lähtudes liikmesriigi õigusest tulenevast õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtetest, nõuab heauskselt tootjalt alusetult makstud tootmistoetuse tagasimaksmist ning keeldub täitmast tootja suhtes võetud kohustust maksta selle toote eest tootmistoetust.⁴³⁶ Teisisõnu oli küsimus selles, kas toetuse saaja heausksus ja liikmesriigi õiguspärase ootuse kaitse põhimõte takistavad alusetult makstud toetuse tagasi nõudmist.

⁴³² T. Tridimas 2006, lk 290; S. Prechal, lk 12; kohtuotsus Deutsche Milchkontor GmbH, EU:C:1983:233, punkt 32.

⁴³³ Kohtujuristi ettepanek, Kokott, kohtuasi Agroferm, EU:C:2013:35, punktid 43–44.

⁴³⁴ *Ibid*, punktid 46–49.

⁴³⁵ Kohtuotsus Agroferm, EU:C:2013:407, punktid 17–24.

⁴³⁶ *Ibid*, punkt 46.

Euroopa Liidu Kohus selgitas, et komisjoni määrus nr 1265/2001, mille alusel maksti Agrofermile lüsiinsulfaadi tootmistoetust, on rakendusees kiri suhkrusektori turgude ühist korraldust käsitlevale nõukogu määrusele nr 1260/2001 ning selle komisjoni määruse alusel alusetult makstud summade tagasimaksmise õiguslikuks aluseks on nõukogu määrus nr 1258/1999 ühise põllumajanduspoliitika rahastamise kohta. Viimati nimetatud nõukogu määruse artikli 8 lõike 1 punkt c kohustab liikmesriike nõudma tagasi eeskirjade eiramise või hooletuse tagajärjel kaotatud summad, ilma et oleks vaja volitusnormi liikmesriigi õiguses.⁴³⁷ Siinkohal tegi Euroopa Liidu Kohus viite Deutsche Milchkontor GmbH otsusele, kuid ei selgitanud asjaolu, et ta ei järginud Deutsche Milchkontor GmbH praktikat, vaid kohtuasjas Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening jt väljendatud seisukohta.⁴³⁸ Võrreldes nüüd Deutsche Milchkontor GmbH otsust ja hilisemat Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening jt ning Agrofermi otsust, selgub, et varasemas Deutsche Milchkontor GmbH praktikas ei peetud volitusnormiks asjakohases nõukogu määru ses liikmesriigile suunatud nõuet tagasi nõuda eeskirjade eiramise või hooletuse tagajärjel kaotatud summad. Nii oligi Deutsche Milchkontor GmbH otsuses öeldud, et ühenduse õiguse sätete puudumisel ühenduse õigusega vastuolus makstud toetuste tagasi nõudmiseks peavad liikmesriigi kohtud otsuse tegema liikmesriigi õiguse kohaselt ühenduse õigusega ette nähtud piirides, nii et liikmesriigi õigusega sätestatud normid ja menetlus ei teeks põhimõtteliselt võimatuks kohaldada ühenduse õigust.⁴³⁹ Hilisemas Agrofermi otsuses asus aga Euroopa Liidu Kohus seisukohale, et nõukogu määru ses ühise põllumajanduspoliitika rahastamise kohta on sätestatud liikmesriigi kohustus nõuda tagasi eeskirjade eiramise ja hooletuse tagajärjel kaotatud summad, ilma et oleks vaja liikmesriigi õiguses ette nähtud volitust. Euroopa Liidu Kohus selgitas, et selles toetuste tagasinõudmise kontekstis peab

⁴³⁷ *Ibid*, punktid 49–50. Nõukogu määrus nr 1258/1999 on kehtetuks tunnistatud nõukogu määrusega (EÜ) nr 1290/2005. Vt nõukogu määrust (EÜ) nr 1290/2005, 21. juuni 2005, ühise põllumajanduspoliitika rahastamise kohta. – ELT L 209, 11.8.2005, lk 1–25. Kehtivaks normiks on Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1306/2013 artikkel 54 lõige 1, mille kohaselt taotleavad liikmesriigid iga eeskirjade eiramise või hooletuse tõttu alusetult tehtud makse puhul selle tagasinõudmist toetusesaajalt 18 kuu jooksul pärast seda, kui eeskirjade eiramist kinnitav kontrolliaruanne või sarnane dokument on heaks kiidetud. Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 1306/2013, 17. detsembri 2013, ühise põllumajanduspoliitika rahastamise, haldamise ja seire kohta, millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EMÜ) nr 352/78, (EÜ) nr 165/94, (EÜ) nr 2799/98, (EÜ) nr 814/2000, (EÜ) nr 1290/2005 ja (EÜ) nr 485/2008. – ELT L 347, 20.12.2013, lk 549–607.

⁴³⁸ Kohtuotsus Agroferm, EU:C:2013:407, punkt 50; kohtuotsus Deutsche Milchkontor GmbH, EU:C:1983:233, punktid 18–22; kohtuotsus Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening jt, EU:C:2008:165, punkt 53. Seda, et Euroopa Liidu Kohus teeb paljudel juhtudel viiteid oma eelnevale praktikale valikuliselt ja pealis-kaudselt, on märkinud Takis Tridimas. Vt T. Tridimas. Precedent and the Court of Justice. A Jurisprudence of Doubt? – J. Dickson, P. Eleftheriadis (eds.) *Philosophical Foundations of European Union Law*. Oxford: Oxford University Press 2012, lk 314.

⁴³⁹ Kohtuotsus Deutsche Milchkontor GmbH, EU:C:1983:233, punktid 18–19.

õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet kohaldama Euroopa Liidu õiguse nõuetest lähtudes.⁴⁴⁰ Seega on ka selge, et ei ole võimalik tugineda liikmesriigi õigusest tulenevale õiguspärase ootuse kaitsele, kui nõutakse tagasi toetusi Euroopa Liidu õigusest lähtuvalt.

Tuginedes oma varasemale praktikale, märkis Euroopa Liidu Kohus Agrofermi asjas, et „[...] õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele ei saa tugineda vastuolus Euroopa Liidu õiguse täpse [ingl *an unambiguous*] sättega, samuti ei saa Euroopa Liidu õiguse kohaldamise eest vastutava liikmesriigi ametiasutuse tegevus, mis on seda õigust rikkuv, tekitada õiguspärasest ootust ettevõtjale kasuliku kohtlemise suhtes vastuolus Euroopa Liidu õigusega [...]”.⁴⁴¹

Töö autori arvates on Agrofermi otsuses uus lähenemine toetuse saaja heausksuse küsimuses ühise põllumajanduspoliitika rahastamise kontekstis alusetult makstud toetuste tagasinõudmisel. Agrofermi asjas leidis Euroopa Liidu Kohus, et ettevõtja deklareeritud toode ei kuulunud siiski tootmistoetuse saamise gruppi ja tootmistoetuste maksimine oli Euroopa Liidu õigusega vastuolus. Euroopa Liidu Kohtu jaoks oli selge, et Taani toll ei saanud ettevõtjale (vaatamata tema heausksusele) luua õiguspärasest ootust vastuolus Euroopa Liidu õigusega.⁴⁴² Agrofermi otsuses on korduvalt viidatud ettevõtja heausksusele.⁴⁴³ Küsimus tekib, et mis roll saab olla alusetult makstud toetuste tagasinõudmisel ettevõtja heausksusel, kui Agrofermi eelotsuses on Euroopa Liidu Kohus öelnud, et ametiasutus ei saanud asjaomasele ettevõtjale, „olenemata viimase heausksusest“, tekitada õiguspärasest ootust, et teda koheldakse talle soodsalt vastuolus Euroopa Liidu õigusega.⁴⁴⁴ Sellest Euroopa Liidu Kohtu seisukohast võib järeldada, et kohus andis hinnangu, et ettevõtja käitumine oli heauskne, kuid siiski ei ole heausksuse olemasolul või selle puudumisel tähendust, kui ametiasutus ei saanud luua õiguspärasest ootust, et ta oli andnud tootmistoetust vastuolus Euroopa Liidu õigusega. Siinkirjutaja arvates ilmneb Agrofermi asjas seega ka Euroopa Liidu Kohtu selge seisukoht: heausksus ei ole relevantne, s.t heausksuse tuvastamine ei ole vajalik, kui tegemist on vastuoluga Euroopa Liidu õigusega. Selles mõttes tegi Euroopa Liidu Kohus sammu edasi selguse suunas ja võttis rangema positsiooni kuivõrd eelnevas praktikas, milles oli kõne all ettevõtja heausksus, oli heausksuse hindamisel roll kanda.⁴⁴⁵ Varasemast Huberi eelotsusest järeldus, et juhul, kui liikmesriigi kohus tuvastab ettevõtja

⁴⁴⁰ Kohtuotsus Agroferm, EU:C:2013:407, punktid 46–51.

⁴⁴¹ *Ibid*, punktid 51–52. Punktis 52 on eestikeelne tõlge eksitav: „[...] liidu õigusakti konkreetse sätte vaidlustamisel ei saa tugineda õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele [...]”. Selles tekstis on töö autori tõlge inglise keelest.

⁴⁴² Kohtuotsus Agroferm, EU:C:2013:407, punkt 56. Lõpuks vastas Euroopa Liidu Kohus eelotsuse küsimustele nii, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega ei ole vastuolus, kui liikmesriigi toll nõuab tootjalt alusetult makstud tootmistoetuse tagasimaksmist ja keeldub täitmast kohustust maksta selle toote osas tootjale tootmistoetust. *Ibid*, punkt 57.

⁴⁴³ *Ibid*, punktid 25, 46, 56.

⁴⁴⁴ *Ibid*, punkt 56.

⁴⁴⁵ Kohtuotsus Oelmühle Hamburg ja Schmidt Söhne vs. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung C-298/96, EU:C:1998:372, punkt 29–31; kohtuotsus Huber, C-336/00, EU:C:2002:509.

heausksuse, s.t, et ettevõtja ei käitunud hooletult asjassepuutuvat teavet hankides, ei välistanud Euroopa Liidu Kohus õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte kohaldamist. Huberi asjas leidis Euroopa Liidu Kohus, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte kohaldamine eeldab toetuse saaja heausksuse tõendamist.⁴⁴⁶ Hilisemast Agrofermi otsusest on järeldatav, et ettevõtja heausksuse tuvastamisel ei ole tähendust, kui tegemist on vastuoluga Euroopa Liidu õigusega.

Agrofermi otsus toob töö autori arvates uue aspektina esile selle, et toetuse saaja heausksus ei ole relevantne, ja samas kinnitab, et alusetult makstud toetuste tagasinõudmisel vastuolus Euroopa Liidu õigusega tegutsenud liikmesriigi ametiasutus põhjendatud lootusi tekitada ei saa; liikmesriigi õigusest tulenevale õiguspärase ootuse põhimõttele tugineda ei saa, kui toetuste tagasinõudmine toimub Euroopa Liidu õiguse kohaselt; kui Euroopa Liidu õigusnormiga on ette nähtud toetuste tagasi nõudmine, ei ole vaja eraldi liikmesriigi õiguses ette nähtud volitust.

Kui Agrofermi otsusest tuleneb töö autori arvates üheselt, et Euroopa Liidu õigust kohaldava liikmesriigi ametiasutuse tegevus, mis on vastuolus Euroopa Liidu õigusega, ei saa tekitada põhjendatud lootusi ja heausksus ei ole argument alusetult makstud toetuste tagasinõudmisel, siis järgnevalt on heausksuse teema uuesti üles kerkinud Demmeri⁴⁴⁷ otsuses. Demmeri otsusest siiski järeldub, et tegemist on erandiga, s.o komisjoni rakendusmääruse nr 796/2004 artikli 73 lõike 5 tähenduses. Nimetatud sätte kohaselt on kohustus alusetult makstud toetus tagastada piiratud kümne aastaga. Seda tähtaega vähendatakse neljale aastale, kui põllumajandustootja tegutses heauskselt.⁴⁴⁸ Märkida tuleb, et komisjoni määruse (EÜ) nr 1122/2009 artikli 86 lõike 1 kohaselt on määrus (EÜ) nr 796/2004 tunnistatud kehtetuks alates 1. jaanuarist 2010. Seda määrust

⁴⁴⁶ Huberi eelotsuse asjaolude kohaselt sai Austria farmer Huber toetust nõukogu määruse 2078/92 rakendamiseks vastu võetud liikmesriigi õigusakti alusel. Nõukogu määrus nägi ette toetust farmerite jaoks, kes vähendavad oluliselt taimekaitsevahendeid või hoiavad nende kasutamist madalal tasemel või juurutavad või jätkavad mahepõllumajanduslike meetoditega. Huber sai toetust, kuid temalt nõuti toetuse tagasimaksmist, kuna ta oli kasutanud taimekaitsevahendeid vastuolus liikmesriigi õigusaktiga. Huber väitis, et ei ole liikmesriigi õigusakti rikkunud. Eelotsusest nähtub, et vastav liikmesriigi õigusakt ei olnud üldse avaldatudki, avaldatud oli lühike teade sellest. Liikmesriigi kohtu hinnangul ei olnud Huberi kohustused piisavalt selged ning ta oleks saanud rohkem teavet ainult kulukalt ja vaevanõudvalt. Liikmesriigi asjassepuutuva õigusaktiga tutvumine oleks tähendanud Viini sõitmist ja kohapeal põllumajandusministeeriumis õigusakti tekstiga tutvumist. Vt kohtuotsus Huber, EU:C:2002:509, punktid 6–25. Euroopa Liidu Kohus leidis Huberi asjas, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt võib toetuse saaja vaidlustada tagasimaksmise nõude ainult juhul, kui ta tegutses toetust taotledes heas usus. Heausksuse jättis Euroopa Liidu Kohus liikmesriigi kohtu hinnata Euroopa Liidu Kohtu nimetatud küsimuste alusel: muu hulgas, kas liikmesriigi asjassepuutuv õigusakt oli piisavalt selge, keelates taimekaitsevahendite kasutamise; kas Huber oli olnud hooletu, kui ei püüdnud saada täpset teavet liikmesriigi asjakohase õigusakti kohta. Vt kohtuotsust Huber, EU:C:2002:509, punktid 58–59.

⁴⁴⁷ Kohtuotsus Demmer, C-684/13, EU:C:2015:439.

⁴⁴⁸ *Ibid*, punkt 91.

kohaldatakse siiski jätkuvalt enne 1. jaanuari 2010 alanud turustusaastatele või toetusperioodidele esitatud toetusetaotluste suhtes.⁴⁴⁹

Euroopa Liidu Kohus märgib Demmeri otsuses, et põllumajandustootja hea-
usksuse arvestamise eesmärk on tagada õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte
austamine ja Demmeri otsuses ei välistanud Euroopa Liidu Kohus õiguspärase
ootuse kaitset põllumajandustootja võimalikku heausksust silmas pidades.
Euroopa Liidu Kohus sidus heausksuse põllumajandustootja veendumuse hinda-
misega, et asjaomane maa oli toetuskõlbulik. Samas oli Euroopa Liidu Kohus
eelnevalt välja toonud, et heausksust ei ole võimalik kindlaks teha üksnes selle
alusel, et maa eest maksti toetust.⁴⁵⁰ Agrofermi otsusest järelduvat heausksuse
kõrvaleheitmist õiguspärase ootuse kaitse kontekstis ühise põllumajandus-
poliitika rahastamisel alusetult makstud toetuste tagasinõudmisel tuleb töö
autori hinnangul pidada ikka üldreeglis. Demmeri otsuses nimetatud heausk-
sust tuleb pidada erandiks üldreeglile ühe konkreetse sätte alusel.

Kahtlemata tuleb märkida, et põhimõtte, et Euroopa Liidu õigusega vastuolus
liikmesriigi ametiasutuse tegevus põhjendatud lootusi tekitada ei saa, ei kehti
mitte ainult ühise põllumajanduspoliitika rahastamisel alusetult makstud toe-
tuste tagasinõudmisel, vaid ka muudel juhtudel. Somvao kohtuasjas, mis oli
seotud Euroopa Pagulasfondi vahenditest pagulasabiprojektile alusetult välja
makstud toetusega, on selgitatud, et nõukogu määruse (EÜ, Euratom) nr
2988/95, 18. detsember 1995, Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse kohta,
artikli 1 lõike 1 kohaselt on kehtestatud üldised eeskirjad Euroopa Liidu õiguse
suhtes toimunud eeskirjade eiramise ühtse kontrolli ning haldusmeetmete ja -
karistuste kohta selleks, et võidelda Euroopa Liidu finantshuvide kahjustamise
vastu kõigis valdkondades, nagu tuleneb määruse kolmandast põhjendusest.
Viidatud määruse põhjendusest tuleneb, et võitluseks Euroopa Liidu finants-
huve kahjustava pettuse vastu kõigil Euroopa Liidu poliitikaga hõlmatud aladel
kehtestatakse ühtne õiguslik raamistik ning eeskirjade eiramiste kirjeldused ja
sellega seotud haldusmeetmed ja -karistused nähakse nõukogu määruse nr
2988/95 kohaselt ette valdkondi käsitlevates eeskirjades. Määruse nr 2988/95
eesmärk on reguleerida igasugust olukorda, Euroopa Liidu õiguse mis tahes
sätte rikkumist ettevõtja tegevuse või tegevusetusega, mis kahjustab Euroopa
Liidu üldeelarvet või sellest hallatavaid eelarveid. Nõukogu määruse nr 2988/95
artikli 4 lõike 1 esimese taande kohaselt järgneb mis tahes eeskirjade eiramisele
alusetult saadud soodustuse ära võtmine. Kuivõrd nõukogu määrus nr 2988/95
piirdub Euroopa Liidu finantshuve kaitstes kontrolli ja karistusi käsitlevate
üldnormide kehtestamisega, toimub vääralt kasutatud vahendite tagasinõudmine
eri valdkondi reguleerivate sätete alusel. Konkreetselt Somvao asjas leidis

⁴⁴⁹ Komisjoni määrus (EÜ) nr 1122/2009, 30. november 2009, millega kehtestatakse nõu-
kogu määruse (EÜ) nr 73/2009 üksikasjalikud rakenduseeskirjad seoses põllumajandus-
tootjate otsetoetuskavade alusel makstavate toetuste nõuetele vastavusega, ümbersuuna-
misega ning ühtse haldus- ja kontrollisüsteemiga ning määruse (EÜ) nr 1234/2007 üksik-
asjalikud rakenduseeskirjad seoses veinisektori toetuskavade alusel makstavate toetuste
nõuetele vastavusega. – ELT L 316, 2.12.2009, lk 65–112.

⁴⁵⁰ Kohtuotsus Demmer, EU:C:2015:439, punktid 92–94.

Euroopa Liidu Kohus, et liikmesriigi õiguses õigusliku alusel puudumisel tuleneb nõukogu määruse nr 1605/2002 artikli 53b lõike 2 algusest ja punktist c õiguslik alus otsusele, millega liikmesriigi asutus muudab toetuse saaja kahjuks Euroopa Pagulasfondist antud toetuse summat ja määrab osa toetussumma tagasinõudmise.⁴⁵¹ Märkida tuleb, et määrus (EÜ, Euratom) nr 1605/2002 on tunnistatud kehtetuks alates 1. jaanuarist 2013, välja arvatud artiklid 53–57, mille kohaldamist jätkatakse kõigi nende kulukohustuste suhtes, mis on võetud kuni 31. detsembrini 2013. Vastav kehtiv norm on Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse nr 966/2012 artikkel 59, mille kohaselt võtavad liikmesriigid eelarve täitmise seotud ülesannete täitmisel kõik liidu finantshuvide kaitsmiseks vajalikud meetmed. Eelkõige tagavad nad, et eelarvest rahastatavad meetmed viiakse ellu korrektselt ja tulemuslikult ning kohaldatavate valdkondlike eeskirjade kohaselt, ning väldivad, tuvastavad ja kõrvaldavad eeskirjade eiramisi ja pettusi. Euroopa Liidu finantshuvide kaitsmiseks nõuavad liikmesriigid tagasi alusetult makstud summad ja algatavad sellekohase vajaduse korral kohtumenetlusi.⁴⁵²

Euroopa Liidu Kohus rõhutas Somvao asjas, et alusetult makstud toetust saab tagasi nõuda ainult kooskõlas Euroopa Liidu õigusest tuleneva õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega ning toetuse saaja ei saa õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele tugineda, kui ta ei ole täitnud mõnda toetuse andmise tingimust.⁴⁵³

Kui eelmises alapunktis leidis käsitlemist seisukoht, et õigusvastasus ei peaks alati välistama põhjendatud lootusi, ei ole antud olukord samaväärne. Töö autori arvates ei peaks olema välistatud põhjendatud lootuste teke Euroopa Liidu institutsioonide õigusvastasele tegevusele tuginedes, nagu ülalpool töös käsitletud on. Selles töö alapunktis on käsitletud olukord teine. Nimelt on küsimus, kas liikmesriikide ametiasutuste Euroopa Liidu õigusega vastuolus tegevus saab tekitada põhjendatud lootusi. Selles osas on arvamused erinevad.

Takis Tridimas on pidanud Deutsche Milchkontor GmbH otsusele ja sellele järgnevat praktikat silmas pidades liikmesriigi õiguspärase ootuse kaitsele tuginemist ja ühenduse huvide kaalumist õigeks lahenduseks alusetult makstud toetuste tagasinõudmisel.⁴⁵⁴ Philippe Boymans ja Mariolina Eliacono aga leiavad, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte kohaldamise piiramine Euroopa Liidu õigusega *contra legem* saab olla ainus loogika, kui võrd muidu oleks ohustatud ühetaoline Euroopa Liidu õiguse kohaldamine.⁴⁵⁵ Selle töö autor nõustub viimase seisukohaga, jagades ülaltoodud kohtujurist Kokotti põhjendusi. Kui liikmesriigi ametiasutuse Euroopa Liidu õigusega vastuolus olev

⁴⁵¹ Kohtuotsus Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462, punktid 32–55.

⁴⁵² Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL, Euratom) nr 966/2012, 25. oktoober 2012, mis käsitleb Euroopa Liidu üldelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju ning millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ, Euratom) nr 1605/2002. – ELT L 298, 26.10.2012, lk 1–96.

⁴⁵³ Kohtuotsus Somvao, EU:C:2014:2462, punktid 32–55.

⁴⁵⁴ T. Tridimas 2006, lk 290.

⁴⁵⁵ P. Boymans, M. Eliacono, lk 725.

tegevus saaks tekitada põhjendatud lootusi, võib olla ohustatud Euroopa Liidu õiguse ühetaoline kohaldamine, mis on suunatud Euroopa Liidu ühiste eesmärkide täitmisele. Euroopa Liidu vahenditest alusetult makstud toetuste tagasimõndmisega seoses tuleb märkida, et kui liikmesriikidel oleks võimalus Euroopa Liidu õiguse rakendamisel kohaldada oma liikmesriigi õigusest tulenevat õiguspärase ootuse põhimõtet, mitte kõigile liikmesriikidele kehtivat Euroopa Liidu õigusest tulenevat õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet, võiks selles peituda oht Euroopa Liidu sisesele konkurentsile, kuna osa liikmesriike nõuaksid näiteks alusetult makstud toetusi tagasi, teised mitte, tuginedes liikmesriigi õigusest tulenevale õiguspärase ootuse kaitsele. Lisaks Euroopa Liidu finantshuvide kahjustamisele on võimalik konkurentsi kahjustamine. See on töö autori arvates väga tugev vastuargument, et mitte lubada põhjendatud lootuste teket liikmesriikide ametiasutuste Euroopa Liidu õigusega vastuolus tegevuse alusel.

2.6.2 Liikmesriigi maksuhalduri tegevus

Adam Smith:

„Kindelolek selles, mida igal inimesel tuleb maksta, on maksustamisel nii suurt tähtsust omav asjaolu, et vägagi märgatav ebavõrdsuse määr, nagu ilmneb, ma usun, kõigi riikide kogemusest, ei ole ligilähedaseltki nii suur pahe kui kas või väiksemgi ebaselguse määr.“⁴⁵⁶

Kui eeltoodud kaasustest ilmneb, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele tuginemine ei ole võimalik vastuolus Euroopa Liidu õiguse täpse sättega, on Euroopa Liidu Kohtu praktikas olemas mitmed käibemaksustamisega seotud eelotsused, millest nii kategoorilist seisukohta ei ilmne. Järgnevalt analüüsitakse, kas ja millistel asjaoludel on võimalik õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele tuginemine, kui isik on tuginenud liikmesriigi maksuhalduri Euroopa Liidu õigusega vastuolus tegevusele Euroopa Liidu käibemaksusüsteemi raames.

Kas maksuhalduri väljastatud ebaõige käibemaksuteave, mille alusel oma tegevust korraldati, võib tekitada maksukohustuslasele põhjendatud lootusi? Sisuliselt sellisele küsimusele otsiti vastust Elmeka⁴⁵⁷ eelotsuses. Elmeka asjas oli küsimus selles, et äriühing tegi tehinguid teadmises, et need tehingud on käibemaksuvabad. See teadmine põhines Kreekas Pireuse maksuteenistusel laevanduse valdkonnas (maksuhaldur) saadud teabel, mis oli saadud vastuseks kirjalikult esitatud küsimusele. Maksuhaldur oli andnud ebaõiget teavet, kuna kõnealused tehingud olid siiski käibemaksustatavad.⁴⁵⁸

⁴⁵⁶ A. Smith. Uurimus riikide rikkuse iseloomust ja põhjustest. II köide. Tartu: Ilmamaa 2005, lk 559.

⁴⁵⁷ Kohtuotsus Elmeka, EU:C:2006:563.

⁴⁵⁸ *Ibid*, punktid 6–9. Äriühing Elmeka tegevusala oli Kreekas naftatooteid transportiva tankeri kasutamine erinevate vedelkütuseid turustavate prahtijate vahel. Maksurevisjoni käigus tuvastati, et Elmeka ei märkinud arvetele käibemaksu kogu prahtimise eest, mida

Siinkohal pööratakse peatähelepanu asjaolule, kas ja kuidas Euroopa Liidu Kohus käsitles ettevõtjale antud maksuhalduri ebaõiget teavet isiku õiguspärase ootuse kaitse aspektist. Eelotsuse esitanud kohus küsis sisuliselt seda, kas ühenduse käibemaksualast õigust arvestades võib liikmesriigi maksuhalduri õigusvastane juhis, mille kohaselt maksukohustuslane ei lisanud käibemaksu teise lepingupoole suhtes, tekitada õiguspärase ootuse maksukohustuslases, et see maksuhalduri juhis välistab hilisema maksu tasumise.⁴⁵⁹

Tähelepanuväärne oli Elmeka asjas see, et ka komisjon oli seisukohal, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte ei luba sellises olukorras hilisemat maksu määramist, kus maksukohustuslane oli aastaid põhjendatult uskunud, et ta ei pea käibemaksu lisama. Komisjon siiski mõõnis, et kuna teavet polnud andnud pädev organ, võib järeldus olla ka teistsugune. Kreeka Valitsus oli seisukohal, et maksuhaldur ei olnud see organ, kellel oleks olnud pädevust kõne all olnud vastuseid anda.⁴⁶⁰

Euroopa Liidu Kohus tuletas Elmeka asjas meelde väljakujunenud kohtupraktikat, et õiguspärase ootuse kaitse ja õiguskindluse põhimõtted on osa ühenduse õiguskorrast, millest peavad kinni pidama nii ühenduse institutsioonid kui ka liikmesriigid, kui nad teostavad neile ühenduse direktiividega antud pädevust. Liikmesriigi ametivõimud on kohustatud kinni pidama ettevõtjate õiguspärase ootuse kaitse põhimõttest.⁴⁶¹

tuli talle iga konossementi alusel tasuda Kreekas asuvate laevade tankimiseks ja proviandiga varustamiseks. Samas oli äriühing Elmeka palunud 1994. aastal maksuteenistusel teavet, kas ta on kohustatud märkima käibemaksu Panama äriühingule väljastatud konossementile või oli ta liikmesriigi asjakohase õigusakti alusel maksust vabastatud ning kui, siis millise menetluse alusel. Maksuteenistus vastas, et kõnealused konossementid on käibemaksust vabastatud. Pärast 1. jaanuaril 1993. aastal jõustunud käibemaksuvabastuse kaotamist naftatoodete transpordiga seotud teenustelt muutusid Elmeka osutatavad teenused käibemaksustatavaks. Nendel asjaoludel kohustas maksuteenistus 1997. aastal Elmekat maksma kolme eelneva aastaga seonduvalt käibemaksu. *Ibid*, punktid 5–9. Märkida tuleb, et käibemaksuvabastuse kaotamise jõustumise kuupäeva kohtuotsuse eesti keelses tõlkes punktis 8 ei ole ära toodud. Jõustumise kuupäev 1. jaanuar 1993 pärineb ingliskeelsest tõlkest.

⁴⁵⁹ *Ibid*, punkt 26. Kuivõrd selle töö autoril ei ole veendumust, et viidatud punktis eelotsuse küsimus Euroopa Liidu Kohtu sõnastuses eestikeelses tõlkes vastab täpselt algtekstile (kohtumenetluse keeleks oli kreeka keel), siis on selle töö autor refereerinud eelotsuse küsimust ingliskeelsest tõlkest.

⁴⁶⁰ *Ibid*, punktid 26–28.

⁴⁶¹ *Ibid*, punkt 31. Selles punktis on Euroopa Liidu Kohtu viidatud kohtupraktikana nimetatud kohtuotsuseid Belgocodex ja „Goed Wonen“. Nimetatud kohtuotsustes, mida selles töös ka 5. peatükis käsitletakse, on tegemist liikmesriigi õiguspärase tegevusega ja õigusnormide tagasiulatuva muutmisega. Kuigi iseenesest on viidatud kohtupraktika õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet puudutav küll, on töö autori arvates kohtuasjades Belgocodex ja „Goed Wonen“ tehtud otsuste materiaalsed asjaolud täiesti teised. Töö autori hinnangul ei ole Elmeka asjaolude puhul küsimuse teravik suunatud tagasiulatuvuse lubatavuse hindamisele Euroopa Liidu Kohtu praktika mõistes, vaid tegemist on õigusvastasuse konteksti hindamisega, s.o kas maksuhalduri õigusvastane teave saab tekitada põhjendatud lootusi. Elmeka asjas Euroopa Liidu Kohus tagasiulatuvuse kohta hinnangut ei anna.

Soodustatud isikut puudutavat õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet silmas pidades leidis Euroopa Liidu Kohus, et tuleb kindlaks määrata, kas haldus-asutuse käitumine tekitas mõistlikult ettevaatlikus ettevõtjas põhjendatud ootuse, ning jaatava vastuse korral tuleb seejärel tuvastada sellise ootuse õiguspärane olemus. Euroopa Liidu Kohus märkis seejuures ära kaks asjaolu. Esiteks, et ettevõtja küsis ja antud maksuhaldur vastas ettevõtja küsimusele, et konossemendid on käibemaksust vabastatud. Teiseks, Kreeka valitsus viitas sõnaselgele sättele liikmesriigi õiguses, mis määrab pädeva liikmesriigi ametiasutuse, kes vastab maksuvaldkonnaga seotud õiguslikele küsimustele. Euroopa Liidu Kohus märkis, et ühise käibemaksusüsteemi raames on liikmesriigi maksuhaldurid kohustatud kinni pidama õiguspärase ootuse kaitse põhimõttest, ja jättis eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnata, kas põhikohtuasjades esinenud asjaoludel võis maksukohustuslane põhjendatult eeldada, et kõnealuse otsuse tegi pädev ametiasutus.⁴⁶²

Sellisest Euroopa Liidu Kohtu otsusest saab järeldada, et antud juhul ei välistanud Euroopa Liidu Kohus õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele tuginemist: kui maksukohustuslase eeldus, et kõnealuse otsuse tegi pädev ametiasutus, osutub põhjendatuks, on maksukohustuslasel tekkinud põhjendatud lootused. Antud eelotsusest võib järeldada, et kui maksuhaldur oli ikkagi pädev ametiasutus, kuid ta vastus sisaldas ebaõiget teavet, siis see vastus siiski tekitab maksukohustuslasele põhjendatud lootusi. Seesugune arusaamine ei haaku siiski ülejäänud kohtupraktikaga. Euroopa Liidu Kohus ei põhjenda, miks antud juhul ei välista ta võimalust, et isikul on õiguspärane ootus tekkinud, kui sarnastel asjaoludel Thysseni⁴⁶³ asjas ja Maizena⁴⁶⁴ asjas kohus välistas põhjendatud lootuse tekkimise.

Euroopa Liidu Kohtu pehmema käsitle suhtes Elmeka asjas võrdluses Thysseni ja Maizena asjadega heidab mõningast valgust kohtujurist Stix-Hackl, kes leidis oma ettepanekus Elmeka asjas, et Thysseni ja Maizena olukordasid tulebki eristada Elmeka olukorrast.⁴⁶⁵ Kohtujurist Stix-Hackl on selgitanud:

„[...] Sellise kohtupraktika aluseks on nimelt pigem kaalutlus, et liikmesriigi praktika, mis rikub „ühenduse õiguse konkreetset sätet“, [...] ei tohi tänu õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele tipneda ühenduse õigusnormide täitmata jätmisega. Tuleb arvestada ka üldiste huvidega sellistes valdkondades nagu ühenduse toetused ning eksporditoetused, täpsemalt öeldes ühenduse omavahendid, milles liikmesriikidel puudub mõnikord loomulik omapoolne huvi ühenduse õigusnormide korrektseks kohaldamiseks. Et liikmesriigid ei saaks nurjata oma ühenduse õiguse vastase käitumisega ühenduse õiguse täielikku kohaldamist ettevõtjate suhtes, tuleb neil viidatud asjaoludel kohaldada õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet kitsalt.

⁴⁶² *Ibid*, punktid 32–36.

⁴⁶³ Kohtuotsus Thyssen AG vs. komisjon, EU:C:1983:329.

⁴⁶⁴ Kohtuotsus Hauptzollamt Krefeld vs. Maizena, EU:C:1982:439.

⁴⁶⁵ Kohtujuristi ettepanek, Stix-Hackl, kohtuasi Elmeka, C-181/04, EU:C:2005:730, punktid 43–44.

[...] Olukord on teine käibemaksu sissenõudmisel, mis toimub esmajoones liikmesriikide huvides. Siin on väiksem oht, et liikmesriik kahjustaks oma ühenduse õiguse vastase praktikaga ühenduse õiguse täielikku kohaldamist, mis oleks soodne ettevõtjale ning kahjulik ühendusele. Selles kontekstis kerkib enam esile küsimus ettevõtjate õiguslikust kaitsest liikmesriikide haldustegevuse suhtes ühenduse õiguse täitmisel ja ei ole arusaadav, miks ei tohiks ettevõtja tugineda suhetes liikmesriigi ametkondadega ühenduse õiguses kehtivale õigus-pärase ootuse kaitse põhimõttele.⁴⁶⁶

Elmeka näidet silmas pidades võib öelda, et tõenäoliselt ei pruugi olla harv juhtum, kus maksukohustuslane on tegutsenud maksuhalduri antud ebaõige teabe alusel. Kuid mis on ikkagi Elmeka otsuse tähendus? Töö autori arvates andis Elmeka otsus viite, et on võimalik, et maksuhalduri ebaõige teabe andmine võib tekitada põhjendatud lootusi. Töö autori hinnangul tuleb pidada õigeks suundumuseks, et teatud juhtudel ei oleks põhjendatud lootused välistatud ka maksuhalduri ebaõige teabe korral juhtudel, kus maksukohustuslane on teinud endast oleneva liikmesriigi õiguses kehtivaid nõudeid järgides, et välja selgitada, kas tehtav tehing on käibemaksustatav või mitte.

Elmeka otsuses on nimetatud maksuhaldurilt teabe küsimist kirja teel ja maksuameti vastamist sellele ning samas ei välistanud Elmeka otsus põhjendatud lootuste teket maksukohustuslasele. Kohtuotsusest võib järeldada, et kui teave saadi liikmesriigi õiguses kehtivaid nõudeid järgides, kuigi see teave oli õigusvastane, saab ettevõtja tugineda Euroopa Liidu õigusest tulenevale õigus-pärase ootuse kaitse põhimõttele ja maksuhaldur kõne all olnud tehinguid käibemaksustada ei saa. Pidades silmas, et liikmesriigi õiguses võib olla üksnes liikmesriigi õigusnormidega kehtestatud nõudeid järgiv maksuhalduri väljastatav eelotsus siduv,⁴⁶⁷ saab Elmeka otsuse alusel järeldada, et siduval eelotsusel on siduv tähendus ka käibemaksustamisel Euroopa Liidu õigusest tuleneva õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte valguses. Teisisõnu, kuigi siduv eelotsus võib osutada käibemaksudirektiiviga vastuolus olevaks, jääb ta ikka siduvaks ka Euroopa Liidu õiguse suhtes ja siduvas eelotsuses käsitletud tehingut käibemaksustada ei saa.

Keerulisem olukord maksukohustuslase jaoks ilmneb samuti käibemaksustamist puudutavas Salomie ja Olteani⁴⁶⁸ asjas, mille asjaolude kohaselt ei olnud käibemaksudirektiiviga kooskõlas maksuhalduri praktika. Selle kaasuse asjaoludest selgub, et Rumeenias loodud füüsilistest isikutest koosnev seltsing, mis ei olnud juriidiline isik ega käibemaksukohustuslasena registreeritud, ehitas ja müüs kortereid, ilma et oleks müüki käibemaksustanud. Maksuhaldur leidis aga maksukontrolli tulemusena, et need tehingud oleks pidanud olema käibemaksustatud, ja nõudis käibemaksu tasumist koos viivistega. Kuid eelnevalt oli

⁴⁶⁶ *Ibid*, punktid 44–46.

⁴⁶⁷ Eesti õiguses annab maksukorralduse seaduse § 91¹ kohaselt Maksu- ja Tolliamet siduva eelotsusega maksukohustuslase taotlusel siduva hinnangu tulevikus sooritatava toimingu või toimingute kogumi maksustamise kohta. Maksukorralduse seadus. – RT I, 17.03.2015, 11.

⁴⁶⁸ Kohtuotsus Salomie ja Oltean, EU:C:2015:454.

maksuhalduril tavaks kõne all olnud tehinguid pigem mitte käibemaksustada. Pealegi oli maksuhaldur teadlik toimunud tehingutest, kuivõrd need olid maksustatud ühe teise normi alusel Rumeenia õiguses. Eelotsusetaotlusega küsiti, kas õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtetega on vastuolus see, et maksuhaldur otsustab maksukontrolli ajal, et tehingud oleks pidanud olema maksustatud käibemaksuga.⁴⁶⁹

Olgu märgitud, et Euroopa Liidu Kohus leidis, et õiguskindluse põhimõtet ei riku üksnes asjaolu, et maksuhaldur kvalifitseerib aegumistähtaaja jooksul teatava tehingu ümber käibemaksustatavaks tehinguks. Õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet puudutavalt oli küsimus, kas maksuhaldur oli andnud täpseid kinnitusi, mis oleks tekitanud kõnealusele maksumaksjale põhjendatud lootusi. Selles osas leidis Euroopa Liidu Kohus, et tuleb kontrollida, kas maksuhalduri käitumine tekitab ettevaatlikule ettevõtjale põhjendatud ootuse, ja kui tekitab, siis kas see ootus on õiguspärane. Euroopa Liidu Kohtu jaoks ei ilmnenu, et maksuhalduri praktika oleks vastanud eelnimetatud tingimustele. Euroopa Liidu Kohus leidis, et see asjaolu üksi, et maksuhaldur ei maksustanud samal aja-perioodil süstemaatiliselt käibemaksuga selliseid kinnisvaratehinguid nagu põhikohtuasjas, ei saa olla *a priori* piisav, välja arvatud eriliste asjaolude korral, ettevaatlikule ettevõtjale põhjendatud lootuste tekkeks, et nendele tehingutele käibemaksu ei kohaldata. Euroopa Liidu Kohus märkis seejuures liikmesriigi asjakohase õiguse selgust ja ettenähtavust ning seda, et asjassepuutuvad isikud olid kinnisvarasektori professionaalid. Euroopa Liidu Kohus leidis, et maksuhalduri praktika ei tähendanud maksumaksjale täpseid kinnitusi, ja märkis ka, et maksuhaldurilt ei küsitud sõnaselget kinnitust tehingute maksustamise kohta.⁴⁷⁰

Euroopa Liidu Kohus vastas eelotsusetaotlusele nii, et põhikohtuasja asjaoludel ei ole õiguspärase ootuse põhimõtetega vastuolus see, et riigi maksuhaldur otsustab maksukontrolli tulemusena maksustada tehingud käibemaksuga ja määrab viivitusintressi, tingimusel, et maksuhalduri praktika ei saanud tekitada ettevaatlikule ettevõtjale põhjendatud ootust, et käibemaksu ei kohaldata, neile tehingutele mille kontrollimine jäi eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesandeks.⁴⁷¹ Teisisõnu seati kooskõla või vastuolu leidmine õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega sõltuvusse ettenähtavusest, s.t kas ettevõtja jaoks eksisteeris asjaolusid, mis oleks lasknud arvata, et tema tehingutele käibemaksu ei kohaldata. Euroopa Liidu Kohus oli välja toonud ettenähtavusega seotud asjaolud: asjassepuutuvad õigusnormid võimaldasid käibemaksustamist ette näha ja tegemist oli kinnisvarasektori professionaalidega.

Töö autori hinnangul selgitab Salomie ja Olteani otsus oluliselt maksu-maksja positsiooni õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte valguses ja seda maksu-maksjale ebasoodsas suunas. Tuleb järeldada, et tuginemine maksuhalduri seni-sele teadaolevale praktikale teatud tehingute maksustamisel on ettevõtja jaoks seotud kõrge riskiga isegi siis, kui maksuhaldur on teadlik konkreetse ettevõtja

⁴⁶⁹ *Ibid*, punktid 19–28.

⁴⁷⁰ *Ibid*, punktid 41–49.

⁴⁷¹ *Ibid*, punkt 53.

tehtud tehingutest ja asjaolust, et tehingutelt on maksud makstud teiste õigusnormide alusel.

Samas tuleb nentida, et Euroopa Liidu Kohtu selgitused Salomie ja Olteani otsuses on siiski jäänud poolikuks. Kui Euroopa Liidu Kohus viitab erilistele asjaoludele, mis võiksid olla argumendiks põhjendatud lootuste tekkimisel maksuhalduri praktika alusel, siis kohus ei täpsusta, mis need erilised asjaolud olla võiks. Seejuures võib olla viiteks asjaolu, kuid ei pruugi, et kui Salomie ja Olteani otsuse asjaolude kohaselt ettevõtja ei küsinud maksuhaldurilt sõnaselget kinnitust tehingute maksustamise kohta, siis Elmeka kaasuses oli konkreetne äriühing saanud maksuhaldurilt vastuse konkreetse tehingu maksustamise küsimusele. Nagu on öeldud, Elmeka asjas ei välistanud Euroopa Liidu Kohus põhjendatud lootuste teket.

Salomie ja Olteani otsus jätab sarnaselt Elmeka otsusega töö autori arvates siiski võimaluse järeldada, et ka maksuhalduri õigusvastase praktika puhul ei ole teatud tingimustel põhjendatud lootuste teke välistatud. Euroopa Liidu Kohus nimetab Salomie ja Olteani otsuses kõnealust maksuhalduri praktikat üksnes „kahetsusväärseks“. Töö autori arvates selgub kohtuotsusest, et maksuhalduri praktika ei olnud kooskõlas käibemaksudirektiiviga. Nendeks teatud tingimusteks, kus ka Euroopa Liidu õigust mittejärgiv maksuhalduri praktika tekitaks õiguspärase ootuse, on töö autori arvates Salomie ja Olteani otsuse põhjal eelkõige „eriliste asjaolude“ esinemine, mida küll Euroopa Liidu Kohus täpsustanud ei ole.

Analoogselt eelnimetatud otsusega võib järeldada Cabinet Medical Veterinar Dr. Tomoiagă Andrei eelotsusest, et Euroopa Liidu Kohus ei ole välistanud erandjuhtudel põhjendatud lootuste teket maksuhalduri käibemaksudirektiivi mittejärgiva praktika puhul.⁴⁷²

Kokkuvõtvalt – Elmeka, Salomie ja Olteani ning Cabinet Medical Veterinar Dr. Tomoiagă Andrei otsused võimaldavad arvata, et Euroopa Liidu Kohus ei ole käibemaksuvaldkonnas välistanud võimalust teatud erandlikel tingimustel põhjendatud lootuste tekkeks liikmesriigi maksuhalduri Euroopa Liidu õigusega vastuolus oleva tegevuse alusel.

Tuleb nõustuda kohtujurist Stix-Hackli eespool kajastatud seisukohaga, et olukordasid tuleb eristada: olukordasid, mis on Euroopa Liidu huvides, ja olukordasid, mis on eelkõige liikmesriigi huvides. Viimane on seotud käibemaksustamisega liikmesriigi huvides. Siia võrdlusesse tuleb lisada veel üks olukord, s.o – nagu ülalpool on käsitletud – põhjendatud lootuste tekkimise võimaluse puudumine Euroopa Liidu institutsioonide õigusvastase tegevuse alusel. Seega on seni käsitletud kolme erinevat õigusvastasusega seotud olukorda: esiteks, põhjendatud lootuste tekkimise võimalus Euroopa Liidu institutsioonide õigusvastase tegevuse alusel; teiseks, põhjendatud lootuste tekkimise võimalus liikmesriigi ametiasutuse Euroopa Liidu õigusega vastuolus oleva tegevuse alusel; kolmandaks, põhjendatud lootuste tekkimise võimalus liikmes-

⁴⁷² Kohtuotsus Cabinet Medical Veterinar Dr. Tomoiagă Andrei, C-144/14, EU:C:2015:452, punkt 46.

riigi maksuhalduri käibemaksudirektiiviga vastuolus oleva tegevuse alusel. Seejuures võib rääkida kahest erinevast Euroopa Liidu Kohtu käsitlusest. Kahes esimeses olukorras ei pea Euroopa Liidu Kohus võimalikuks (v.a Demmeri otsuses toodud erand) põhjendatud lootuste teket ametiasutuse õigusvastase tegevuse alusel, kolmandas olukorras, s.o käibemaksustamisel, ei ole Euroopa Liidu Kohus välistanud põhjendatud lootuste teket liikmesriigi maksuhalduri Euroopa Liidu õigusega vastuolus oleva tegevuse puhul. Töö autor ei pea seni käsitletud olukordade puhul võimalikuks põhjendatud lootuste teket üksnes teises olukorras, s.o liikmesriigi ametiasutuse Euroopa Liidu õigusega vastuolus oleva tegevuse alusel.

Samuti käibemaksuga seotud, täpsemalt käibemaksu mahaarvamise seotud eelotsus Stroy transi asjas, käsitles käibemaksudirektiivi tõlgendamist seoses Bulgaaria maksuhalduri keeldumisega lubada käibemaksu maha arvata põhjusel, et mahaarvamisõigust andvate tehingute tegelik toimumine ei olnud tõendatud.⁴⁷³ Eelotsuse küsimus oli esitatud muu hulgas õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega seenduvalt. Nimelt, kas neutraalse maksustamise, proportsionaalsuse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet rikub haldustava ning kohtupraktika, mille kohaselt keeldutakse arve saajale maksu korrigeerimise otsusega sisendkäibemaksu mahaarvamise õiguse andmisest, samal ajal kui arve väljastaja osas jäetakse arvel näidatud käibemaks maksu korrigeerimise teatega korrigeerimata.⁴⁷⁴ Euroopa Liidu Kohus vastas küsimusele järgmiselt: „Neutraalse maksustamise, proportsionaalsuse ja õiguspärase ootuse põhimõtteid tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus see, kui arve saajal ei lubata kasutada õigust arvata maha sisendkäibemaksu, olgugi et selle arve väljastajale saadetud maksu korrigeerimise teates ei ole viimase deklareeritud käibemaksu korrigeeritud.“⁴⁷⁵ Sellest kohtuotsusest võib järeldada, et kui maksuhaldur jätab arve väljastaja puhul maksu korrigeerimata, ei tekita see arve saajale põhjendatud lootusi, et see korrigeerimata jätmine tõendab tarnete toimumist ja seeläbi oleks arve saajal täidetud sisendkäibemaksu mahaarvamiseks vajalikud nõuded. Stroy transi otsuse näitel võib öelda, et muu hulgas on õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte kujundamine jõudnud faasi, kus vastuseid otsitakse väga spetsiifilistele Euroopa Liidu õigusega reguleeritud käibemaksustamist puudutavatele küsimustele.

⁴⁷³ Kohtuotsus Stroy trans, C-642/11, EU:C:2013:54, punktid 1–2. Stroy Transi kohtuotsusest nähtub, et äriühing Stroy Trans EOOD (Stroy Trans) arvas maha talle esitatud arvete alusel sisendkäibemaksu. Maksuhaldur leidis revisjoni käigus, et kõnealuste arvetega seotud kaubatarnet ei ole tegelikult toimunud, mistõttu ei ole täidetud sisendkäibemaksu mahaarvamiseks vajalikud tingimused. Maksuhaldur saatis Stroy Transile maksu korrigeerimise teate, milles keeldus lubamast maha arvata käibemaksu. Stroy Trans vaidlustas maksu korrigeerimise teate, väites, et tarning on tegelikult toimunud ja mahaarvamisõigusest keeldumine ei ole põhjendatud. Stroy Trans väitis, et tarnete toimumist tõendab tema tarnijale saadetud maksu korrigeerimise teade, kus maksuhaldur ei ole tarnija deklareeritud käibemaksu korrigeerinud. *Ibid*, punktid 16–22.

⁴⁷⁴ *Ibid*, punkt 25.

⁴⁷⁵ *Ibid*, punkt 52.

2.7 Põhjendatud lootuste tekkimine riigiabi valdkonnas

2.7.1 Riigiabi mõiste

Järgnevalt analüüsitakse, millistel asjaoludel saab ettevõtja tugineda õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele riigiabi tagasinõudmisel ning kas ja missugused on erisused põhjendatud lootuste tekkimisel riigiabi valdkonnas? Ühtlasi analüüsitakse, kas riigiabi valdkonnas oleks õiguspärase ootuse kaitse suuremas ulatuses võimalik, mis võimaldab samas kontrollida kriitika põhjendatust, kui kriitika ühiseks nimetajaks võib pidada asjaolu, et õiguspärase ootuse kaitse kohaldamine riigiabi valdkonnas on liialt piiratud.⁴⁷⁶ Väidetud on seda, et riigiabi valdkonnas on õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte kohaldamine vähem edukas kui teistes valdkondades.⁴⁷⁷ Riigiabi valdkonnaga seonduvaks põhiprobleemiks ja enamiku selle valdkonna kohtuasjade allikaks on peetud ebaselgust, mis täpselt kvalifitseerub riigiabiks.⁴⁷⁸ Seetõttu peatutakse kõigepealt riigiabi mõistel.

Euroopa Liidu aluslepingutes ei ole „riigiabi“ mõistet täpselt defineeritud. Riigiabi sätted ELTLis kuuluvad konkurentsieeskirjade reguleerimisalasse (ELTLi VII jaotis, 1. ptk, 1. jagu). ELTLi artikli 107 lõige 1 sätestab: „Kui aluslepingutes ei ole sätestatud teisiti, on igasugune liikmesriigi poolt või riigi ressurssidest ükskõik missugusel kujul antav abi, mis kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi, soodustades teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist, siseturuga kokkusobimatu niivõrd, kuivõrd see kahjustab liikmesriikidevahelist kaubandust.“

Euroopa Liidu Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt on riigiabiks kvalifitseerimiseks vajalik, et oleks täidetud kõik ELTLi artikli 107 lõike 1 sätestatud tingimused: tegemist peab olema riigipoolse sekkumisega või sekkumisega riigi ressurssidest; see sekkumine peab kahjustama liikmesriikidevahelist kaubandust; see sekkumine peab andma selle saajale teatud eelise; see sekkumine peab kahjustama või ähvardama kahjustada konkurentsi.⁴⁷⁹ Neid ELTLi artikli 107 lõikes 1 väljendatud põhimõtteid on nimetatud kohtupraktikas ka riigiabi keelu põhimõtteks.⁴⁸⁰

ELTLi artikli 107 lõige 1 sisaldab eesmärki mitte kahjustada konkurentsi Euroopa Liidu siseturul. Nagu Euroopa Liidu Kohtu praktikas selgitatud on, võivad konkurentsi kahjustada ametiasutuste antud eelised, mis soodustavad teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist. Hindamiseks, kas tegemist on riigiabiga, tuleb kindlaks teha, kas ettevõtja saab majandusliku eelise, mida ta

⁴⁷⁶ A. Giraud, lk 1399; W. Weiß, M. Haberkamm, lk 537; T. Tridimas 2006, lk 296; M. Koillinen, lk 368–383; M. Rzotkiewicz, lk 467–470.

⁴⁷⁷ M. Rzotkiewicz, lk 467. Vt ka T. Tridimas 2006, lk 296; N. A. De Vos, lk 616.

⁴⁷⁸ A. Giraud, lk 1408.

⁴⁷⁹ Kohtuotsus Libert jt, C-197/11, EU:C:2013:288, punkt 74.

⁴⁸⁰ Kohtuotsus, 1.7.2010, BNP Paribas ja BNL vs. komisjon, T-335/08, EU:T:2010:271, punkt 159.

tavalistes turutingimustes ei oleks saanud. Selle hinnangu andmisel on komisjonil lai kaalutusõigus.⁴⁸¹

Riigiabi keeld ei ole siiski absoluutne. Teatud abi sobib siseturuga kokku (ELTLi art 107 lg 2) ja teatud abi võib pidada siseturuga kokkusobivaks (ELTLi art 107 lg 3). ELTLi artikli 108 lõike 4 kohaselt on võimalik teatud riigiabi liigid ettenähtud teavitamiskohustusest vabastada.

2.7.2 Ebaseadusliku riigiabi tagasinõudmine

ELTLi artikli 108 lõikes 3 on sätestatud: „Komisjoni informeeritakse kõikidest plaanidest abi määramise või muutmise kohta piisavalt aegsasti, et ta võiks avaldada oma arvamuse. Kui komisjon arvab, et mingi selline plaan ei sobi siseturuga kokku artikli 107 järgi, algatab ta viivitamata lõikes 2 ettenähtud menetluse. Asjassepuutuv liikmesriik ei tohi rakendada kavatsatud meetmeid enne, kui nimetatud menetluse järgi on tehtud lõplik otsus.“

Kui abi antakse komisjonile eelnevalt teatamata, on see ebaseaduslik.⁴⁸² ELTLi artikli 108 lõike 2 kohaselt, kui komisjon leiab, et riigi poolt või riigi ressurssidest antav abi ei sobi siseturuga kokku artikli 107 järgi või et sellist abi kasutatakse valel eesmärgil, siis otsustab komisjon, et asjassepuutuv riik peab säärase abi lõpetama või muutma seda komisjoni määratud tähtaja jooksul. Nõukogu määruse (EL) 2015/1589, 13. juuli 2015, järgi (millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 108 kohaldamiseks artikli 16 lõike 1 kohaselt) peab liikmesriik komisjoni tehtud negatiivse otsuse tegemisel ebaseadusliku abi korral abisaajalt abi tagasi saama. „Komisjon ei nõua abi tagastamist, kui see on vastuolus liidu õiguse üldpõhimõttega.“⁴⁸³ Selle erandi puhul on viidatud õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte eriti tähtsale kohale.⁴⁸⁴ Nõukogu määruse (EL) 2015/1589 artikli 17 lõike 1 kohaselt on abi tagastamise aegumistähtjaks 10 aastat.

Euroopa Liidu Kohtu praktika kohaselt on ebaseadusliku abi tagasinõudmine abi ebaseaduslikkuse tuvastamise loogiline tagajärg ja seda ei pea kohus asutamislepingu sätete eesmärke silmas pidades ebaproportsionaalseks. Abi tagastamisega kaotab abisaaja eelise, mis tal oma konkurentide ees turul oli, ning taastatakse abi andmisele eelnenud olukord.⁴⁸⁵

⁴⁸¹ Kohtuotsus, 3.3.2010, Bundesverband deutscher Banker vs. komisjon, T-163/05, EU:T:2010:59, punktid 34–38.

⁴⁸² Kohtuotsus France Télécom vs. komisjon, C-81/10 P, EU:C:2011:811, punkt 59.

⁴⁸³ Nõukogu määrus (EL) 2015/1589, 13. juuli 2015, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 108 kohaldamiseks (EMPs kohaldatav tekst). – ELT L 248, 24.9.2015, lk 9–29.

⁴⁸⁴ Kohtujuristi ettepanek, Colomer, kohtuasi Atzeni jt, EU:C:2005:256, punkt 146.

⁴⁸⁵ Kohtuotsus Itaalia vs. komisjon, C-298/00 P, EU:C:2004:240, punktid 75–76.

2.7.3 Põhjendatud lootuste tekkimine abi seaduslikkuse suhtes

2.7.3.1 Menetluse järgimine kui õiguspärasele ootusele tuginemise eeltingimus

Euroopa Liidu Kohtu praktikast järeldub, et paljudel juhtudel on probleemiks asjaolu, et abist ei ole teatatud.⁴⁸⁶ Näiteks on komisjon abi andmisest saanud teada meedia vahendusel ja on teinud otsuse, et vastav liikmesriik peab tagasi nõudma ebaseadusliku abi.⁴⁸⁷ Euroopa Liidu Kohtu praktikas on rõhutatud, et:

„[...] teatamiskohustus on aluslepinguga riigiabi valdkonnas kehtestatud kontrollisüsteemi üks põhielemente. Selle süsteemi kohaselt on liikmesriigid kohustatud esiteks komisjonile teatama igast meetmest, millega nad kavatsevad anda või muuta abi EÜ artikli 87 lõike 1 [ELTL art 107 lg 1] tähenduses, ja teiseks vastavalt EÜ artikli 88 lõikele 3 [ELTL art 108 lg 3] mitte seda meetet rakendada enne, kuni nimetatud institutsioon on meetme suhtes teinud lõpliku otsuse.

[...] Seega, arvestades komisjoni poolt riigiabi suhtes läbiviidava kontrolli kohustuslikku laadi, võivad abi saanud ettevõtjad abi seaduslikkuse suhtes õiguspärasele ootusele tugineda põhimõtteliselt vaid siis, kui abi andmisel on järgitud EÜ artiklis 88 [ELTL art 108] ette nähtud menetlust, ja hoolas ettevõtja peab suutma üldjuhul kindlaks teha, kas seda menetlust järgiti. Eriti juhul, kui abi antakse komisjonile eelnevalt teatamata, mistõttu see on EÜ artikli 88 lõike 3 kohaselt ebaseaduslik, ei saa abisaajal sel momendil olla õiguspärast ootust, et abi andmine on nõuetekohane [...]“⁴⁸⁸

Töö autori arvates tõkestab selline kohtu käsitus üldjuhul õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele tuginemist, kuna see tuginemine on võimalik ainult siis, kui abi andmisel on järgitud ette nähtud menetlust, kuid abisaajate jaoks võib probleem seisneda justnimelt selles, et abi ei ole antud kooskõlas ettenähtud menetlusega. Eelnevale vaatamata ei ole Euroopa Liidu Kohus siiski välistanud õiguspärase ootuse kaitset ebaseadusliku riigiabi tagasinõudmisel, nimelt võivad erandlikud asjaolud olla aluseks õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele tuginemisel (vt allpool punkti 2.7.3.4).

2.7.3.2 Hoolas ettevõtja

Nagu juba viidatud, on kohus sidunud abi seaduslikkuse suhtes õiguspärasele ootusele tuginemise asjaoluga, et abi andmisel on järgitud ELTLi artiklis 108 ette nähtud menetlust. Seejuures peab hoolas ettevõtja suutma üldjuhul kindlaks

⁴⁸⁶ Näiteks kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa, C-5/89, EU:C:1990:320; kohtuotsus SFEI jt, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285; kohtuotsus Land Rheinland-Pfalz vs. Alcan Deutschland, C-24/95, EU:C:1997:163; kohtuotsus Itaalia vs. komisjon, EU:C:2004:240.

⁴⁸⁷ Kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa, EU:C:1990:320, punktid 2–4.

⁴⁸⁸ Kohtuotsus France Télécom vs. komisjon, EU:C:2011:811, punktid 58–59.

teha, kas abi andmisel on ELTLi artiklis 108 ette nähtud menetlust järgitud.⁴⁸⁹ Seega on riigiabi valdkonnas Euroopa Liidu Kohtu praktikas rõhutatud ettevõtja hoolsuskohustust.

Euroopa Liidu Kohus on selgelt öelnud, et hoolas ettevõtja peab suutma üldjuhul kindlaks teha, kas ELTLi artiklis 108 ette nähtud menetlust on järgitud.⁴⁹⁰ Samuti on kohus märkinud, et „[...] komisjonil on ainupädevus hinnata abi kokkusobivust ühisturuga, mistõttu ei saa hoolas ettevõtja rajada õiguspärast ootust otsusele, mida ei ole teinud see institutsioon.”⁴⁹¹ Euroopa Liidu Kohtu praktika kohaselt ei ole argumendiks asjaolu, et tegemist on väikse ettevõtjaga. Nimelt on kohtupraktikas leitud, et pelk fakt, et tegemist on väikeettevõtjaga, ei tekita neile õiguspärast ootust abi seaduslikkuse suhtes, kui nad ei ole ise veendunud, kas aluslepingus ette nähtud menetlust on järgitud.⁴⁹²

Seda, et hoolsaks ettevõtjaks olemine nõuab erilist tähelepanelikkust, tuleb järeltada Magdeburger Mühlenwerke eelotsusest.⁴⁹³ Nimetatud asjast nähtub, et Magdeburger Mühlenwerke GmbH (ettevõtja), kes käitis jahutööstusettevõtet, suhtes oli tehtud investeerimisotsus Saksamaa investeerimistoetuste seaduse alusel, millega nähti ette investeerimisabi põllumajandussektorile. Eelnevalt aga oli komisjon algatanud olemasolevate põllumajandustoodete töötlemise ja turustamise sektori regionaalabi kavade suhtes uurimismenetluse ning see otsus oli ka avaldatud Euroopa Liidu Teatajas enne ettevõtjaga seotud investeerimisotsuse tegemist. Komisjon lõpetas oma menetluse otsusega, mis kohustas Saksamaad mitte andma viidatud kontekstis, alates teatud kuupäevast, mitte mingisugust investeerimisabi, muu hulgas jahutööstusele. Seejärel muutis Saksamaa seadusandja investeerimistoetuste seadust ja täpsustas, millised investeeringud ei ole investeerimistoetuse saamiseks kõlbulikud. Ettevõtja leidis, et seadusemuudatuse tagasiulatuv jõud kahjustas tema õiguspärast ootust, kuna norm, mille alusel abi anti, on alates investeerimisotsuse tegemise hetkest abitaotleja õiguspärase ootuse aluseks.⁴⁹⁴ Euroopa Liidu Kohus piiras aga ettevõtjal õiguspärase ootuse tekkimist uurimismenetluse algatamise avaldamisega: „Kui oletada, et enne seda avaldamist võis hoolas ettevõtja tugineda niisuguse abi andmise suhtes õiguspärasele ootusele, siis ei saanud tal pärast seda avaldamist enam õiguspärast ootust olla. Ametliku uurimismenetluse algatamine tähendab, et komisjonil on tõsine kahtlus, kas kõnealune abi on liidu õigusega kooskõlas. Seega ei saa hoolas ettevõtja sellest hetkest alates enam selle abi järjepidevusele loota.”⁴⁹⁵ Iseenesest ei ole sellises seisukohas midagi uut ega riigiabi valdkonnale ainuomast. Juba varasemast Euroopa Liidu Kohtu praktikast võib järeltada, et igasuguses valdkonnas, mitte ainult riigiabi valdkonnas,

⁴⁸⁹ Ibid.

⁴⁹⁰ Ibid, punkt 59.

⁴⁹¹ Kohtuotsus Unicredito Italiano, C-148/04, EU:C:2005:774, punkt 107.

⁴⁹² Kohtuotsus, 15.6.2000, Alzetta jt vs. komisjon, T-298/97, EU:T:2000:151, punkt 172; kohtuotsus Itaalia vs. komisjon, EU:C:2004:240, punkt 88.

⁴⁹³ Kohtuotsus Magdeburger Mühlenwerke, C-129/12, EU:C:2013:200.

⁴⁹⁴ Ibid, punktid 16–26.

⁴⁹⁵ Ibid, punkt 47.

peab ettevõtja olema teadlik Euroopa Liidu Teatajas avaldatud tema valdkonda puudutavatest küsimustest.⁴⁹⁶ Euroopa Liidu Kohtu otsusest Magdeburger Mühlenwerke kohtuasjas võib järeldada, et hoolas ettevõtja peab olema teadlik sellisest Euroopa Liidu Teatajas avaldatud otsusest uurimismenetluse algatamise kohta investeerimisabi andmise suhtes üldisemalt teda puudutavas majandussektoris, mis võiks puudutada ettevõtjaga seotud investeerimisotsust. Pärast seda avaldamist ei saa ettevõtjal enam õiguspärast ootust abi andmise suhtes olla.

Õiguskirjanduses on sedastatud, et riigiabi valdkonnas on nõuded isikutele liiga suured.⁴⁹⁷ Leitud on, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele tuginemist peaks laiendama olukordadele, kus abi saaja õiguspäraselt uskus, et tegemist ei ole riigiabiga.⁴⁹⁸ Samalaadselt on probleemi nähtud selles, et olukorras, kus abi on antud ebatavalises vormis, ei pruugi kasusaaja üldse mõista, et tegemist oli siseturuga kokkusobimatu abiga.⁴⁹⁹ Seevastu on kohtujurist Colomer hoolsat ettevõtjat silmas pidanud leidnud, et „[...] teadmatust ühenduse kontrollisüsteemist riigiabi suhtes on raske vabandada.“⁵⁰⁰ Töö autor nõustub viimase seisukohaga, kuna riigiabi ei ole ega saagi olla tavapärane meede, mille saamist peaks eeldama lihtsatel tingimustel. Töö autori arvates järeldub Euroopa Liidu Kohtu praktikast, et põhimõtteliselt tähendab hoolsa ettevõtja kontseptsioon riigiabi valdkonnas seda, et iga ettevõtja, kes võtab avalikku ressursi vastu või saab mingi soodustuse, peab ise oskama küsida, kas tegemist võib olla riigiabiga, ja peab veenduma, et nõutud menetlust on järgitud.

2.7.3.3 Komisjoni kinnitus

Ka riigiabi valdkonnas kohaldub üldine reegel, et kui Euroopa Liidu institutsioon on täpseid kinnitusi andes tekitanud põhjendatud lootusi, on igal õigussubjektil õigus tugineda õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele.⁵⁰¹ Samas tuleb märkida, et Euroopa Liidu Kohus ei ole üldjuhul leidnud, et abisaaja oleks saanud täpseid kinnitusi, mis oleks tekitanud põhjendatud lootusi.⁵⁰² Siiski on Euroopa Liidu Kohtu praktikas leitud kohtuasjas ESF Elbe-Stahlwerke Feralpi vs. komisjon, et komisjon oli andnud kinnituse ühe abielemendi kohta ja seetõttu ei olnud komisjonil õigus nõuda ühe teatud abielemendi tagastamist. Antud asjas oli oluline fakt, et vaidlustatud abi elemendi andmist, mis väljendus

⁴⁹⁶ Kohtuotsus Behn Verpackungsbedarf vs. Hauptzollamt Itzehoe, C-80/89, ECLI:EU:C:1990:269, punkt 14.

⁴⁹⁷ A. Simonati. *The Principles of Administrative Procedure and the EU Courts: an Evolution in Progress? – Review of European Administrative Law* 2011, Vol 4, Issue 1, lk 56.

⁴⁹⁸ A. Giraud, lk 1403.

⁴⁹⁹ M. Rzotkiewicz, lk 470

⁵⁰⁰ Kohtujuristi ettepanek, Colomer, kohtuasi Atzeni jt, EU:C:2005:256, punkt 147.

⁵⁰¹ Kohtuotsus Kahla Thüringen Porzellan vs. komisjon, EU:C:2010:769, punkt 63.

⁵⁰² Näiteks kohtuotsus 1.7.2010, Itaalia vs. komisjon, T-53/08, EU:T:2010:267, punkt 131; kohtuotsus Kahla Thüringen Porzellan vs. komisjon, EU:C:2010:769, punktid 65–66; kohtuotsus ISD Polska jt vs. komisjon, EU:C:2011:175, punkt 126.

riigigarantiis laenule, oli kohtu hinnangul komisjon oma kirjas lubanud. Kohus leidis, et nii tehes oli komisjon andnud täpse kinnituse ja seega hagejale põhjendatud lootuse selle abi elemendi seaduslikkuse osas ning sellistel asjaoludel välistab õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte komisjonil nõudmast selle abi elemendi tagastamist.⁵⁰³

Kinnitused olid relevantssed ka kohtuasjas *Belgia vs. komisjon*, millest ilmneb, et kõigepealt leidis komisjon, et teatud tüüpi ettevõtjate, s.o koordineerimiskeskuste suhtes Belgias kohaldatud maksustamiskord ei sisalda abi elemente.⁵⁰⁴ Hiljem muutis komisjon oma hinnangut ja võttis vastu otsuse (vaidlusalune otsus), et maksustamiskord kujutab endast ühisturuga kokkusobimatut abi.⁵⁰⁵ Kohtuasjas *Belgia vs. komisjon* oli küsimus üleminekumeetmete kehtestamata jätmises, nii et Euroopa Liidu Kohus märkis, et ülekaaluka avaliku huvi puudumise korral on komisjon rikkunud kõrgemalseisvat õigusnormi, kui ta teatavaid õigusnorme kehtetuks tunnistades ei kehtestanud üleminekumeetmeid, kaitsmaks ettevõtja õiguspärasest ootusest ühenduse õigusnormide suhtes. Kohus leidis, et need koordineerimiskeskused võivad igal juhul oodata, et otsus, millega komisjon oma varasema hinnangu kehtetuks tunnistab, annab neile piisava aja muudatustega arvestamiseks. Ajavahemik ametliku uurimismenetluse algatamise otsuse avaldamisest vaidlustatud otsuse avaldamiseni, s.o ligi kaheksa kuud, ei olnud piisav, et need keskused oleksid saanud võtta arvesse võimalust, et kõnealune kord võidakse otsusega kehtetuks tunnistada. Nagu kohus märkis, oli tegu kümme aastat kehtiva maksustamiskorraga, mis tähendab auditeerimismeetmeid ning rahandus- ja majandusotsuseid, mida ettevaatlik ettevõtja ei saa nii lühikese aja jooksul vastu võtta. Euroopa Liidu Kohus leidis, et teatud koordineerimiskeskustel on alust õiguspärasele ootusele, et vaidlusalusest otsusest tulenevatele tagajärgedega kohandamiseks määrataks mõistlik üleminekuperiood. Kohus tuvastas, et ükski avalik huvi ei olnud tähtsam kõnealuste koordineerimiskeskuste huvist, et selline üleminekuperiood kehtestataks. Euroopa Liidu Kohus leidis, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte rikkumist käsitlev väide on põhjendatud.⁵⁰⁶ Belgia vs. komisjon kohtuasja asjaolusid silmas pidades on järeldatud, et teatud juhtudel on komisjon kohustatud kehtestama üleminekumeetmed, et järgida õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet.⁵⁰⁷

Euroopa Liidu Kohtu selgitustest kohtuasjas *Alcoa Trasformazioni vs. komisjon*⁵⁰⁸ järeldub, et tuleb eristada kohtuasjade Belgia vs. komisjon ja *Alcoa Trasformazioni vs. komisjon* olukordasid. Viimati nimetatud asjas oli varasema otsusega küll komisjon leidnud, et elektritarne tariif, mis oli kohaldatav teatud

⁵⁰³ Kohtuotsus *ESF Elbe-Stahlwerke Feralpi vs. komisjon*, EU:T:2001:145, punktid 188–189.

⁵⁰⁴ Kohtuotsus *Belgia vs. komisjon*, EU:C:2006:416, punkt 16.

⁵⁰⁵ *Ibid*, punktid 28–34.

⁵⁰⁶ *Ibid*, punktid 147–167.

⁵⁰⁷ A. Winckler, F.-C. Lapr v te. Reconciling Legal Certainty, Legitimate Expectations, Equal Treatment and the Prohibition of State Aids. – *European State Aid Law Quarterly* 2011, Vol 10, Issue 2, lk 325.

⁵⁰⁸ Kohtuotsus *Alcoa Trasformazioni vs. komisjon*, C-194/09 P, EU:C:2011:497.

kuupäevani, ei kujutanud endast riigiabi. Hilisema vaidlusaluse otsusega algatati menetlus riigiabi suhtes kontrollimaks, kas kõnealune tariif kujutab endast riigiabi.⁵⁰⁹

Kohtuasjas *Alcoa Trasformazioni vs. komisjon* tehtud otsuse selgitustest järeldub, et kohtuasja *Belgia vs. komisjon* praktika kohaselt võib riigiabi valdkonnas olla rikutud õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet, kui meetme osas muutis komisjon oma hinnangut üksnes asutamislepingu riigiabi sätete rangema kohaldamise põhjal ja kui otsus, millega komisjon oma varasema hinnangu kehtetuks tunnistab, ei anna isikule piisavalt aega arvestada muudatusega.⁵¹⁰

Siinkirjutaja arvates ei ole Euroopa Liidu Kohus otsuses kohtuasjas *Alcoa Trasformazioni vs. komisjon* piisavalt selgelt selgitanud, miks kohtuasja *Belgia vs. komisjon* praktika ei kohaldunud kohtuasjas *Alcoa Trasformazioni vs. komisjon*. Kohtu selgitustest võib töö autori arvates aru saada järgmiselt: kohtuasjas *Alcoa Trasformazioni vs. komisjon* olid varasemas komisjoni otsuses komisjoni järeldused ajaliselt piiratud kehtivusega ning varasemas komisjoni otsuses viidatud meetme osas tehti muudatusi. Sellisel juhul ei saa varasem komisjoni otsus tekitada õiguspärast ootust selles, et otsuses sisalduvad komisjoni järeldused jäävad kehtima.⁵¹¹

2.7.3.4 Erandlikud asjaolud

Nagu osutatud, võivad abi saanud ettevõtjad abi seaduslikkuse suhtes õiguspärasele ootusele tugineda põhimõtteliselt vaid siis, kui abi andmisel on järgitud ette nähtud menetlust. Kui abi antakse komisjonile eelnevalt teatamata, mistõttu on see ebaseaduslik, ei saa abisaajal sel momendil olla õiguspärast ootust, et abi andmine on nõuetekohane. Euroopa Liidu Kohus ei ole siiski välistanud, et ebaseadusliku abi saaja tugineb erandlikele asjaoludele, mille alusel sai ta õiguspäraselt eeldada, et abi on seaduslik, ja keelduda seetõttu abi tagastamast. Seega ei ole õiguspärase ootuse kaitset ebaseadusliku riigiabi tagasinõudmisel välisatud. Euroopa Liidu Kohtu praktika kohaselt:

„[...] ei saa välistada võimalust, et ebaseadusliku abi saaja tugineb erandlikele asjaoludele, mille alusel ta sai õiguspäraselt eeldada, et abi on seaduslik, ja keelduda seetõttu abi tagastamast. Kui selline kohtuasi on liikmesriigi kohtu menetluses, on selle kohtu ülesanne hinnata antud asja faktilisi asjaolusid, vajaduse korral pärast seda, kui ta on esitanud Euroopa Kohtule eelotsuse küsimused tõlgenduse saamiseks [...]”.⁵¹²

Põhjendatud lootuste tekkimisega riigiabi valdkonnas ilmneb seega erisus. Erisus seondub erandlike asjaoludega. Töö autorile on teada ainult üks otsus Euroopa Liidu Kohtu praktikast, kus kohus on leidnud, et esinesid erandlikud

⁵⁰⁹ *Ibid*, punktid 1–19.

⁵¹⁰ *Ibid*, punkt 72.

⁵¹¹ *Ibid*, punktid 73–75.

⁵¹² Kohtuotsus *Itaalia vs. komisjon*, EU:C:2004:240, punkt 86.

asjaolud, nimelt otsus kohtuasjas RSV vs. komisjon⁵¹³, kuigi kohus ei nimeta selles kohtuotsuses sõnaselgelt, et asjaolud, millele hageja tugines, olid erandlikud.

Sõnaselgelt leidis Euroopa Liidu Kohus otsuses kohtuasjas komisjon vs. Saksamaa, et „[...] ebaseaduslikult antud abi saajal ei ole välistatud tuginemine erandlikele asjaoludele alusel, kus ta oli õiguspäraselt eeldanud abi seaduslikkust [...]”.⁵¹⁴ Sellegipoolest ei saanud me sellest kohtuotsusest teada, millised need erandlikud asjaolud olla võiksid.

See selgub alles hilisematest kohtuotsustest, et asjaolud, mis olid kohtuasjas RSV vs. komisjon, olid Euroopa Liidu Kohtu hinnangul erandlikud. Nimelt, kohtuasjas Saksamaa vs. komisjon väitis Saksamaa, et komisjoni viivitamine otsuse tegemisega tekitas õiguspärase ootuse, ja viitas kohtuasjale RSV vs. komisjon kui sarnasele olukorrale,⁵¹⁵ kuid Euroopa Liidu Kohus leidis kohtuasjas Saksamaa vs. komisjon, et asjaolud, mis tekitasid abisaajas õiguspärase ootuse kohtuasjas RSV vs. komisjon, olid erandlikud, kuid ei sarnane olukorrale antud kohtuasjas.⁵¹⁶

Küsites, kuidas määratleda erandlikke asjaolusid, mis võivad tekitada põhjendatud lootusi, tuleb küsida ka, milles siis kohtuasjas RSV vs. komisjon need erandlikud asjaolud seisnesid. Kohtuasjas RSV vs. komisjon tugines hageja muu hulgas õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele.⁵¹⁷ Otsusest kohtuasjas RSV vs. komisjon selgub, et hageja (RSV) oli olnud komisjoni heakskiidul riigiabi saaja restruktureerimisprogrammi alusel, et lõpetada teatud tegevused. Täiendavalt anti RSVle abi enne komisjonile teatamist, mille kohta tegi komisjoni otsuse abi tagasinõudmise kohta (vaidlusalune otsus). Hageja väitis, et komisjoni 26-kuuline viivitus enne vaidlusaluse otsuse tegemist tekitas RSV aktsionäridele ja võlausaldajatele usu, et kõnealused abisummad kuuluvad õiguspäraselt ettevõtjale. Komisjon viitas RSVga seotud väga keerulisele olukorrale ja RSV krahhiga seotud võimalikele mõjudele, mistõttu oli võimatu teha otsust varem, kuid Euroopa Liidu Kohus komisjoni põhjendused ei veennud. Kohtu jaoks oli ilmne, et kõnealune abi oli seotud ainult ühe operatsiooni täiendavate kuludega, mis oli olnud juba komisjoni poolt volitatud abiobjektiks. Kohus leidis, et olukord oli komisjonile teada ja seetõttu oli hagejal oli põhjendatud alus uskuda, et abile ei ole vastuseisu. Euroopa Liidu Kohus järeldas, et komisjoni viivitus vaidlusaluse otsuse tegemisel võis tekitada hagejas õiguspärase ootuse, nii et see ootus takistab abi tagasinõudmist, ning tühistas vaidlusaluse otsuse.⁵¹⁸

Just kohtuasja RSV vs. komisjon järgsesse Euroopa Liidu Kohtu praktikasse, kus kohus ei ole leidnud erandlike asjaolude esinemist, on õiguskirjanduses

⁵¹³ Kohtuotsus RSV vs. komisjon, C-223/85, EU:C:1987:502.

⁵¹⁴ Kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa, EU:C:1990:320, punkt 16.

⁵¹⁵ Kohtuotsus Saksamaa vs. komisjon, C-334/99, EU:C:2003:55, punktid 34–35.

⁵¹⁶ *Ibid*, punkt 44.

⁵¹⁷ Kohtuotsus RSV vs. komisjon, EU:C:1987:502, punkt 7.

⁵¹⁸ *Ibid*, punktid 2–19.

suhtunud kriitiliselt.⁵¹⁹ Wolfgang Weißi ja Markus Haberkammi arvamuse kohaselt „ei peaks õiguspärase ootuse kaitse olema üksnes teoreetiline“.⁵²⁰ Nime-
tatud autorite arvates peaks kohus erandlikel juhtudel kaaluma kõiki asjaolusid, sh komisjoni rolli: kui komisjon hoiab abisaajat ebakindlas seisundis väga pikka aega, peaks sellist olukorda samuti hindama erandlikuks.⁵²¹ Töö autori arvates ei anna õiguspärase ootuse mittekaitsemine riigiabi valdkonnas just selle valdkonna erandliku iseloomu tõttu alust üldistuseks nimetada seda põhimõtet teoreetiliseks põhimõtteks.

Täpsustuseks – komisjoni tegevusetusele ei ole üldreeglina Euroopa Liidu Kohus mingit tähendust andnud ebaseadusliku riigiabi kontekstis. Näiteks kohtuasjas Demesa ja Territorio Histórico de Álava vs. komisjon viitas hageja komisjoni tegevusetusele kui õiguspärase ootuse tekke alusele.⁵²² Baskimaa ametivõimud ja Daewoo Electronics Co. Ltd (edaspidi: Daewoo Electronics) sõlmisid koostööleppe, milles viimati nimetatu võttis kohustuse asutada Baskimaal külmikute tootmistehase. Baskimaa ametivõimud lubasid omakorda nimetatud projekti toetuste andmisega toetada. Hispaania õiguse alusel asutati Daewoo Electronicsi ainuomandis Demesa, kellele anti 45%-list maksukrediiti.⁵²³ Komisjon leidis, et tegemist on ühisturuga kokkusobimatu riigiabiga ja kohustas Hispaania Kuningriiki tagasi võtma ebaseaduslikult antud soodustused.⁵²⁴ Hageja väitis, et komisjon ei olnud algatanud riigiabi suhtes menetlust ega esitanud vastuväiteid sarnaste maksumeetmete kohta.⁵²⁵ Euroopa Liidu Kohus leidis, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele tuginemine ei olnud põhjendatud, kuivõrd viidatud komisjoni tegevusetus ei oma tähtsust, kuna komisjoni abikavast ei teavitatud.⁵²⁶ Samamoodi on Euroopa Kohus paljudes asjades lükanud tagasi hagejate väited, et erandlikud asjaolud tekitasid abisaajas õiguspärase ootuse, et abi oli seaduslik ja et abisaajal on alus abi mitte tagasimaksmiseks.⁵²⁷ Kuivõrd kohtuasjas RSV vs. komisjon pidas Euroopa Liidu Kohus komisjoni viivitust erandlikuks asjaoluks olukorras, kus abi anti enne komisjonile teatamist, ei teki töö autori arvates küsimust siis, kui kohus ei seo komisjoni tegevusetust õiguspärase ootusega, vaid pigem jääb töö autori jaoks kohtu argumentide alusel puudu veenvusest, mille poolest kohtuasja RSV vs. komisjon asjaolud ikkagi nii erilised olid, et õiguspärase ootuse tekkimist komisjoni viivituse alusel võimalikuks peeti.

⁵¹⁹ W. Weiß, M. Haberkamm, lk 537.

⁵²⁰ *Ibid.*

⁵²¹ *Ibid.*

⁵²² Kohtuotsus Demesa ja Territorio Histórico de Álava vs. komisjon, C-183/02 P, EU:C:2004:701, punkt 32.

⁵²³ *Ibid.*, punktid 7–10.

⁵²⁴ *Ibid.*, punktid 14–15.

⁵²⁵ *Ibid.*, punkt 32.

⁵²⁶ *Ibid.*, punktid 52–53.

⁵²⁷ Näiteks kohtuotsus Itaalia vs. komisjon, EU:C:2004:240, punkt 86; kohtuotsus 15.6.2010, Mediaset vs. komisjon, T-177/07, EU:T:2010:233, punktid 174–178; kohtuotsus France Télécom vs. komisjon, EU:C:2011:811, punkt 64.

2.7.4 Ebaseadusliku riigiabi tagasinõudmine võrreldes teiste alusetult makstud toetuste tagasinõudmisega

Alljärgnevalt analüüsitakse ebaseadusliku riigiabi tagasinõudmise ja teiste alusetult makstud toetuste tagasinõudmise võimalikku erinevust õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte kohaldamisel.

Euroopa Liidu Kohtu praktikas on rõhutatud riigiabi põhimõttelist erinevust teistest makstavatest toetustest.⁵²⁸ Kohtupraktikast tuleneb, et „[...] riigiabi mõiste on laiem kui toetuse [ingl *a subsidy*] mõiste. See hõlmab mitte ainult teatud positiivset sooritust, vaid ka erinevas vormis sekkumisi, mis leevendavad äriühingu eelarvet tavaliselt koormavaid kohustusi ja mis seetõttu – olemata toetused selle sõna kitsas tähenduses – on samalaadsed ja samasuguse toimega [...]. [...] [s]oodustuse mõiste, mis kuulub lahutamatuks meetme riigiabiks kvalifitseerimise juurde, on objektiivset laadi ega sõltu meetme autori põhjendustest. Nii ei mõjuta riigi meetmega taotletud eesmärkide laad ja meetme põhjendused seda, kas meede kvalifitseeritakse riigiabiks. Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et EÜ artikli 87 lõige 1 [ELTL art 107 lg 1] ei erista riigi sekkumisi nende põhjuste või eesmärkide alusel, vaid määratleb need nende tagajärgedest tulenevalt [...]“.⁵²⁹

Euroopa Liidu Kohus on selgitanud, et tegemist võib olla riigiabiga, kui teatud ettevõtjatele antakse maksuvabastus, lubatakse teatud maksude vähendamist või maksude tasumise edasi lükkamist erinevalt tavapärasest olukorrast.⁵³⁰ Euroopa Liidu Kohtu seisukohtadest tuleneb, et oluline ei ole, kas riigi ressursse on otseselt üle kantud (näiteks maksuvabastuse puhul ei ole), vaid oluline on, et ettevõtja asetatakse teiste ettevõtjatega võrreldes soodsamasse olukorda.⁵³¹ Nii on Euroopa Liidu Kohus näiteks kohtuasjas *France Télécom vs. komisjon* leidnud, et kõne all oli Prantsusmaa poolt France Télécomile kohaldatud maksustamise erikord, mis tähendas France Télécomi jaoks maksustamist ettevõtlusmaksuga madalamal tasemel kui ettevõtlusmaksu valdkonnas kehtiva üldise maksuõiguse alusel. See maksustamise erikord andis Euroopa Liidu Kohtu hinnangul France Télécomile soodustuse EÜ artikli 87 lõike 1 (ELTLi art 107 lg 1) tähenduses.⁵³²

Võib küsida, miks on riigiabi ja teiste toetuste eristamine oluline. Selle töö autori arvates viitavad Euroopa Liidu Kohtu praktikas selgitused riigiabi ja teiste makstavate toetuste erinevuse kohta eesmärgile juhtida selgemalt tähelepanu faktile, et riigipoolses erinevas vormis sekkumise puhul võib olla tegemist riigiabiga. Need Euroopa Liidu Kohtu juhtnöörid peaksid aitama klassifitseerida või teisisõnu ära tunda riigiabi.

Järgmine küsimus on, kas ja miks on ebaseaduslikult antud riigiabi tagasinõudmisel ning teiste makstavate toetuste tagasinõudmisel õiguspärase ootuse

⁵²⁸ Kohtuotsus *France Télécom vs. komisjon*, EU:C:2011:811.

⁵²⁹ *Ibid*, punktid 16–17.

⁵³⁰ Kohtuotsus *Paint Graphos jt*, C-78/08, EU:C:2011:550, punkt 46.

⁵³¹ *Ibid*.

⁵³² Kohtuotsus *France Télécom vs. komisjon*, EU:C:2011:811, punktid 18–27.

kaitse põhimõtte kohaldamine erinev, nagu kirjanduses on märgitud. Nimelt on autorid eristanud Euroopa Liidu Kohtu praktika alusel õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte kohaldamist ebaseadusliku riigiabi ja teiste alusetult makstud toetuste tagasinõudmisega seondult.⁵³³

Ebaseadusliku riigiabi tagasinõudmisega seotud kohtuasjast komisjon *vs.* Saksamaa⁵³⁴ selgub, et komisjon kaebas kohtusse Saksamaa Liitvabariigi, sest Saksamaa ei täitnud komisjoni otsust, mis oli seotud ettevõtjale antud abiga Saksamaal. Abist, millest komisjoni ei teavitatud, sai komisjon teada ajakirjanduse vahendusel, ning ta leidis, et ettevõtjale on antud ebaseaduslikku abi. Komisjon kohustas Saksamaad abi tagasi nõudma. Saksamaa ei vaidlustanud komisjoni otsust ega täitnud seda otsust ka õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte tõttu, mis sisaldub antud asjas kohalduvas Baden-Württembergi liidumaa *Verwaltungsverfahrensgesetz*'i (haldusmenetluse seadus) §-s 48. Saksamaa väitis, et kooskõlas selle sätte ja Saksamaa põhiseaduse põhimõtetega ei saa ametiasutus erinevaid asjassepuutuvaid huvisid kaalumata kehtetuks tunnistada õigusvastast haldusmeedet, millega anti hüve. Saksamaa leidis, et antud asjas on abi saanud ettevõtja õiguspärase ootuse kaitse suurema kaaluga kui ühenduse avalik huvi abi tagasi nõuda. Euroopa Liidu Kohus seevastu leidis, et liikmesriik, mille ametiasutused on andnud abi menetlusnormidega vastuolus, ei saa tugineda abisaajate õiguspärasele ootusele, et õigustada komisjoni otsusega nõutud kohustuse mittetäitmist, s.t abi tagasinõudmise eiramist. Euroopa Liidu Kohus märkis, et muidu muutuks abi andmist reguleerivad EMÜ asutamislepingu (Rooma) artiklid 92 ja 93 (ELTLi art 107 ja art 108) mõttetuks, kuna liikmesriigi ametiasutustel oleks nii võimalik tugineda nende enda õigusvastasele käitumisele komisjoni otsuste mittetäitmisel. Antud asjas leidis Euroopa Liidu Kohus lõpuks, et Saksamaa valitsus ei saa tugineda *Verwaltungsverfahrensgesetz*'i §-le 48, sest siis oleks võimatu komisjoni otsuse täitmine.⁵³⁵ Euroopa Liidu Kohus viitas siinkohal oma järjekindlale seisukohale, et liikmesriik ei saa tugineda tema õigussüsteemis kehtivatele normidele, tavadele või asjaoludele, selleks et õigustada tema kohustuste mitte järgimist ühenduse õiguse alusel.⁵³⁶

Veel selgemini väljendas Euroopa Liidu Kohus oma seisukohta eelotsuses kohtuasjas *Land Rheinland-Pfalz vs. Alcan Deutschland*⁵³⁷ (Alcan II). Euroopa Liidu Kohtu sõnul küsis liikmesriigi kohus sisuliselt seda, kas pädev organ on kohustatud kehtetuks tunnistama otsuse, millega anti ebaseaduslikku abi, isegi kui liikmesriigi õiguses on õiguskindluse huvides sätestatud tähtaeg möödunud.⁵³⁸ Alcan II kohtuotsuses ütles Euroopa Liidu Kohus selgelt välja, et kui riigiabi on osutunud kokkusobimatuks ühisturuga, on liikmesriigi organite pädevuses üksnes jõustada komisjoni otsus ja neil ei ole mingisugust kaalutlusõigust

⁵³³ T. Tridimas 2006, lk 296; N. A. De Vos, lk 616.

⁵³⁴ Kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa, EU:C:1990:320.

⁵³⁵ *Ibid*, punktid 1–18.

⁵³⁶ *Ibid*, punkt 18.

⁵³⁷ Kohtuotsus *Land Rheinland-Pfalz vs. Alcan Deutschland*, EU:C:1997:163.

⁵³⁸ *Ibid*, punkt 27.

abi andmise tagasinõudmise otsuse osas. Euroopa Liidu Kohus märkis, et kui liikmesriigi organid saaksid tugineda tähtaja möödumisele, muutuks ebaseadusliku abi tagasinõudmine praktiliselt võimatuks ja ühenduse riigiabi puudutavad nõuded kaotaks toimivuse. Euroopa Liidu Kohtu vastus eelotsuse taotluses esitatud küsimusel oli, et ühenduse õigus nõuab pädevalt ametiasutustelt ebaseaduslikku abi andnud otsuse kehtetuks tunnistamist ja kohustab abi tagasi nõudma, isegi kui liikmesriigi õiguses sätestatud tähtaeg on möödunud.⁵³⁹

Pidades silmas ebaseadusliku riigiabiga seotud Alcan II kohtuasja, viitab Takis Tridimas kohtujurist Cosmasele, kui ütleb, et riigiabi valdkonnas on õiguspärase ootuse kohaldamise osas Euroopa Liidu Kohus ühenduse huvides olnud karm, „kahandades liikmesriikide õiguskordade autonoomia „peaaegu mitte millekski“. Takis Tridimas peab liikmesriigi õiguste piiramist riigiabi valdkonnas „koloniseerimiseks“.⁵⁴⁰ Teiste alusetult makstud toetustega seoses on Takis Tridimasi hinnangul Euroopa Liidu Kohus jätnud liikmesriigi kohtule kaalumise liikmesriigi õiguses kohalduva õiguspärase ootuse ja ühenduse huvide vahel ning pidades silmas ebaseaduslikku riigiabi tagasinõudmist, ei saa selles liikmesriigi õigusele tugineda.⁵⁴¹

Euroopa Liidu Kohtu praktika alusel on väidetud, et kohus tunnustab õiguspärase ootuse kaitset ebaseadusliku riigiabi tagasinõudmisel vähemas ulatuses kui alusetult makstud ühenduse toetuste tagasinõudmisel ning seejuures tuginetakse ühise põllumajanduspoliitika rahastamise raames alusetult makstud toetuste tagasinõudmisega Deutsche Milchkontori eelotsusele ja sellele järgnevale kohtupraktikale.⁵⁴² Euroopa Liidu Kohus leidis Deutsche Milchkontori otsuses, et tõepoolest ei ole alusetult makstud toetuste tagasinõudmisel välistatud liikmesriigi õigusest tuleneva õiguspärase ootuse kaitsega arvestamine, kuid tingimusel, et ühenduse huvidega on täielikult arvestatud.⁵⁴³ Sama kohtupraktika alusel on kohtujurist Cosmas leidnud, et eksisteerib erinevus ühenduse toetuste tagasinõudmisel ja ebaseadusliku riigiabi tagasinõudmisel ning Cosmase sõnul on sellel erinevusel tagajärjed ka õiguspärase ootuse kaitse ulatuses.⁵⁴⁴

Käsitluse õiguspärase ootuse kaitse sellise põhimõtte kohaldamise osas, mida kohtupraktika tõepoolest võimaldas, s.t alusetult makstud toetuste tagasinõudmisel oleks võimalik tugineda liikmesriigi õigusest tulenevale õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele, lükkab ümber Agrofermi eelotsus⁵⁴⁵, mida on käsitletud selles töös ülalpool. Selles ühise põllumajanduspoliitika raames makstud toetustega seotud otsusest järeldus, et toetuste tagasinõudmise kontekstis peab õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet kohaldama Euroopa Liidu õiguse

⁵³⁹ *Ibid*, punktid 34–38.

⁵⁴⁰ T. Tridimas 2006, lk 296.

⁵⁴¹ *Ibid*.

⁵⁴² T. Tridimas 2006, lk 289–297.

⁵⁴³ T. Tridimas 2006, lk 290; kohtuotsus Deutsche Milchkontor GmbH, EU:C:1983:233, punktid 32–33.

⁵⁴⁴ Kohtujurist Cosmas ettepanek, kohtuasi Prantsusmaa vs. Ladbroke Racing ja komisjon, C-83/98 P, EU:C:1999:577 punkt 57.

⁵⁴⁵ Kohtuotsus Agroferm, EU:C:2013:407.

nõuetest lähtudes ja samuti ei saa liikmesriigi ametiasutuse tegevus tekitada õiguspärast ootust ettevõtjale vastuolus Euroopa Liidu õigusega. Seega on ka selge, et liikmesriigi õigusest tulenevale õiguspärase ootuse kaitsele ei saa tugineda, kui nõutakse tagasi toetusi Euroopa Liidu õigusest lähtuvalt.⁵⁴⁶

Kuigi makstavaid toetusi on Euroopa Liidus palju, saab välja tuua põhimõttelise erinevuse regulatsioonis ELTLis riigiabi valdkonna (konkurentsieeskirjad ELTLi VII jaotis, 1. ptk, 1. jagu) ning toetuste vahel, mis on seotud Euroopa Liidu ühise põllumajandus- ja kalanduspoliitikaga (ELTLi artiklid 38–44). Võttes aluseks aluslepingute riigiabi puudutavad sätete eesmärgid ning teisi makstavaid toetusi puudutavad sätete eesmärgid ühise põllumajandus- ja kalanduspoliitika raames, nähtub, et need eesmärgid on täiesti erineva iseloomuga. Esimesel juhul on eesmärk mitte kahjustada konkurentsi (ELTLi art 107 lg 1) ehk, nagu ülalpool on viidatud, kehtib üldine riigiabi keelu põhimõte. Teisel juhul on ELTLi artikli 40 lõikega 2 võimalike meetmetena ette nähtud ELTLi artikli 39 lõikes 1 seatud ühise põllumajanduspoliitika eesmärkide saavutamiseks eelkõige ja muu hulgas toetusi. Eesmärkide hulgas on ELTLi artikli 39 lõike 1 kohaselt põllumajandusega tegeleva rahvastikuosa rahuldava elatustaseme kindlustamine, eelkõige põllumajandusega tegelevate inimeste isikutulu suurendamise teel. Teiste sõnadega – põllumajandustoetused on aluslepinguga soositud meede. Laias laastus võib öelda, et Euroopa Liidu õigus on riigiabi suhtes eitaval ja põllumajandustoetuste andmisel jaataval positsioonil. Mõlemal juhul aga, s.o ebaseadusliku riigiabi või teiste alusetult makstud toetuste tagasi nõudmisel, üldise reeglina õiguspärast ootust ei kaitsta.

Ülaltoodud Euroopa Liidu Kohtu praktikast järeldub, et nii õiguspärase ootuse põhimõtte liikmesriigi õiguse alusel kui ka liikmesriigi õiguses ette nähtud tähtja mõõdamine ebaseadusliku riigiabi tagasinõudmist ei takista. Nii nagu ei saa tugineda liikmesriigi õigusest tulenevale õiguspärase ootuse kaitsele, kui nõutakse tagasi teisi toetusi Euroopa Liidu õigusest lähtuvalt. Nii nagu teiste alusetult makstud toetuste puhul, tuleb ka riigiabi valdkonnas liikmesriigi õiguste piiramist vaadelda teiste liikmesriikide konkurentsi seisukohalt. Samamoodi nagu alusetult makstud toetuste kontekstis, võib ette kujutada olukorda, kus ühed liikmesriigid on aldis andma riigiabi, mis osutub ebaseaduslikuks, ja kui eksisteeriks võimalus liikmesriigi õigusest õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele tugineda ja jätta riigiabi tagasi nõudmata, oleks see vägagi konkurentsi kahjustav nende suhtes, kes sellist võimalust ei kasuta. Euroopa Liidu Kohtu käsitlust peab töö autor õigustatuks. Põhiline on, et riigiabi on erandlik meede, sest seda nähakse konkurentsi kahjustavana. Kui Euroopa Liidu Kohtu Agrofermi otsuse eelses praktikas on selgitatud, et need kaks olukorda ei ole võrreldavad, sest liikmesriigi ettevõtjatele antud riigiabi tunnustega konkurentsieelist ei eksisteeri ühise põllumajanduspoliitika alusel antava abi kontekstis,⁵⁴⁷ on selles mõttes õige väide, et konkurentsi aspekt seondub riigiabi andmisega. Samas tuleb öelda, et need

⁵⁴⁶ *Ibid*, punktid 51–52.

⁵⁴⁷ Kohtuotsus Oelmühle Hamburg ja Schmidt Söhne vs. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, EU:C:1998:372, punkt 37.

kaks olukorda on sarnased selles mõttes, et kui ebaseaduslikult antud riigiabi või teisi alusetult makstud toetusi tagasi ei nõuta, võib mõlemal juhul olla tegemist liikmesriikide konkurentsi kahjustava tegevusega. Mõlemal juhul on absoluutne õigusvastasusele mittetuginemise põhimõtte täielikult põhjendatud, kuigi, nagu töö autor on ülalpool järeldanud, ei peaks põhjendatud lootuste teke Euroopa Liidu institutsioonide õigusvastase tegevuse korral olema alati välistatud.

Töö autori järeldus on, et kui riigiabi on antud ebaseaduslikult või Euroopa Liidu toetus, mis ei ole riigiabi, on antud alusetult, ei saa väita, et ebaseaduslikult antud riigiabi tagasinõudmisel oleks õiguspärase ootuse kaitse piiratum kui alusetult makstud toetuste tagasinõudmisel. Mõlemal juhul puudub võimalus varjuda liikmesriigi õiguspärase ootuse põhimõtte taha, et vältida riigiabi või ebaseaduslikult antud Euroopa Liidu toetuse tagasi maksmist. Kõne alla saab tulla üksnes õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte Euroopa Liidu õiguses. Erandist võib rääkida hoopis riigiabi puhul erandlike asjaolude võimaliku tunnustamisega seoses, mis küll senise Euroopa Liidu Kohtu praktika alusel on olnud peaaegu saavutamatu alus õiguspärase ootuse kaitse saamiseks.

Nõustuda tuleb asjaoluga, nagu Euroopa Liidu Kohtu praktika näitab, et õiguspärasele ootusele tuginemine ebaseadusliku riigiabi tagasinõudmisele vastuseisuks on väga piiratud, kuid nõustuda ei saa sellega, et see ei peaks nii olema. Töö autori arvates on esiteks õiguspärase ootuse kaitse tunnustamine Euroopa Liidu Kohtu praktikas ebaseadusliku riigiabi tagasinõudmise kontekstis kooskõlas riigiabi valdkonna olemusega Euroopa Liidu õiguses: ELTLi artikkel 107 näeb ette üldise riigiabi keelu. Eesmärk on mitte kahjustada konkurentsi. ELTLi artiklitest 107 ja 108 tuleneb, et riigiabi on erandlik meede. See abi peab kokku sobima siseturuga.⁵⁴⁸ Teiseks ei saa rääkida, et riigiabi valdkonnas oleks õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte seotud rangemate tingimustega kui teistes valdkondades. Vastupidi – riigiabi valdkonnas saab tugineda erandlikele asjaoludele, kui edukalt, on iseküsimus.

⁵⁴⁸ E. Fink. The Possibility of Protection of Legitimate Expectations in Recovery of Unlawful State Aid. – *Juridica International* XX 2013, lk 141. Selle doktoritöö punktis 2.7 esitatud autori seisukohad on olulises osas varasemalt kajastatud artiklis „The Possibility of Protection of Legitimate Expectations in Recovery of Unlawful State Aid“. Vt E. Fink, lk 133–141.

3. ETTENÄHTAVUSE PUUDUMINE KEHTIVA OLUKORRA MUUTMISEL KUI ÕIGUSPÄRASE OOTUSE KAITSE PÕHIMÕTTE RIKKUMISE EELDUS

3.1 Ettenähtavuse kontroll kui õiguskindluse põhimõtte nõue

Õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte rikkumise teine eeldus, mis on järeldatav Euroopa Liidu Kohtu praktikast, on, et meede ei olnud ettenähtav.⁵⁴⁹ Teisisõnu, kui meetme vastuvõtmine oli ettenähtav, ei saa õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele tugineda. Sõnaselgelt on ettenähtavusega seondvalt Euroopa Liidu Kohtu praktikas nimetatud ettevõtjat, öeldes, et kui ettevaatlik ettevõtja on võimaline ette nägema, et võetakse vastu Euroopa Liidu meede, mis võib tema huve puudutada, ei saa ta selle meetme vastuvõtmise korral tugineda õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele.⁵⁵⁰

Euroopa Liidu Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt:

„[...] nõuab õiguskindluse põhimõtte, millega kaasneb õiguspärase ootuse põhimõtte, esiteks, et õiguslik regulatsioon oleks selge ja täpne ning teiseks, et selle kohaldamine oleks tema subjektidele ettenähtav [...]. Seda õiguskindluse põhimõtte nõuet tuleb eriti rangelt järgida siis, kui tegemist on õigusnormidega, mis võivad tekitada rahalisi kohustusi, selleks et asjaomastel isikutel oleks võimalik täpselt teada oma kohustuste ulatust [...].“⁵⁵¹

Euroopa Liidu Kohtu praktikast tuleneb ka, et õiguskindluse põhimõtet tuleb järgida eriti rangelt rahalisi kohustusi tekitavate õigusnormide puhul, kuid järgida tuleb ka igasuguste ebasoodsaid tagajärgi kaasa toovate õigusnormide puhul: „[...] väljakujunenud kohtupraktika kohaselt nõuab õiguskindluse põhimõtte, millega kaasneb ka õiguspärase ootuse põhimõtte, et õigusnormid, mis toovad isikutele kaasa ebasoodsaid tagajärgi, oleks kindlaks määratud ja et selle kohaldamine oleks isikutele ette nähtav [...].“⁵⁵² Seega peab õiguskindluse põhimõtte nõuetest tulenevalt Euroopa Liidu Kohus kontrollima meetme ettenähtavust. Järeldada võib, et teatud juhul peab ettenähtavuse kontroll olema eriti range. See on juhul, kui õigusnorm toob kaasa rahalisi kohustusi või ebasoodsaid tagajärgi. Kui meetme ettenähtavusest oleneb, kas on võimalik

⁵⁴⁹ Kohtuotsus *Abrias vs. komisjon*, EU:C:1985:283, punkt 27; kohtuotsus *J. Mulder vs. Minister van Landbouw en Visserij*, EU:C:1988:213, punkt 26; kohtuotsus *Rombi ja Arkopharma*, EU:C:2000:253, punkt 66; kohtuotsus *VEMW jt*, EU:C:2005:362, punkt 74; kohtuotsus *Belgia vs. komisjon*, EU:C:2006:416, punkt 147; kohtuotsus *Agrar-genossenschaft Neuzelle*, EU:C:2013:169, punkt 26.

⁵⁵⁰ Kohtuotsus *Gerekens ja Procola*, C-459/02, EU:C:2004:454, punkt 29, kohtuotsus *Agrar-genossenschaft Neuzelle*, EU:C:2013:169, punkt 26.

⁵⁵¹ Kohtuotsus *Plantanol*, EU:C:2009:539, punkt 46; kohtuotsus *Iirimaa vs. komisjon*, EU:C:1987:546, punkt 18;

⁵⁵² Kohtuotsus *Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation*, EU:C:2013:834, punkt 44.

õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele tugineda, siis Euroopa Liidu Kohtu praktikast ei selgu otseselt, mida tähendab, et meede oli ettenähtav. Alljärgnevalt leiab käsitlemist, milles seisneb ettenähtavuse kriteeriumi sisu.

3.2 Ettenähtavusele viitavad asjaolud

3.2.1 Euroopa Liidu institutsioonide kaalutusõigus

Alljärgnevalt analüüsitakse Euroopa Liidu Kohtu praktikat eesmärgiga leida üles asjaolud, mis viitavad ettenähtavusele.

Euroopa Liidu Kohtu praktikas on rõhutatud Euroopa Liidu institutsioonide kaalutusõigust. Euroopa Liidu Kohtu praktika kohaselt ei saa isikud õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele tuginedes vaidlustada uute õigusnormide kohaldamist, seda iseäranis valdkonnas, milles seadusandjale kuulub ulatuslik kaalutusõigus.⁵⁵³ Isikut konkretiseerides on Euroopa Liidu Kohtu praktikas öeldud, et ametnik ei saa tugineda õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele selleks, et vaidlustada uue õigusnormi õiguspärasust valdkonnas, kus seadusandjal on lai kaalutusõigus.⁵⁵⁴ Samuti ei saa ettevõtjatel olla õiguspärasest ootust, et olukord, mida Euroopa Liidu institutsioonid võivad oma kaalutusõiguse raames muuta, säilib.⁵⁵⁵ Teiste sõnadega on öeldud Euroopa Liidu Kohtu praktikas, et „[...] ühise turukorralduse valdkonnas, mille eesmärk sisaldab pidevaid kohandusi, et vastata muutustele majandusolukorras, ei saa ettevõtjad õiguspäraselt oodata, et nad ei ole piirangute subjektiks, mis tulenevad turu- või struktuurse poliitika normidest tulevikus.”⁵⁵⁶

Lisaks ühise turukorralduse valdkonnale on institutsioonide kaalutusõigus Euroopa Liidu Kohtu praktikas veel esile kerkinud valdkondades, mille puhul õiguspärasest ootust olukorra säilimise suhtes olla ei saa: seoses Euroopa ühenduste ametnike personalieeskirjadega (edaspidi: personalieeskirjad)⁵⁵⁷, ühtse kaubanduspoliitikaga⁵⁵⁸, põllumajandusvaldkonnaga⁵⁵⁹ ja konkurentsipoliitikaga⁵⁶⁰.

Euroopa Liidu institutsioonide ulatuslik kaalutusõigus tuleneb aluslepingutest. ELLi III jaotis sisaldab sätteid institutsioonide kohta ning artikli 13 lõikes 2 on öeldud, et „[i]ga institutsioon tegutseb talle aluslepingutega antud volituste piires ning vastavalt nendes sätestatud korrale, tingimustele ja eesmärkidele.”

⁵⁵³ Kohtuotsus *Angé Serrano jt vs. parlament*, EU:C:2010:116, punkt 93.

⁵⁵⁴ *Ibid*, punkt 33.

⁵⁵⁵ Kohtuotsus *O'Dwyer jt vs. nõukogu*, EU:T:1995:136, punkt 48; kohtuotsus *Madalmaad vs. nõukogu*, EU:C:2001:620, punkt 115.

⁵⁵⁶ Kohtuotsus *Irish Farmers Association jt vs. Minister for Agriculture, Food and Forestry, Ireland ja Attorney General*, EU:C:1997:187, punkt 19.

⁵⁵⁷ Kohtuotsus *Angé Serrano jt vs. parlament*, EU:C:2010:116, punkt 34.

⁵⁵⁸ Kohtuotsus *Hispaania vs. nõukogu*, C-284/94, EU:C:1998:548, punkt 43.

⁵⁵⁹ Kohtuotsus *O'Dwyer jt vs. nõukogu*, EU:T:1995:136, punkt 48.

⁵⁶⁰ Kohtuotsus *Dansk Rørindustri jt vs. komisjon*, EU:C:2005:408, punktid 171–172.

Õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet puudutavas kontekstis on olnud relevantne nõukogu ja komisjoni kaalutusõigus. ELLi artikli 16 lõike 1 kohaselt täidab nõukogu koos Euroopa Parlamendiga seadusandja ja eelarve kinnitaja ülesandeid. Nõukogul on aluslepingutega sätestatud tingimuste kohaselt poliitika kujundamise ja koordineerimise funktsioonid. Ka komisjonil on lai pädevus. Komisjon edendab Euroopa Liidu üldisi huve ja teeb sel eesmärgil asjakohaseid algatusi. Komisjon tagab aluslepingute ja institutsioonide aluslepingute alusel võetud meetmete rakendamise (ELLi artikkel 17 lõige 1). Komisjonil ja nõukogul on laiaulatuslik pädevus siseturu toimimise tagamiseks. Komisjoni ettepaneku põhjal määrab nõukogu kindlaks suunised ja tingimused, mis on vajalikud tasakaalustatud edasimineku tagamiseks kõigis asjassepuutuvates sektorites (ELTLi artikkel 26 lõige 3). ELTLi artikkel 32 sätestab, et tolliliiduga antud ülesannetega seoses juhindub komisjon vajadusest edendada liikmesriikide ja kolmandate riikide vahelist kaubandust; konkurentsitingimuste arengust; liidu nõuetest toorainega ja pooltoodetega varustamise suhtes ning vajadusest vältida tõsisid häireid liikmesriikide majanduses. ELTLi III jaotis sisaldab ühise põllumajandus- ja kalanduspoliitika reguleerivaid sätteid. ELTLi artikli 39 lõige 1 sätestab ühise põllumajanduspoliitika eesmärgid, milleks muu hulgas on turgude stabiliseerimine (ELTLi artikkel 39 lõige 1 punkt c). ELTLi artikli 40 lõike 2 kohaselt võib ühine põllumajanduse turukorraldus hõlmata kõiki meetmeid, mis on nõutavad ELTLi artiklis 39 seatud eesmärkide saavutamiseks. Komisjoni suur kaalutusõigus konkurentsipoliitikas tuleneb ELTLis sätestatud konkurentsieeskirjadest (ELTLi VII jaotise 1 ptk).

Seega ei ole suur kaalutusõigus üksnes seadusandjal, vaid ka komisjonil. Sõnaselgelt on Euroopa Liidu Kohtu praktikas öeldud, et „[...] ettevõtjatel ei saa olla õiguspärast ootust, et säiliks mingi olukord, mida komisjon võib oma kaalutusõiguse raames muuta [...]. [...] Seda põhimõtet kohaldatakse selgelt konkurentsipoliitikas, mida iseloomustab komisjoni suur kaalutusõigus eelkõige trahvisummade kindlaksmääramise osas.”⁵⁶¹ See tähendab, et teatud valdkondades on muudatused iseloomulikud ja seega ka ettenähtavad. Euroopa Liidu Kohtu praktikast võib järeldada, et institutsioonide kaalutusõigus peab iseenesest viitama isikule, et kehtiva olukorra muutus on ettenähtav. Näiteks komisjoni ulatuslikust kaalutusõigusest tulenevalt ei saanud Dieckmann & Hansen *vs.* komisjon asjas rääkida ettenähtavuse puudumisest, kui komisjon muutis oma algset otsust ja otsustas keelustada kolmandatest riikidest kaaviari importimise.⁵⁶²

Kuigi institutsioonide kaalutusõigus on laiaulatuslik, ei ole välistatud, et institutsiooni kaalutusõigusele on tekkinud piirang, s.t eelnevalt siiski on antud kinnitusi, mis tekitavad isikule põhjendatud lootusi. Eelotsuses kohtuasjas *Irish Farmers Association jt vs. Minister for Agriculture, Food and Forestry, Ireland ja Attorney General on Euroopa Liidu Kohus*, viidates asjaolule, et ettevõtjal ei saa ühise turukorralduse raames õiguspärast ootust tekkida, osutanud siiski, et

⁵⁶¹ *Ibid.*

⁵⁶² Kohtuotsus *Dieckmann & Hansen vs. komisjon*, EU:T:2001:256, punkt 77.

on võimalik, et institutsioon on eelnevalt loonud olukorra, mis andis aluse õiguspärase ootuse tekkeks. Viidatud eelotsuses leidis kohus küll, et ühenduse institutsioonid ei olnud loonud olukorda õiguspärase ootuse tekkeks.⁵⁶³ Kuigi komisjonil on lai kaalutusõigus hindamiseks, kas tegemist on riigiabiga,⁵⁶⁴ pidas Euroopa Liidu Kohus riigiabiga seotud kohtuasjas Belgia vs. komisjon varasemat komisjoni otsust siduvaks. Kohtuasjast Belgia vs. komisjon ilmneb, et kõigepealt leidis komisjon oma otsusega, et teatud tüüpi ettevõtjate suhtes Belgias kohaldatud maksustamiskord ei sisalda abi elemente. Hiljem muutis komisjon oma hinnangut ja võttis vastu uue otsuse, et maksustamiskord kujutab endast ühisturuga kokkusobimatut abi. Selles otsuses kohtuasjas Belgia vs. komisjon viitas Euroopa Liidu Kohus kolmele õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte rikkumise eeldusele ning järeldada võib, et kohus ei pidanud olukorra muutumist ettenähtavaks.⁵⁶⁵ Otsuses kohtuasjas Mulder jt vs. nõukogu ja komisjon leidis Euroopa Liidu Kohus ühe määruse puhul, et ühenduse seadusandja, jättes arvestamata selgelt piiritletud ettevõtjate erilise olukorra, ilma et oleks arvestanud suurema tähtsusega avalikku huvi, rikkus raskelt kaalutusõiguse piire õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet rikkudes. Samas asjas leidis kohus teise uue määruse puhul, et kohus võttis arvesse suurema tähtsusega avalikku huvi ega rikkunud raskelt kaalutusõiguse piire.⁵⁶⁶ See tähendab, et kaalutusõiguse teostamine ja isegi seadusandja puhul võib olla piiratud isikule eelnevalt antud kinnitustega, mis on tekitanud põhjendatud lootusi (vt 2. ptk).

3.2.2 Viited kehtiva olukorra muutmisele ja kaalutusõiguse kasutamisele Euroopa Liidu institutsioonide poolt

Töö autori arvates tuleb pöörata tähelepanu ka muudele sellistele Euroopa Liidu Kohtu praktikas leiduvatele asjaoludele peale kaalutusõiguse, mis viitavad meetme ettenähtavusele. Näiteks põllumajandusvaldkonnas piimatootmise piiramisega seotud kohtuasjas O'Dwyer jt vs. nõukogu leidsid hagejad, et nõukogu sellise määruse vastuvõtmisega, millega vähendati liikmesriigile tagatud üldkoguseid (ingl *the total guaranteed quantities*) kompensatsiooni maksmata, rikuti muu hulgas õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet.⁵⁶⁷ Hagejad väitsid, et enne nõukogu määruse vastuvõtmist kehtinud õiguslik kontekst oli nende õiguspärase ootuse aluseks, ning nad leidsid, et seni kehtinud korra kehtetuks tunnistamine eelneva teatamiseta või üleminekumeetmeid kehtestamata ja kompensatsiooni maksmata tähendas nende õiguspärase ootuse rikkumist.⁵⁶⁸ O'Dwyeri asjas märkis Euroopa Liidu kohus, et nõukogul on lai

⁵⁶³ Kohtuotsus Irish Farmers Association jt vs. Minister for Agriculture, Food and Forestry, Ireland ja Attorney General, EU:C:1997:187, punktid 19–20.

⁵⁶⁴ Kohtuotsus Bundesverband deutscher Banker vs. komisjon, EU:T:2010:59, punkt 38.

⁵⁶⁵ Kohtuotsus Belgia vs. komisjon, EU:C:2006:416, punktid 16, 28–34, 147–167.

⁵⁶⁶ Kohtuotsus Mulder jt vs. nõukogu ja komisjon, EU:C:1992:217, punktid 15, 16, 21.

⁵⁶⁷ Kohtuotsus O'Dwyer jt vs. nõukogu, EU:T:1995:136, punkt 34.

⁵⁶⁸ *Ibid*, punkt 36.

kaalutlusõigus kohandada ühtset piimaturgu muudatuste järgi majandusolukorras, millest järeldub, et põhimõtteliselt ei saa ettevõtja tugineda õiguspärasele ootusele, et nõukogu ei vähenda üldkoguseid ja üksikute tootjate võrdluskvoote tulevikuks. Selles, kas ühenduse meetme vastuvõtmine oli ettenähtav ettevõtja jaoks, leidis Euroopa Liidu Kohus, et ettevaatlik ettevõtja võis ette näha, et võrdluskvoote vähendatakse kompensatsiooni maksmata. Muu hulgas pidas kohus ettenähtavuse hindamisel oluliseks asjaolu, et sellise nõukogu määruse vastuvõtmiseks, millega vähendati võrdluskvoote, oli komisjon teinud eelnevalt ettepaneku, mis oli avaldatud. Komisjoni ettepanekut pidaski kohus huvitatud isikute sõnaselgeks teavitamiseks ning leidis, et kavandatud meede oli ettenähtav ja aegsasti teatavaks tehtud.⁵⁶⁹

Samuti märgib Euroopa Liidu Kohus otsuses kohtuasjas Campo Ebro jt vs. nõukogu ettenähtavusega seoses, et komisjoni ettepanekud, mis viisid vaidlustatud nõukogu määruse vastuvõtmiseni, said enne määruse vastuvõtmist suure tähelepanu osaliseks Hispaania ajakirjanduses.⁵⁷⁰ Seega käsitleb Euroopa Liidu Kohus komisjoni ettepanekut asjaoluna, mis viitab ettenähtavusele. See tähendab, et vastuvõetud meede oli ettenähtav ja ettevõtja õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele tugineda ei saa. Siinkohal tuleb märkida, et samas ei tekita komisjoni ettepanek põhjendatud lootusi. Nimelt, Driessen jt asjas on hagejad leidnud, et komisjoni ettepanek nõukogu määruse muutmiseks on neile tekitanud õiguspärase ootuse, kuid kohus on selle argumendi tagasi lükanud. Euroopa Liidu Kohus leidis aga, et ei ole mingit alust õiguspäraseks ootuseks, et komisjoni ettepanekus sisalduvad normid säilivad, kuivõrd komisjon võib ise võib ettepanekut muuta igal ajal ja nõukogu võib võtta komisjoni ettepaneku vastu muudatustega.⁵⁷¹

Banaanimpordi korraga seonduvas Di Lenardo ja Dilexporti kohtuasjas⁵⁷² märkis Euroopa Liidu Kohus meetme ettenähtavusega seoses institutsioonide kaalutlusõigusele viitamisele lisaks, et asjaomased majandusringkonnad ei võinud omada põhjendatud lootusi, et kolmandatest riikidest pärit banaanide impordile kohalduvaid õigusakte ei muudeta, kuna neid õigusakte on korduvalt muudetud, eriti just WTOga seonduvalt ühenduse võetud rahvusvaheliste kohustustega.⁵⁷³

Otsusest kohtuasjas Delacre jt vs. komisjon võib välja lugeda, et turulolukorra muutus peab viitama ettevaatlikule ettevõtjale, et institutsioon võiks kasutada oma kaalutlusõigust olukorra reguleerimiseks.⁵⁷⁴ Kohtuasjast Unifruit Hellas vs. komisjon järeldub, et minevikus juba aset leidnud meetmed võivad

⁵⁶⁹ *Ibid*, punktid 49–57.

⁵⁷⁰ Kohtuotsus Campo Ebro jt vs. nõukogu, EU:T:1995:35, punkt 64.

⁵⁷¹ Kohtuotsus Driessen jt vs. Minister van Verkeer en Waterstaat, C-13/92, EU:C:1993:828, punktid 31–33.

⁵⁷² Kohtuotsus Di Lenardo ja Dilexport, C-37/02, EU:C:2004:443.

⁵⁷³ *Ibid*, punkt 70–71.

⁵⁷⁴ Kohtuotsus Delacre jt vs. komisjon, C-350/88, EU:C:1990:71, punkt 37.

viidata tulevikus aset leidvatele samadele meetmetele.⁵⁷⁵ Nii märkis kohus, et ettevaatlik ettevõtja oleks pidanud arvesse võtma, et võidakse kehtestada tasa-kaalustusmaks (ingl *a countervailing charge*), kuna ka minevikus oli nii sageli tehtud, ja et ettevõtja ise eksis, kui ta ei näinud ette maksu kehtestamist.⁵⁷⁶

Euroopa Liidu Kohtu aktsepteeritavaid ettenähtavusele viitavaid asjaolusid leidub ka kohtuasjas Hispaania vs. nõukogu,⁵⁷⁷ milles Hispaania Kuningriik nõudis puuvillasektori abisüsteemi muutnud nõukogu määruse tühistamist, kuna muu hulgas rikuti Hispaania arvates selle määrusega puuvillasektori ettevõtjate õiguspärast ootust.⁵⁷⁸ Euroopa Liidu Kohus leidis otsuses kohtuasjas Hispaania vs. nõukogu, et institutsioonid ei olnud tekitanud asjaomastele ettevõtjatele põhjendatud lootusi puuvillasektoris antava abi suhtes enne tehtud muudatusi kohaldamisele kuulunud õigusnormide püsimise osas. Samuti leidis kohus, et õiguspärase ootuse põhimõttele ei saa tugineda ka seetõttu, et ettevaatlik ja mõistlik ettevõtja võis ette näha puuvillatoetuste süsteemi ümberkorraldamist. Kohus viitas ettenähtavusega seoses asjaolule, et see reform on osa laiematest ja põhjalikumatest ümberkorraldustest, millest oli poliitilisel tasandil räägitud paljude aastate jooksul ning mida järgnevalt tutvustati põhjalikult komisjoni teatistes, milles tehti ettepanek nõukogu määruse muutmiseks ning ja kohta avaldati teadaanne Euroopa Liidu Teatajas. Seda, et süsteemi muutmine oli ettenähtav, märkis kohus veel faktiga, et puuvillasektori abisüsteemi on varem juba korduvalt oluliselt muudetud. Euroopa Liidu Kohus ei leidnud, et antud asjas oleks õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet rikutud.⁵⁷⁹

Vaatamata asjaolule, et aluslepingutest tuleneb nõukogu ulatuslik kaalutusõigus (mida Euroopa Liidu Kohtu praktikas on ka kinnitatud), on näiteks Agrargenossenschaft Neuzelle asjas Euroopa Liidu Kohus ettenähtavuse eeldust kontrollides jättnud viitamata nõukogu kaalutusõigusele, vaid selgelt märkinud, et varasemas nõukogu määruses oli selgelt viidatud, et määrust võidakse muuta ja et toetuse saajad peaksid olema valmis kavade võimalikuks läbivaatamiseks turusuundumusi silmas pidades. Seega leidis Euroopa Liidu Kohus, et varasema määruse muutmine oli ettenähtav.⁵⁸⁰ Samuti Euroopa Liidu toetuste piiramisega seotud kohtuasjas Poola vs. komisjon väitis Poola Vabariik, et tootjatel oli võimatu muudatusi ette näha ja oma tegevust selle muutusega kohandada. Euroopa Liidu Kohus lükkas õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte rikkumise tagasi, kuna leidis, et meede oli piisavalt ettenähtav. Kuivõrd eelolevaid muudatusi arutati põllumajandusturgude ühise korralduse komitees, tootjate esindajaid oli teavitatud arutusel olevatest muudatustest, tootjad olid teadlikud muudatuse eelnõust, leidis Euroopa Liidu Kohus, et tootjad ning Poola Vabariik

⁵⁷⁵ Kohtuotsus, 15.12.1994, Unifruit Hellas vs. komisjon, T-489/93, EU:T:1994:297, punkt 67.

⁵⁷⁶ *Ibid*, punkt 67.

⁵⁷⁷ Kohtuotsus Hispaania vs. nõukogu, EU:C:2006:521.

⁵⁷⁸ *Ibid*, punktid 1, 79.

⁵⁷⁹ *Ibid*, punktid 82–86. Vaidlustatud määruse peatükk tühistati proportsionaalsuse põhimõtte rikkumise tõttu. *Ibid*, punktid 135, 137.

⁵⁸⁰ Kohtuotsus Agrargenossenschaft Neuzelle, EU:C:2013:169, punktid 31–33.

teadsid või oleksid pidanud teadma, et ees seisab finantseerimissüsteemi muutmine. Otsusest kohtuasjas Poola vs. komisjon järeldub töö autori arvates, et meetme ettenähtavust hindamiseks ei ole vaja, et uue meetme sätete täpne sisu oleks eelnevalt teada, vaid uue meetme sisu peab olema piisavalt teada.⁵⁸¹ Töö autori arvates selgitab ja laiendab otsus kohtuasjas Poola vs. komisjon ettenähtavuse kriteeriumit.

Nagu Euroopa Liidu Kohtu praktikast nähtub, on kohus esile toonud eri asjaolud, mis peavad viitama ettevaatlikule ettevõtjale, selleks et Euroopa Liidu institutsioon võib kasutada oma kaalutusõigust olukorra reguleerimiseks. Nagu eeltoodud kohtuotsustest nähtub, on nendeks asjaoludeks olnud: muudatuse vastuvõtmiseks tehtud komisjoni eelnev ettepanek, mis oli avaldatud; eelnev suur tähelepanu ajakirjanduses komisjoni ettepanekule, mis viis muudatuse vastuvõtmiseni; asjassepuutuvate õigusaktide varasem korduv muutmine, sh tulenevalt rahvusvahelisest kohustusest; turuolukorra muutus; minevikus juba aset leidnud meetmed võivad viidata tulevikus aset leidvatele samadele meetmetele; arutelud poliitilisel tasandil ümberkorraldustest; viide meetmes endas meetme muutmise võimalikkusest. Nagu selgub, on asjaolusid, mida ettevõtja peab ette nägema, Euroopa Liidu Kohus töö autori hinnangul tõlgendanud laialt.

Küsimus tekib selles, miks viitab kohus ettenähtavuse hindamisel muudele asjaoludele, kui institutsioonide kaalutusõigus iseenesest peaks viitama ettenähtavusele. Selle küsimuse vastus sisaldub õiguskindluse põhimõttes. Euroopa Liidu Kohtu praktika kohaselt nõuab õiguskindluse põhimõtte õigusnormide selgust ja täpsust ning et õigusnormide kohaldamine oleks nende subjektidele ettenähtav. Nagu on eelpool märgitud, on õiguskindluse põhimõtte nõuetest tulenevalt nõutav ettenähtavuse nõude eriti range järgimine õigusnormide puhul, mis võivad tekitada rahalisi tagajärgi, selleks et asjassepuutuvatel isikutel oleks võimalik täpselt teada nende normidega seotud kohustuste ulatust.

Võimalik on, et üldine viide kaalutusõigusele ei ole piisav ja piisav ei pruugi olla ka sõnaselge viide kaalutusõigusele asjassepuutuvas õigusaktis, sest võimalik on, et institutsioon on andnud eelnevalt ettenähtavuse seisukohast vastupidiseid signaale, s.t institutsiooni teatud vormis varasem käitumine on käsitletav täpse kinnitusena, mis tekitab põhjendatud lootusi. Selline olukord oli näiteks Sofrimporti⁵⁸² kaasuses. Sofrimporti kohtuotsusest selgub, et kui komisjon oli kehtestanud kaitsemeetmed kaupade impordi suhtes, ei arvestanud ta teel olevate kaupade erilist positsiooni. Kuid seda arvestamist nõudis just varasem nõukogu määrus ja kohus leidis, et nõukogu määruse alusel oli importijal tekkinud õiguspärane ootus. Kui komisjon leidis, et kaitsemeetmete kehtestamine kaupade suhtes oli ettenähtav, kuna selline võimalus oli varasemas komisjoni määrukses selgelt väljendatud, siis kohus ettenähtavuse suhtes nii ei arvanud ja leidis, et lihtsalt ettevõtjate teavitamine kaitsemeetmete kehtestamise võimalikkusest ei ole piisav. Kohtu seisukoha kohaselt oleks pidanud selleks, et nõuded erimeetmete kehtestamiseks oleks nõukogu määruse kohaselt täidetud,

⁵⁸¹ Kohtuotsus Poola vs. komisjon, EU:T:2015:221, punktid 40–66.

⁵⁸² Kohtuotsus Sofrimport vs. komisjon, EU:C:1990:259.

olema viidatud olukorrale, milles ülekaalukas avalik huvi õigustaks kaitsemeetmete kohaldamist teel olevatele kaupadele.⁵⁸³ Kui mitmetest teistest kohtulahenditest võib järeldada, et lisaks kaalutusõigusele peab kohus ettenähtavuse hindamisel võimalikuks kõikvõimalikus vormis avaldunud eelnevaid asjaolusid, mis teavitavad võimalikust uue meetme vastuvõtmisest, ja kui vastuvõetav meede oli ettenähtav, ei saa õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele tugineda, siis Sofrimporti asjas oli ühes õigusaktis viidatud kaitsemeetmete võimalikule kehtestamisele. Kohtu arvates oli aga kaalukam argument hoopis see, et kui teise varasema õigusakti alusel pidid kaitsemeetmed arvestama teel olevate kaupade erilist positsiooni ning et hageja oligi see erilises olukorras ettevõtja, kelle kaubad olid teel, siis ülekaaluka avaliku huvi puudumisel ei saanud kohaldada peatavaid meetmeid.

3.2.3 Viited kehtiva olukorra muutmisele ja kaalutusõiguse kasutamisele liikmesriikide institutsioonide poolt

Euroopa Liidu Kohtu praktika kohaselt „[...] ei saa ettevõtjatel olla õiguspärasest ootust kehtiva olukorra säilimise osas, kuna siseriiklikud ametivõimud võivad oma kaalutusõigust kasutades seda olukorda muuta [...]”.⁵⁸⁴ Euroopa Liidu Kohtu praktikas on sõnaselgelt välja toodud seos kaalutusõiguse ja ettenähtavuse vahel: „[...] kui maksualane direktiiv jätab liikmesriikidele laiaulatusliku pädevuse, siis tuleb selle direktiiviga kooskõlas vastu võetud õigusnormide muutmist pidada ettenähtavaks [...]”.⁵⁸⁵ Euroopa Liidu Kohtu praktikast järeldub seega, et kaalutusõigus iseenesest viitab, et seni kehtinud olukord ei pruugi säilida ehk muudatused on ettenähtavad.

Maksuvabastuse süsteemi ennetähtaegse kehtetuks tunnistamisega seotud Plantanoli eelotsusest võib järeldada, et ka liikmesriigi õigusnormi muudatuse puhul ei pruugi liikmesriigi kaalutusõigus olla ainumäärav viide ettenähtavusele. Plantanoli eelotsusest võib järeldada, et liikmesriigi käitumine võib viidata teatud olukorras, et kaalutusõigust ei kasutata. Kuigi Euroopa Liidu Kohus märkis, et direktiiviga kooskõlas vastu võetud liikmesriigi õigusnormi muudatust tuleb pidada ettenähtavaks, jättis Euroopa Liidu Kohus eelotsuse taotluse esitanud kohtu kindlaks määrata, kas ettevaatlik ettevõtja oleks võinud sellist kehtetuks tunnistamist ette näha. Kuna küsimus oli seotud liikmesriigi õigusnormidega, andis Euroopa Liidu Kohus liikmesriigi kohtule suunise, et arvesse tuleb võtta, millist teabe levitamise viisi liikmesriik tavaliselt kasutab ning antud asja asjaolusid, mida liikmesriigi kohtul tuleb hinnata selgitamiseks, kas selle õigusaktiga on ettevõtjate õiguspärase ootusega nõuetekohaselt arvestatud.⁵⁸⁶

⁵⁸³ *Ibid*, punktid 15–19.

⁵⁸⁴ Kohtuotsus Plantanol, EU:C:2009:539, punkt 53.

⁵⁸⁵ *Ibid*, punkt 54.

⁵⁸⁶ *Ibid*, p 57.

Plantanoli eelotsusest nähtub, et liikmesriigi ja tema ametiasutuste käitumine võib olla vastuoluline: muudatustest tulenevad uued maksudeklaratsiooni-vormid olid teatud ajani kättesaamatud; energiaseaduses sisalduvate maksusoodustuste kehtetuks tunnistamine viidi läbi eraldi õigusaktiga, millest üks sätestas maksuvabastuse, samas kui teine selle kehtetuks tunnistas. Euroopa Liidu Kohus ei välistanud, et teatud asjaolud viitavad sellele, et kõnealustel liikmesriigi õigusnormidel puudus asjaomastes ringkondades piisav avalikustatuse tase, mis muutis raskemini arusaadavaks liikmesriigi õigusnormide kohaldatavuse nende õigusnormide subjektidele. Euroopa Liidu Kohus tõi ettenähtavuse hindamiseks välja talle esitatud toimikust nähtuvad mitmed asjaolud, nagu asjaolu, et asjakohane säte oli igal juhul sellist laadi, et see andis ettevaatlikule ettevõtjale algusest peale teada, et liikmesriigi ametivõimud võivad maksuvabastuse süsteemi muuta või selle kehtetuks tunnistada; maksuvabastuse süsteemi kehtetuks tunnistamine kuulutati välja uue enamusvalitsuse sõlmitud koalitsioonikokkuleppega; meetmest anti teada ka seaduse eelnõuga. Eelotsuses on viidatud ka asjaomaste ringkondadega aset leidnud aruteludele. Euroopa Liidu Kohus pidas siiski oluliseks märkida, et enne maksuvabastuse süsteemi kehtetuks tunnistamist kinnitas liikmesriigi seadusandja nimetatud süsteemi lõpptähtaja, nähes siiski ette, et toimub selle süsteemi järkjärguline kõrvaldamine maksuvähenduste järjestikuse vähendamise kaudu. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnata jäi, kas asjaolu, et kõne all oleva perioodi jooksul ei tehtud ühenduse õigusnormidesse ühtegi muudatust, võis ettevaatlikule ettevõtjale sisendada, et liikmesriigi õigus jääb samuti muutumatuks, hoolimata asjaolust, et liikmesriigil on antud asjas kõne all olnud direktiivis ettenähtud eesmärkide saavutamiseks vajalike meetmete kehtestamiseks laiaulatuslik kaalutusõigus. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu kontrollida jäi, kas põhikohtuasja hagejal ettevaatliku ettevõtjana oli piisavalt teavet eeldada, et maksuvabastuse süsteem tunnistatakse kehtetuks enne algselt kehtestatud lõpptähtaega.⁵⁸⁷

Nagu Plantanoli eelotsusest ilmneb, on Euroopa Liidu Kohtu esile toodud asjaolud, mida liikmesriigi kohtul tuleb liikmesriigi õigusnormide muudatuse ettenähtavuse hindamiseks kontrollida, samalaadsed kui Euroopa Liidu õigusnormide muudatuste ettenähtavuse hindamisel. Euroopa Liidu Kohus toob asjaoludena esile õigusnormide muudatuse ettenähtavuse hindamiseks muu hulgas viited koalitsioonilepingule, seaduse eelnõule, aruteludele asjaomaste ringkondadega. Kuigi Euroopa Liidu Kohus on Plantanoli asjas ettenähtavuse hindamiseks ühe piiritleva teguri küll ära märkinud, s.o arvesse tuleb võtta, millist viisi liikmesriik teabe levitamiseks tavaliselt kasutab, on töö autori arvates ettenähtavuse kriteeriumit tõlgendatud laialt.

Aktsepteeritavaks viisiks võib osutuda ka pressiteade. Gemeente Leusden ja Holin Groepi asjas leidis Euroopa Liidu Kohus, et Madalmaade seadusandja on teavitanud maksukohustuslast kavandatavast seadusemuudatusest pressiteatega.⁵⁸⁸ Seega on Euroopa Liidu Kohus liikmesriigi õigusnormide muudatuse

⁵⁸⁷ *Ibid*, p 58–67.

⁵⁸⁸ Kohtuotsus Gemeente Leusden ja Holin Groep, EU:C:2004:263, punkt 81.

ettenähtavaks tunnistamisel pidanud võimalikuks väga minimaalses vormis teavitamist.

Plantanoli eelotsusest nähtub siiski, et Euroopa Liidu direktiivi alusel vastu võetud liikmesriigi õigusnormi muudatuse puhul on ettenähtavuse hindamisel erinevus ettenähtavuse hindamisel Euroopa Liidu õigusnormi puhul. Euroopa Liidu Kohtu otsusest tuleneb, et kui teatud kord on Euroopa Liidu direktiivi alusel sätestatud liikmesriigi õigusnormiga, tuleb arvesse võtta, millist viisi liikmesriik teabe levitamiseks tavaliselt kasutab.

Ettenähtavuse hindamine ei ole relevantne ainult õigusnormide muutmise kontekstis, vaid ka teistel juhtudel. Käibemaksustamisega seotud Salomie ja Olteani otsuses oli küsimus, kas liikmesriigi maksuhaldur oli andnud täpseid kinnistusi, mis oleks tekitanud maksumaksjale põhjendatud lootusi. Selles osas leidis Euroopa Liidu Kohus, et tuleb kontrollida, kas maksuhalduri käitumine tekitas ettevaatlikule ettevõtjale põhjendatud ootuse, ja kui tekitas, siis kas see ootus on õiguspärane. Viidatud otsusest tuleneb, et isegi kui maksuhaldur viljeleb praktikat, mida hiljem muudetakse, peab ettevõtja seda muutmise võimalust liikmesriigi õiguse alusel ette nägema ja eriti siis, kui tegemist on teatud ala professionaalidega.⁵⁸⁹ Nagu töö autori on järeldanud selle töö punktis 2.5.1.2, demonstreerivad kohtuasja *Ferriere San Carlo vs. komisjon*⁵⁹⁰ asjaolud töö autori arvates, et isiku seisukohast vaadatuna esinevad olukorrad, kus on väga keeruline otsustada, kas institutsiooni praktika on või ei ole õiguspärane. Töö autori arvates nõuab põhimõtteliselt Salomie ja Olteani asjast tulenev ettenähtavuse käsitlus, et ettevõtja peab olema oma teadmistega kehtivast käibemaksu regulatsioonist kõrgemal tasemel kui maksuhaldur. Ettevõtja peab omama kompetensi, et hinnata, et maksuhalduri praktika on õigusvastane ja seda võidakse muuta.

Põhimõtteliselt on Euroopa Liidu Kohus leidnud, et ettevõtja peab alati olema teadlik Euroopa Liidu Teatajas avaldatud asjakohastest teemadest, mis puudutavad selle ettevõtja tegevust. Lisaks peab ettevõtja olema võimeline avastama, et liikmesriigi ametiasutuste tegevus ei ole kooskõlas Euroopa Liidu õigusega.⁵⁹¹ Seega on töö autori hinnangul seatud erakordselt kõrged nõudmised ettevõtjale ettenähtavuse seisukohalt.

3.3 Ettevaatlik ettevõtja ettenähtavuse hindamisel

Euroopa Liidu Kohtu praktika kohaselt olukorras, kus ettevaatlik ettevõtja on „võimeline“ ette nägema tema huve puudutava Euroopa Liidu meetme vastuvõtmist, ei saa ta selle meetme vastu võtmisel tugineda õiguspärase ootuse

⁵⁸⁹ Kohtuotsus *Salomie ja Oltean*, EU:C:2015:454, punkt 47.

⁵⁹⁰ Kohtuotsus *Ferriere San Carlo vs. komisjon*, EU:C:1987: 486.

⁵⁹¹ Kohtuotsus *Behn Verpackungsbedarf vs. Hauptzollamt Itzehoe*, EU:C:1990:269, punktid 13–15.

kaitse põhimõttele.⁵⁹² Uue meetme ettenähtavuse hindamine on seotud sellega, kas ettevaatlik ettevõtja võis ette näha teda puudutava meetme vastuvõtmist. Töö autori arvates nähtub aga eelkäsitletud Euroopa Liidu Kohtu praktikast, et ettenähtavusele viitavate asjaolude puhul ei kehti „võib“ ette näha, vaid kehtib „peab“ ette nägema. Nagu eespool selgus, on asjaolusid, mida ettevõtja peab ette nägema, Euroopa Liidu Kohus töö autori hinnangul tõlgendanud laialt.

Ettenähtavuse kriteerium on pärinud kriitikat ja seda kriitikat võib pidada kahesuunaliseks: räägitakse nii ebaselgusest kui ka liigsest rangusest. Ühelt poolt on leitud, et ettenähtavuse nõutav tase ei ole kaugeltki selge.⁵⁹³ Teiselt poolt on sedastatud, et nõuded ettevõtjale on väga ranged.⁵⁹⁴ Søren Schønbergi ja Paul Craigi arvates on Euroopa Liidu Kohus võtnud range seisukoha selle suhtes, mida ettevõtjad ja teenistujad peaks ette nägema, ning on pidanud küsitavaks sellise ranguse põhjendatust. Kui Schønbergi arvates on selline kohtu seisukoht kohane suurimate ja hästi teavitatud ettevõtjate jaoks, siis väiksemate ja vähem kogenud ettevõtjate jaoks võiks Schønbergi arvates olla võimalik paindlikum ning liberaalsem käsitlus.⁵⁹⁵ Siinkohal märgib töö autor, et Euroopa Liidu ametnikud peavad teadlikud olema üksnes Euroopa Liidu ametnike

⁵⁹² Kohtuotsus Agrargenossenschaft Neuzelle, EU:C:2013:169, punkt 26; kohtuotsus AJD Tuna, EU:C:2011:153, punkt 73. Siinkohal tuleb märkida, et Euroopa Kohtus, pidades silmas ettevõtjat ettenähtavuse hindamise kontekstis, on eestikeelne tõlge olnud erinev. Nimelt on eesti keelde tõlgitud „ettevaatlik ja arukas majandustegevuses osaleja“ (kohtumenetluse keeles sks „*ein umsichtiger und besonnener Wirtschaftsteilnehmer*“, ingl „*prudent and alert economic operator*“, pr „*un opérateur économique prudent*“). Vt kohtuotsust Agrargenossenschaft Neuzelle, EU:C:2013:169, punkt 26; kohtuotsust AJD Tuna, EU:C:2011:153, punkt 73. Tõlgitud on ka „ettenägelik ja mõistlik ettevõtja“ (kohtumenetluse keeles prantsuse keeles „*un opérateur économique prudent*“, ingliskeelses tõlkes „*a prudent and discriminating trader*“). Vt kohtuotsust Gerekenis ja Procola, EU:C:2004:454, punkt 29. Eesti keelses tõlkes on ka „korralik ja mõistlik ettevõtja“. Vt kohtuotsust komisjon vs. Koninklijke FrieslandCampina, EU:C:2009:556, punkt 84. Euroopa Liidu Kohus on kasutanud ettevaatliku ettevõtja mõistet õiguspärase ootuse kaitse üldiste eelduste nimetamise kontekstis. Vt kohtuotsust Agrargenossenschaft Neuzelle, EU:C:2013:169, punkt 26; kohtuotsust AJD Tuna, EU:C:2011:153, punkt 73. „Hoolas ettevõtja“ (kohtumenetluse keeles prantsuse keeles „*un opérateur économique diligent*“, ingliskeelses tõlkes „*a diligent business operator*“) on kasutusel kitsamalt riigiabi kontekstis, öeldes, et hoolas ettevõtja peab suutma üldjuhul kindlaks teha, kas ELTLi artiklis 108 ette nähtud menetlust on järgitud. Vt kohtuotsust France Télécom vs. komisjon, EU:C:2011:811, punkt 59. Arvestades Euroopa Liidu Kohtu praktika alusel meetme ettenähtavuse hindamisel inglisis-, saksa-, prantsuskeelseid termineid ning Euroopa Liidu Kohtu otsuste eestikeelset tõlget, on ka selles töös nimetatud ettenähtavuse hindamise kontekstis ettevõtjat selguse ja süsteemsuse huvides „ettevaatlikuks ettevõtjaks“.

⁵⁹³ T. Tridimas 2006, lk 265.

⁵⁹⁴ S. Schønberg, lk 128; A. Simonati, lk 55; P. Craig 2012, lk 571; De Vos on kirjutanud, et Madalmaade õiguses ei ole nõutav sellisel tasemel professionaalsus kui Euroopa Liidu õiguses. Madalmaade õiguses on aktsepteeritav keskmisel tasemel ettevaatlikus. Vt N. A. De Vos, lk 617.

⁵⁹⁵ S. Schønberg, lk 128; P. Craig 2012, lk 571.

personalieeskirjade muutmise võimalikkusest.⁵⁹⁶ Töö autori hinnangul on ettevõtjate jaoks ettenähtavuse nõude täitmine sisult oluliselt keerulisem ja mahukam.

Mis puudutab eeltoodud esimest kriitilist väidet, et ettenähtavuse tase ei ole selge, siis eelpool on töö autor järeldanud, et ettenähtavuse kriteeriumit on Euroopa Liidu Kohus tõlgendatud väga laialt. Nõustuda tuleb, et nõuded ettevõtjatele on väga ranged. Ettevõtjad peavad olema eriliselt ettenägelikud, nad peavad olema kursis oma spetsiifilise valdkonna normide võimalike muudatustega, millele sageli lisandub maksuõiguslik aspekt ja seda nii liikmesriigi kui ka Euroopa Liidu õiguses. Euroopa Liidu Kohtu praktika kohaselt peab ettevõtjate teadlikkus olema laiapõhjaline, nad peavad arvestama kõikvõimalike viidetega, et kehtivat olukorda võidakse muuta, nagu eelnevates alapunktides selgitatud on. Võib öelda, et ettevõtjal lasub „kohustus olla peaaegu täiuslik“⁵⁹⁷. Ettevaatlikuks ettevõtjaks olemise nõude täitmisega kaasneb arvestatav koormus ja Euroopa Liidu Kohtu praktikast võib järeldada, et selle koormuse täitmine kõrgel tasemel on ettevõtlusega kaasnev kohustus.

Võib küsida, kuivõrd suure koormuse panemine ettevõtjale vastab reaalsele võimalustele. Plantanoli eelotsuses on Euroopa Kohus ettenähtavuse hindamise kontekstis viidanud liikmesriigi regulatiivsele raamistikule, mis on kohtu sõnul kõige arusaadavam õiguslik raamistik väike- ja keskmise suurusega ettevõtjatele.⁵⁹⁸ Nimetatud viidet võib mõista kui Euroopa Liidu Kohtu enda mõõn-mist, et ettenähtavuse mõistmine Euroopa Liidu õiguses ei pruugi olla kõige lihtsam ülesanne väike- ja keskmise suurusega ettevõtjatele. Kuid see ei tähenda, et Euroopa Liidu Kohus oleks ettenähtavuse hindamisel teinud mingi-suguseidki järeleandmisi nimetatud ettevõtjatele. Seoses ettenähtavusega puu-duvad Euroopa Liidu Kohtu praktikas viited vähem nõudlikule standardile. Euroopa Liidu Kohtu praktikast ilmneb selge põhisõnum ettenähtavuse hinda-misel – ettevõtjalt eeldatakse väga aktiivset hoiakut ja suurt teadlikkust, enese-kohustust olla teavitatud. Mitte mingit tähendust ei oma seejuures, milliste ressurssidega ettevõtja opereerib. Töö autori arvates peaks viimane asjaolu tähendust omama. Töö autori arvates vääriks kaalumist eespool osutatud

⁵⁹⁶ Ametnikega seotud kohtupraktikast näiteks kohtuotsus *Abrias vs. komisjon*, EU:C:1985:283, punktid 23–27; kohtuotsus, 15.7.1994, *Browet jt vs. komisjon*, T-576/93, EU:T:1994:93, punkt 46; kohtuotsus *Centeno Mediavilla jt vs. komisjon*, EU:C:2008:767, punkt 91; kohtuotsus *Angé Serrano jt vs. parlament*, EU:C:2010:116, punktid 33, 34, 93.

⁵⁹⁷ See väljend pärineb Thomas Wäldelt. Õiguspärase ootuse kaitse on aktuaalne rahvusvahelises investeerimisõiguses, mille raames on eriarvamusi õiguspärase ootuse põhi-mõtte kujundamisel. Nimelt, Wälde on oma eriarvamuses vahekohtuasjas *Thunderbird v Mexico* arutlenud õiguspärase ootuse kontseptsiooni üle, nagu seda peaks tõlgendama NAFTA artikli 1105 alusel. Wälde nimetas teiste vahekohtunike käsitlust investorist „kohustuseks olla peaaegu täiuslik“ suhetes riigiga. Vt *International Thunderbird Gaming Corporation v Mexico*, UNCITRAL (NAFTA), *Separate Opinion*, December 2005 (of Thomas Wälde), punkt 6. – Arvutivõrgus <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0432.pdf> (17.11.2015).

⁵⁹⁸ Kohtuotsus *Plantanol*, EU:C:2009:539, punkt 61.

Schønbergi idee, et väiksemate ettevõtjate jaoks võiks olla võimalik paindlikum käsitus. Kohtujurist Stix-Hackli järgi hinnatakse ettenähtavust aga „standardiseeritud“ ettevõtja seisukohalt.⁵⁹⁹ Euroopa Liidu Kohtu ettevaatliku ettevõtja käsitus on ettenähtavuse hindamisel liialt mehaaniline. Mõnevõrra teistsugune käsitus tähendaks kohtu jaoks suuremas mahu kaalumist, selleks et hinnata ettevõtja enda võimalusi ja aktiivset panust ettenähtavuse kriteeriumi seisukohalt. Kui see ettenähtavuse käsitus oleks ettevõtjate jaoks teatud juhtudel soodsam, ei tähendaks see seda, et ohtu võiks sattuda Euroopa Liidu aluslepingutega kokku lepitud Euroopa Liidu eesmärkide realiseerimine.

⁵⁹⁹ Kohtujuristi ettepanek, Stix-Hackl, kohtuasi Di Lenardo ja Dilexport, EU:C:2004:38, punkt 97.

4. ÜLEKAALUKA AVALIKU HUVI PUUDUMINE KUI ÕIGUSPÄRASE OOTUSE KAITSE PÕHIMÕTTE RIKKUMISE EELDUS

„Ükskõik millised seadused ka ei oleks, tuleb neid alati järgida ja suhtuda neisse nagu avalikkuse südametunnistusse, millega üksikisikute südametunnistusel tuleb kohaneda.“⁶⁰⁰

4.1 Avaliku huvi piiritlemine

Kolmandaks õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte rikkumise eelduseks on Euroopa Liidu Kohtu praktika kohaselt asjaolu, et puudub avalik huvi, mis kaalub üles isiku põhjendatud lootused.⁶⁰¹

See, et väidetavasse avalikku huvisse võiks teatava ettevaatusega suhtuda, järeldub Friedrich August von Hayeki mõtetest. Ta on kirjutanud, et „[...] erinevate mõistete ebaselgus, mida on kasutatud, on teinud selle võimalikuks, et kuulutada peaaegu iga huvi üldiseks huviks ja et sundida suured hulgad teenima eesmäärke, millest nad ei ole üldse huvitatud.“⁶⁰² Mõõndes siiski, et avalikku huvi ei ole võimalik ammendavalt selgitada, on ikkagi küsimus, kas avalikku huvi on võimalik piiritleda. Mida ütlevad aluslepingud ja mida ütleb Euroopa Liidu Kohtu praktika?

Aluslepingud küll nimetavad üksikutes sätetes „avalikust huvist“ ja „üldisest huvist“ lähtumist (ELLi art 17 lg 1; ELLi art 24 lg 2; ELLi art 32 esimene lõik; ELTLi art 15 lg 3 teine lõik; ELTLi art 285 teine lõik), kuid otseselt ei avane nende mõistete sisu. Euroopa Liidu Kohtu praktikast on järeldatav, et avalikuks huviks Euroopa Liidu õiguses on Euroopa Liidu huvid. Nii nähtub otsusest kohtuasjas *Belgia vs. komisjon*⁶⁰³, et Euroopa Liidu Kohus paneb võrdusmäärgi avaliku huvi ja ühenduse huvide vahele. Nimetatud asjas pidas Euroopa Liidu Kohus vajalikuks veenduda, kas võis esineda avalik huvi, mis oleks üles kaalunud ettevõtja huvi üleminekuperioodi kehtestamiseks. Kohus leidis, et komisjon ei tõendanud, kuidas on ühenduse huvid vastuolus üleminekuperioodiga.⁶⁰⁴

⁶⁰⁰ Montesquieu. *Pärsia kirjad*. Tallinn: Perioodika, 1994, lk 197.

⁶⁰¹ Kohtuotsus *Sofrimport vs. komisjon*, EU:C:1990:259, punktid 16–21; kohtuotsus *Spagl vs. Hauptzollamt Rosenheim*, EU:C:1990:450, punkt 15; kohtuotsus *Affish vs. Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees*, EU:C:1997:373, punkt 57; kohtuotsus *Dieckmann & Hansen vs. komisjon*, EU:T:2001:256, punkt 80; kohtuotsus *Madalmaad vs. nõukogu*, EU:C:2001:620, punkt 116; kohtuotsus *Belgia vs. komisjon*, EU:C:2006:416, punktid 148, 164, 165; kohtuotsus komisjon vs. Koninklijke FrieslandCampina, EU:C:2009:556, punkt 85.

⁶⁰² F. A. Hayek. *Law, Legislation and Liberty. A new statement of the liberal Principles of justice and political economy*. London: Routledge 1982, Reprinted 1993, 1998, Transferred to Digital Printing 2003, 2. köide, 7. ptk, lk 1.

⁶⁰³ Kohtuotsus *Belgia vs. komisjon*, EU:C:2006:416.

⁶⁰⁴ *Ibid*, punktid 164–165.

Euroopa Liidu Kohtu praktika osutab asjaolule, et Euroopa Liidu eesmärkide täitmine on Euroopa Liidu avalikuks huviks.⁶⁰⁵ ELLi artiklist 1 tuleneb, et lepinguosaliselised asutavad Euroopa Liidu, millele liikmesriigid annavad pädevuse oma ühiste eesmärkide saavutamiseks. ELLi artikli 3 lõike 1 kohaselt on Euroopa Liidu eesmärk edendada rahu, oma väärtusi ja oma rahvaste hüvangu. ELLi artikli 3 lõigetes 2–5 on eesmärgid täpsustatud. Eesmärgid on väga laia ulatusega. Euroopa Liidu eesmärkidena on nimetatud muu hulgas sellise sisepiirideta ala loomist, kus isikute vaba liikumine on tagatud koos välispiirikontrolli, varjupaiga ja sisserändega ning kuritegevuse ennetamise ja selle vastu võitlemisega seotud asjakohaste meetmete rakendamisega; siseturu rajamist, mille eesmärk on saavutada täielik tööhõive ja sotsiaalne progress; majandus- ja rahaliidu loomist, mille rahaühik on euro; Euroopa Liidu väärtuste ja huvide kaitset suhtes maailmaga, mille juures Euroopa Liit toetab rahu ja turvalisust, maailma säästvat arengut, rahvaste solidaarsust ja vastastikust austust, vaba ja ausat kaubandust, vaesuse kaotamist, inimõiguste kaitset ning rahvusvahelise õiguse järgimist ja arendamist. ELLi artikli 3 lõike 6 kohaselt rakendab Euroopa Liit oma eesmärkide järgimiseks asjakohaseid vahendeid pädevuse järgi, mis talle aluslepingutega antakse. ELLi artikli 13 lõike 1 kohaselt on Euroopa Liidu käsutuses institutsiooniline raamistik, mille eesmärk on edendada liidu väärtusi, taotleda liidu eesmarke, teenida liidu, selle kodanike ja liikmesriikide huve ning tagada liidu poliitika ja meetmete kooskõla, tõhusus ning järjepidevus. Sionaidh Douglas-Scott sõnul on ELLis loetletud väärtused ja eesmärgid „erakordselt (üli)ambitsioonikad“ ja ta on pidanud küsitavaks nende saavutamist.⁶⁰⁶ Siiski võib ühelt poolt öelda, et avalik huvi on piiritletav Euroopa Liidu õiguses Euroopa Liidu taotletavate eesmärkidega aluslepingute alusel. Teiselt poolt tuleb märkida, et kuna eesmärgid on väga laia ulatusega, on ka avalik huvi väga laia ulatusega.

4.2 Avaliku huvi ja erahuvi kaalumine

Euroopa Liidu Kohtu praktika kohaselt: „[...] ühenduse institutsioonid ei või, ilma et riikuks õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet, vastu võtta meetmeid, mille tagajärjel kaotavad ettevõtjad õigused, [mida] nad võivad õiguspäraselt nõuda, ilma et tuginetaks mingile ülekaalukale avalikule huvile [...].⁶⁰⁷ Ülemineku-meetmetega seonduvalt on Euroopa Liidu Kohus leidnud, et „[...] õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet on rikutud, kui ülekaaluka põhjusega avaliku huvi puudumisel, ühenduse institutsioon muudab kohese mõjuga ja ilma hoiatuseta asjassepuutuvate ettevõtjate jaoks kaitsmist vääriva erilise hüve ilma, et võtaks vastu asjakohaseid üleminekumeetmeid [...].⁶⁰⁸ Teisisõnu on Euroopa Liidu

⁶⁰⁵ Kohtuotsus *Affish vs. Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees*, EU:C:1997:373, punkt 57.

⁶⁰⁶ S. Douglas-Scott, lk 413.

⁶⁰⁷ Kohtuotsus *Madalmaad vs. nõukogu*, EU:C:2001:620, punkt 116.

⁶⁰⁸ Kohtuotsus *Campo Ebro jt vs. nõukogu*, EU:T:1995:35, punkt 52.

Kohtu praktikas öeldud, et „[...] isegi kui ühendus oli esmalt loonud olukorra, mis võib anda aluse õiguspäraseks ootuseks, võib ülekaalukas avalik huvi välis-
tada üleminekumeetmete vastu võtmise olukordade suhtes, mis tekkisid enne
uute normide jõustumist, kuid mis ei olnud veel lõppenud [...]“.⁶⁰⁹ Eeltoodu
tähendab, et ülekaaluka avaliku huvi olemasolul võib vastu võtta nii uue
meetme kui ka jätta kehtestamata üleminekumeetmed, isegi kui institutsioon on
isikule tekitanud põhjendatud lootusi. Õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte
rikkumise tuvastamisel on relevantne üksnes ülekaalukas avalik huvi. Teisi-
sõnu, ülekaaluka avaliku huvi esinemisel isiku õiguspärasest ootust ei kaitsta.
Edasi tõusetub kaks küsimust. Milles on seisnenud Euroopa Liidu Kohtu
praktikas avalik huvi, mis on üles kaalunud erahuvi? Kuidas, missugust testi
kasutades jõuab Euroopa Liidu Kohus järelduseni, et avalik huvi on üle-
kaalukas?

Francis G. Jacobs on sedastanud kahe fundamentaalse huvi sagedast konf-
likti – ühel pool on huvi kaitsta isiku õiguspärasest ootust ja teisel pool avalik
huvi mitte pärssida poliitikat, mis võib kasu tuua üldsusele.⁶¹⁰

Paul Craig heidab ette, et Euroopa Liidu Kohtu praktikast ei selgu täpselt
kohtu kohaldatav standard või õiguslik test otsustamisel, kas avalik huvi on
ülekaalukas, et mitte kaitsta õiguspärasest ootust. Ta osutab Søren Schønbergi
arvamusele, mille kohaselt piirab Euroopa Liidu Kohus poliitika muutmist, kui
asjassepuutuvate isikute huvide ja poliitika kaalutluste vahel eksisteerib muu-
tuste kasuks „märkimisväärne tasakaalu puudumine“ (ingl *a significant im-
balance*).⁶¹¹ Craigi hinnangul ei ole selge, mis vahe on mõistel „*significant
imbalance*“ ja proportsionaalsuse testil, ning leiab, et ka antud kontekstis peaks
kohaldama proportsionaalsuse testi, mis on, nagu ta märgib, üldine test kohtu-
likus kontrollis Euroopa Liidu õiguses, et määratleda, kas õiguspärase ootuse
kõrvalejätmine on õigustatud. Samas toob Craig näitena Euroopa Liidu Kohtu
praktikast Spagli otsuse, kus tema sõnul ongi sisuliselt kohaldataud klassikalist
proportsionaalsuse testi, mis tähendab kolmeastmelist uurimist. Craigi hinnan-
gul tuvastas kohus Spagli otsuses kõigepealt õiguspärase ootuse olemasolu.
Teiseks leidis kohus Craigi sõnul, et uus regulatsioon koormas hagejat oluliselt.
Kolmandaks uuris kohus Craigi arvates avaliku huvi põhjendust ja leidis, et
üldine huvi ei õigusta kehtestatud piiranguid.⁶¹² Teisisõnu ei leidnud kohus
Spagli asjas ülekaalukat avalikku huvi. Nentides, et ega Craig ei väidagi, et
proportsionaalsuse test väga selgelt jälgitav oleks, võib siiski öelda, et kaudselt
võib proportsionaalsuse testi Spagli otsuses küll näha, kuid otseselt seda ikkagi
sellest otsusest ei nähtu. Töö autori arvates ei paista kohtuotsusest selgelt välja,

⁶⁰⁹ Kohtuotsus *Affish vs. Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees*, EU:C:1997:373, punkt 57.

⁶¹⁰ S. Schønberg, F. G. Jacobs eessõna.

⁶¹¹ P. Craig 2012, lk 584–585; S. Schønberg, lk 150.

⁶¹² P. Craig 2012, lk 585–586. Kohtuotsus *Spagl vs. Hauptzollamt Rosenheim*, EU:C:1990:450, punkt 15. Craig märgib, et Ühendkuningriigi kohtud on arendanud välja kohtuliku kontrolli testi proportsionaalsuse seisukohalt selleks juhuks, kui avalik organ püüab vältida õiguspärasest ootust. Vt P. Craig 2012, lk 586 ja seal joonealune viide 173.

milles avalik huvi seisnes. Kohus üksnes märkis, et avalik huvi ei õigusta piiranguid. Kui Euroopa Liidu Kohus on avalikku huvi kõrvale jättes üksnes konstateerinud, et ülekaalukat avalikku huvi ei eksisteeri,⁶¹³ siis Spagli otsus on ka töö autorile ainus teadaolev, kust mingitki testi on võimalik välja lugeda, kui avalik huvi on kõrvale jäetud.

Järgnevalt analüüsitakse kohtuotsuseid, milles on leitud, et avalik huvi kaalus üles ettevõtjate põhjendatud lootused. Kalatoodete impordi peatamisega seotud kohtuasjas *Affish vs. Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees ja Hansen vs. komisjon* tehtud eelotsuses oli küsimus komisjoni otsuse kooskõlas muu hulgas õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega. Otsusest nähtub, kuidas kohus jõuab lakooniliselt ülekaaluka avaliku huvini. Kõigepealt möönab kohus põhjendatud lootuste olemasolu, siis nimetab olukorda muutnud ja vaidlustatud otsuse eesmärgi ja märgib lühidalt, et see eesmärk ongi ülekaalukas avalik huvi. Antud juhul oli selleks ülekaalukaks huviks rahvatervise kaitse. Kohus märkis, et „[v]aidlusaluse otsuse eesmärk, nimelt rahvatervise kaitse, kujutab seda liiki ülekaalukat avalikku huvi.“⁶¹⁴ Otsuses kohtuasjas *Dieckmann & Hansen vs. komisjon* kordab kohus, et rahvatervise kaitse tähendab ülekaalukat avalikku huvi ning leiab, et „[...] kaaviari importimise keeld Kasahstanist on õigustatud tarbijate tervise kaitse alusel ja seetõttu ülekaaluka avaliku huvi [alusel] kohtupraktika mõttes.“⁶¹⁵ Siit ilmneb, et Euroopa Liidu Kohus paneb võrdusmäärgi rahvatervise kaitse ja selle ülekaalukuse vahele. Järeldada võib, et rahvatervise kaitse kui avalik huvi on iseenesest nii oluline, et kohus ei pea vajalikuks kaalumist erahuvi suhtes. Märkida tuleb, et ELTLi XIV jaotis on pühendatud rahvatervisele ning ELTLi artikli 168 lõike 1 kohaselt tagatakse kogu Euroopa Liidu poliitika ja meetmete määramisel ja rakendamisel inimeste tervise kõrgetasemeline kaitse. Võrreldes neid kahte kohtuotsust, milles rahvatervise kaitse on ülekaalukaks avalikuks huviks nimetatud teiste eespool nimetatud Euroopa Liidu Kohtu otsusetega, milles ülekaalukat avalikku huvi ei ole leitud, võib töö autori arvates järeldada, et Euroopa Liidu majanduspoliitilised huvid ei

⁶¹³ Kohtuotsus *Sofrimport vs. komisjon*, EU:C:1990:259, punkt 19; kohtuotsus *Mulder jt vs. nõukogu ja komisjon*, EU:C:1992:217, punkt 16. Töö autori hinnangul on Riigikohtu praktikas selgelt jälgitav õiguspärase ootuse vs. avaliku huvi kaalumise. Nimelt on Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium keskkonnatasude asjas esiteks uurinud, kas vee erikasutustasu määrase ja kaevandamistasude määrase muutmise riivati mõnd isikute põhiõigust, teiseks leidnud riive legitiimsuse eesmärgi ja kolmandaks hinnanud riive proportsionaalsust legitiimsuse eesmärgi suhtes. Riive proportsionaalsuse hindamine legitiimsuse eesmärgi suhtes tähendab riive sobivuse, vajalikkuse ja mõõdukuse hindamist. „Riive mõõdukuse hindamisel tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust [...]. [...] Riive intensiivsust iseloomustab see, kui palju muudatus isikuid mõjutab.“ Kolleegium leidis, et „[...] eesmärk suunata ettevõtjaid loodusressursse säästvalt kasutama ja suurendada riigieelarve tulusid ei kaalu üles ettevõtlusvabaduse riivet koosmõjus õiguspärase ootuse põhimõttega.“ Vt RKPJKo 3-4-1-27-13, punktid 42–80.

⁶¹⁴ Kohtuotsus *Affish vs. Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees*, EU:C:1997:373, punkt 57.

⁶¹⁵ Kohtuotsus *Dieckmann & Hansen vs. komisjon*, EU:T:2001:256, punkt 80.

ole automaatselt ülekaalukaks avalikuks huviks, kuigi ka need tulenevad aluslepingus sätestatud eesmärkidest (ELLi artiklid 1 ja 3).

Töö autori arvates ei selgu Euroopa Liidu Kohtu praktikast selget testi avaliku huvi ja isiku põhjendatud lootuste kaalumiseks. Euroopa Liidu Kohus on pigem olnud antud kontekstis konstateeriv, eelistades avalikku huvi või isiku põhjendatud lootusi.

Olenemata kohaldatavast testist peaks Craigi arvates kohtud olema „väga tõrksad“ kehtiva poliitika muutmise suhtes seda ülekaaluka avaliku huviga õigustades. Craig pakub välja efemeersuse kriteeriumi, kus väidetava avaliku huvi efemeersus räägib selle ülekaalukuse kahjuks ning poliitika muutmise kasuks on asjaolu, kui väidetav avalik huvi ei ole efemeerne.⁶¹⁶ Tõepoolest, kui võtta näiteks rahvatervise kaitse avalik huvi, ei saa ilmselt väidetavat avalikku huvi efemeerseks pidada.

Avaliku huvi ja põhjendatud lootuste kaalumise problemaatika juures tuleb märkida fakti, et õiguspärase ootuse kaitse kontekstis on Euroopa Liidu Kohtu praktikas mõistet „avalik huvi“ avatud siiski harva.⁶¹⁷ Seda selgelt seetõttu, et enamik juhtumeid piirneb tuvastamisega, et Euroopa Liidu institutsioonid on tegutsenud kaalutlusõiguse piires ja see ei ole andnud täpseid kinnitusi põhjendatud lootuste tekkimiseks, või siis oli olukorra muutmine ettenähtav, nii et üldjuhul päevakorda ei olegi tekkinud küsimust, kas tegemist on ülekaaluka avaliku huviga. Mis puutub liikmesriigi õigusnormidega taotletavate eesmärkide tuvastamist, siis kuulub nende eesmärkide tuvastamine ELTLi artikli 267 alusel Euroopa Liidu Kohtu lahendada oleva kohtuasja raames eelotsuse-taotluse esitanud kohtu pädevusse.⁶¹⁸

Võib öelda, et nende otsuste hulgas, kus Euroopa Liidu Kohus üldse on hinnanud, kas avalik huvi on ülekaalukas, ei ole kohus pigem avalikku huvi ülekaalukaks hinnanud, mis oleks õigustanud õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte rikkumist.⁶¹⁹ Pidades silmas konkreetseid otsuseid Euroopa Liidu Kohtu praktikas, kus kohus on pidanud avalikku huvi kaalukamaks isiku õiguspärasest ootusest, ei saa siinkirjutaja hinnangul väita, et kohus oleks kergekäeliselt tunnustanud kehtiva olukorra muutmist. Avalik huvi ei ole olnud universaalselt hea põhjendus erahuvi eiramiseks, s.o õiguspärase ootuse kaitse kõrvalejätmiseks. Üksnes kahes asjas, mis olid seotud ühel juhul kalatoodete impordi ja teisel juhul kaaviari impordi keelustamisega (s.o *Affish vs. Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees* ja *Hansen vs. komisjon ning Dieckmann & Hansen vs. komisjon*) ning mille puhul oli leitud, et need kolmandatest riikidest tooted võivad ohustada inimeste tervist, pidas kohus ülekaalukaks avalikuks huviks

⁶¹⁶ P. Craig 2012, lk 586–587.

⁶¹⁷ Kohtuotsus *Affish vs. Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees*, EU:C:1997:373, punkt 57; kohtuotsus *Dieckmann & Hansen vs. komisjon*, EU:T:2001:256, punkt 80.

⁶¹⁸ Kohtuotsus *Berlington Hungary jt*, EU:C:2015:386, punkt 57.

⁶¹⁹ Kohtuotsus *Sofrimport vs. komisjon*, EU:C:1990:259, punktid 16–19; kohtuotsus *Spagl vs. Hauptzollamt Rosenheim*, EU:C:1990:450, punktid 11–15; kohtuotsus *Belgia vs. komisjon*, EU:C:2006:416, punktid 164–167.

rahva tervise kaitset.⁶²⁰ Nende näidete alusel, kus õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte rikkumist ei leitud, kuna avalik huvi oli ülekaalukas, võib öelda, et Euroopa Liidu Kohtu praktika tähenduses on seni rahvatervise kaitse olnud ainus ülekaalukas avalik huvi.

Veel enam, vaatamata asjaolule, et aluslepingute kohaselt on märkimisväärt osa Euroopa Liidu eesmärkidest majanduspoliitilise iseloomuga, nähtub Euroopa Liidu Kohtu praktikast, et majanduspoliitiline avalik huvi on seondunud Euroopa Liidu õiguses teatud majandustegevuse piiramise ja kaitsemeetmete kehtestamisega, kuid see pole olnud kohtu hinnangul ülekaalukas, et kaaluda üles isiku õiguspärase ootust.⁶²¹ Näiteks kaupade impordiga seotud Sofrimporti asjas leidis Euroopa Liidu Kohus, et importija võis tugineda kehtiva õigusnormi kohaselt õiguspärasele ootusele, et ülekaaluka avaliku huvi puudumisel tema suhtes peatavaid meetmeid ei kohaldata, ning kohus leidis, et ülekaalukas avalik huvi puudus.⁶²² Piimakvootide piiramisega seotud Spagli otsuses leidis kohus, et ettevõtja suhtes rakendatud erilisi piiranguid ei saa õigustada üldise huviga ja kehtestatud piirangud rikuvad tootjate õiguspärase ootust.⁶²³ Kohtuasjas Belgia vs. komisjon pidas Euroopa Liidu Kohus vajalikuks selgitada välja, kas võis esineda ülekaalukas avalik huvi, mis oleks üles kaalunud ettevõtja huvi üleminekuperioodi kehtestamiseks, ja leidis, et komisjon ei tõendanud, kuidas on ühenduse huvid vastuolus üleminekuperioodiga.⁶²⁴

Niisiis, avalik huvi, s.t ülekaalukas avalik huvi, olles iseenesest kaalukas kategooria, ei ole Euroopa Liidu Kohtus märkimisväärt rolli mänginud isiku õiguspärase ootuse kaitse kõrvalejätmisel, arvestades, et õiguspärase ootuse kaitsmise väärimist on Euroopa Liidu Kohus leidnud harva. Euroopa Liidu Kohtu praktikas on leitud vastuolu õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega ettevõtjatega seonduvates vaidlustes⁶²⁵ ja Euroopa Liidu ametnikega seotud

⁶²⁰ Kohtuotsus Affish vs. Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees, EU:C:1997:373, punkt 57; kohtuotsus Dieckmann & Hansen vs. komisjon, EU:T:2001:256, punkt 80.

⁶²¹ Kohtuotsus Sofrimport vs. komisjon, EU:C:1990:259, punktid 16–21; kohtuotsus J. Mulder vs. Minister van Landbouw en Visserij, EU:C:1988:213, punkt 24; kohtuotsus Von Deetzen vs. Hauptzollamt Hamburg-Jonas, EU:C:1988:214, punkt 13; kohtuotsus Spagl vs. Hauptzollamt Rosenheim, EU:C:1990:450, punkt 15. Eesti kohtupraktikas on õiguspärase ootuse kontekstis Euroopa Liidu Kohtu praktikaga võrreldes olnud vajadus hinnata teistsugust laadi riigi majanduslikku huvi, kus eesmärgiks on olnud eel- arvevahendite kokkuvõtte või riigieelarve tulude suurendamise vajadus. Vt TlnRnKo 3-11-2678, punkt 12; RKPJKo 3-4-1-24-11, punktid 53, 77; RKPJKo 3-4-1-27-13, punktid 62–80. Riigikohtu seisukoht on, et tähtajalisest regulatsioonist tuleneva õiguspärase ootuse puhul ja kui tegemist ei ole erakorraliste asjaoludega, ei ole riigi fiskaalhuvi iseenesest piisav, et kaaluda üles õiguspärase ootuse riivet. Vt RKPJKo 3-4-1-27-13, punkt 72.

⁶²² Kohtuotsus Sofrimport vs. komisjon, EU:C:1990:259, punktid 16–21.

⁶²³ Kohtuotsus Spagl vs. Hauptzollamt Rosenheim, EU:C:1990:450, punkt 15. Samamoodi kohtuotsus J. Mulder vs. Minister van Landbouw en Visserij, EU:C:1988:213, punkt 24; kohtuotsus Von Deetzen vs. Hauptzollamt Hamburg-Jonas, EU:C:1988:214, punkt 13.

⁶²⁴ Kohtuotsus Belgia vs. komisjon, EU:C:2006:416, punktid 164–165.

⁶²⁵ Selle töö autorile on teada järgmised kohtuotsused: kohtuotsus CNTA vs. komisjon, EU:C:1976:84; kohtuotsus Consorzio Cooperative d'Abruzzo vs. komisjon C-15/85,

vaidlustes.⁶²⁶ Euroopa Liidu Kohtu ühes varasemas otsuses on kohus leidnud, et komisjon rikkus liikmesriigi õiguspärase ootust.⁶²⁷ Töö autori arvates peituvad õiguspärase ootuse kaitse kohaldamata jätmise põhjused eelkõige esimeses ja teises eelduses, s.o isikule ei ole tekitatud põhjendatud lootusi ning kehtiva olukorra muutmine oli ettenähtav.

EU:C:1987:111; kohtuotsus Ferriere San Carlo vs. komisjon, EU:C:1987:486; kohtuotsus RSV vs. komisjon, C-223/85, EU:C:1987:502; kohtuotsus Von Deetzen vs. Hauptzollamt Hamburg-Jonas, EU:C:1988:214; kohtuotsus Mulder vs. Minister van Landbouw en Visserij, EU:C:1988:213; kohtuotsus Sofrimport vs. komisjon, EU:C:1992:21; kohtuotsus Spagl vs. Hauptzollamt Rosenheim, EU:C:1990:450; kohtuotsus Pastätter vs. Hauptzollamt Bad Reichenhall, C-217/89, EU:C:1990:451; kohtuotsus Crispoltoni vs. Fattoria Autonoma Tabacchi di Città di Castello, C-368/89, EU:C:1991:307; kohtuotsus Wehrs vs. Hauptzollamt Lüneburg, EU:C:1992:490; kohtuotsus Diversint ja Iberlacta vs. Administración Principal de Aduanas e Impuestos Especiales de la Junquera, C-260/91, EU:C:1993:136; kohtuotsus Opel Austria vs. nõukogu, EU:T:1997:3; kohtuotsus Interhotel vs. komisjon, EU:T:1997:117; kohtuotsus Embassy Limousines & Services vs. parlament, EU:T:1998:302; kohtuotsus 3.2.2000, CCRE vs. komisjon, T-46/98, EU:T:2000:28; kohtuotsus Schloßstraße, EU:C:2000:303; kohtuotsus ESF Elbe-Stahlwerke Feralpi vs. komisjon, EU:T:2001:145; kohtuotsus Marks & Spencer, C-62/00, EU:C:2002:435; kohtuotsus Lagardère ja Canal+ vs. komisjon, EU:T:2002:278; kohtuotsus MCI vs. komisjon, EU:T:2004:275; kohtuotsus Sudholz, C-17/01, EU:C:2004:242; kohtuotsus Belgia vs. komisjon, EU:C:2006:416; kohtuotsus Enel Maritsa Iztok 3, C-107/10, EU:C:2011:298; kohtuotsus Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation, EU:C:2013:834.

⁶²⁶ Selle töö autorile on teada järgmised kohtuotsused: kohtuotsus Algera jt vs. Assemblée commune, EU:C:1957:7; kohtuotsus komisjon vs. nõukogu, C-81/72, EU:C:1973:60; kohtuotsus Grogan vs. komisjon, C-127/80, EU:C:1982:86; kohtuotsus De Pascale vs. komisjon, C-164/80, EU:C:1982:87; kohtuotsus Curtis vs. komisjon ja parlament, C-167/80, EU:C:1982:88; kohtuotsus De Compte vs. parlament, EU:C:1997:198; kohtuotsus Kontouli vs. nõukogu, EU:T:2006:281; kohtuotsus Guittet vs. komisjon, F-31/10, EU:F:2012:80; kohtuotsus Mendes vs. komisjon, EU:F:2013:35.

⁶²⁷ Kohtuotsus Ühendkuningriik vs. komisjon, EU:C:1987:416, punktid 26–27.

5. ISIKU ÕIGUSPÄRASE OOTUSEGA ARVESTAMINE ÕIGUSAKTI TAGASIULATUVUSE KORRAL

5.1 Õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte ja tagasiulatuvuse keelu põhimõtte seos

Euroopa Liidu Kohtu praktikale tuginedes on õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte erilist tähendust nähtud just õigusnormide tagasiulatuvuse kontekstis.⁶²⁸ Erinevalt kriminaalõigusnormidest, mille puhul tagasiulatuvus on keelatud, on mittekriminaalõiguslike normide puhul teatud juhtudel tagasiulatuvus lubatud.⁶²⁹

Kohtujurist Stix-Hackl on tõstatanud küsimuse seose kohta Euroopa Liidu õiguses õiguskindluse põhimõtte, õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte ja tagasiulatuvuse keelu põhimõtte vahel. Kohtujurist on viidanud nende põhimõtete omavaheliste seoste kohta esitatud erinevatele arvamustele: tagasiulatuvuse keeldu on vaadeldud kui õiguskindluse põhimõtte erilist väljendust ja ka kui õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte alaliiki.⁶³⁰ Kohtujurist osutab Euroopa Liidu Kohtu praktikale, mis sisaldab nii viiteid tagasiulatuvuse seosele õiguskindluse põhimõttega⁶³¹ kui ka viiteid, et tagasiulatuvuse keeldu tuleb käsitleda iseseisva põhimõttena.⁶³²

Tagasiulatuva mõju keeld formuleeriti kohtujurist Geelhoedi järgi Euroopa Liidu Kohtu praktikas eelotsuses kohtuasjas *Racke vs. Hauptzollamt Mainz*.⁶³³ Euroopa Liidu Kohtu praktika kohaselt on õiguskindluse põhimõttest tulenevalt õigusakti tagasiulatuvus keelatud. Erandjuhtudel on tagasiulatuvus lubatud ja tingimuseks on taotletava eesmärgi nõude kõrval huvitatud isikute õiguspärase ootusega arvestamine.⁶³⁴

Töö autori arvates tuleneb kohtujuristide viidetest ja ka hilisemast Euroopa Liidu Kohtu praktikast,⁶³⁵ et mittetagasiulatuvuse põhimõte on õiguskindluse põhimõtte üks element, õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte olles samuti õiguskindluse üks element, on tagasiulatuvuse suhtes piirav tegur. Siit tuleneb ka selle peatüki küsimus ehk millistel asjaoludel piirab isiku õiguspärane ootus õigusakti tagasiulatuvust.

⁶²⁸ T. Tridimas 2006, lk 251.

⁶²⁹ *Ibid*, lk 252, 254.

⁶³⁰ Kohtujuristi ettepanek, Stix-Hackl, kohtuasi Di Lenardo ja Dilexport, EU:C:2004:38, punkt 78.

⁶³¹ *Ibid*, punkt 78 ja seal joonealuses viites 17 märgitud kohtupraktika.

⁶³² *Ibid*, punkt 78 ja seal joonealuses viites 18 märgitud kohtupraktika.

⁶³³ Kohtujurist Geelhoed ettepanek, kohtuasi Marks & Spencer, C-62/00, EU:C:2002:49, joonealune viide 24. Kohtuotsus *Racke vs. Hauptzollamt Mainz*, C-98/78, EU:C:1979:14, punkt 20.

⁶³⁴ Kohtuotsus *Racke vs. Hauptzollamt Mainz*, EU:C:1979:14, punkt 20; kohtuotsus *Crispoltoni vs. Fattoria Autonoma Tabacchi di Città di Castello*, EU:C:1991:307, punkt 17.

⁶³⁵ *Ibid*; kohtuotsus *Crispoltoni vs. Fattoria Autonoma Tabacchi di Città di Castello*, EU:C:1991:307, punkt 17; kohtuotsus „Goed Wonen“, EU:C:2005:251; kohtuotsus *Enel Maritsa Iztok 3*, EU:C:2011:298; kohtuotsus *Bureau National Interprofessionnel du Cognac*, C-4/10, EU:C:2011:484, punkt 25.

5.2 Tagasiulatuvuse avaldumise viisid

Tagasiulatuvuse eristamise olulisus väljendub selles, et ühel juhul on tagasiulatuvus üldjuhul keelatud, teisel juhul üldjuhul lubatud. Kohtujurist Stix-Hackli järgi tuleb eristada ehtsat (ingl *genuine retroactivity*) ja näilikku tagasiulatuvust (ingl *quasi-retroactivity*).⁶³⁶ Kui Tridimas ja Craig osutavad, et Euroopa Liidu Kohtu praktikas võivad ehtne ja näiline tagasiulatuvus olla raskesti eristatavad,⁶³⁷ siis nõustudes küll selle märkusega, tuleb töö autori arvates täpsustada, et Euroopa Liidu Kohtu praktikas võib sisuliselt eristada tagasiulatuvat mõju, kuid nimetatud kohus ise ei kasuta ehtsa ja näiliku tagasiulatuvuse mõisteid.

Väljakujunenud Euroopa Liidu Kohtu praktika kohaselt:

„[...] on üldreeglina õiguskindluse põhimõttest tulenevalt keelatud liidu õigusakti ajalise kohaldamise alguspunkti määrata õigusakti enda avaldamisest varasemaks ajaks, välja arvatud erandjuhtudel, kui taotletav eesmärk seda nõuab ja tingimusel, et huvitatud isikute õiguspärase ootusega arvestatakse nõuete kohaselt [...]“.⁶³⁸

Töö autori hinnangul mõistetakse Euroopa Liidu Kohtu praktikas tagasiulatuvust üksnes olukorrana, kus õigusakti ajalise kohaldamise alguspunkt on määratud õigusakti avaldamisest varasemaks ajaks ja üldjuhul on selline tagasiulatuvus keelatud. Erandkorras on tagasiulatuvus lubatud.

Euroopa Liidu Kohtu praktika kohaselt ei takista õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte üldiselt uute normide kohaldamist varasemate normide alusel tekkinud olukordade tulevastele tagajärgedele.⁶³⁹ Nagu kohtujurist Stix-Hackl selgitanud on, ei ole Euroopa Liidu Kohtu praktika kohaselt selline näiline

⁶³⁶ Kohtujuristi ettepanek, Stix-Hackl, kohtuasi Di Lenardo ja Dilexport, EU:C:2004:38, punkt 79. Lehise järgi võib tagasiulatuv mõju esineda ehtsaks ehk retroaktiivse tagasi-mõjuna ning ebaehtsa ehk retrospektiivse tagasimõjuna. Vt L. Lehis. *Maksuõigus*. 3., täiendatud ja muudetud trükk, Juura 2012, lk 69. Riigikohus on ettevõtlusvabaduse riivet koosmõjus õiguspärase ootuse põhimõttega hinnates eristanud ehtsat ja ebaehtsat tagasiulatuvust. Riigikohus on selgitanud: „Üldjuhul on lubamatu suurendada kohustusi ehtsa tagasiulatuva jõuga õigusaktiga, mis tähendab, et õiguslikke tagajärgi ei tohi kehtestada juba minevikus tehtud tegudele. Tagasiulatuv jõud on ebaehtne, kui see puudutab õigusakti vastuvõtmise ajaks alanud, kuid mitte veel lõppenud tegevust, täpsemalt, kui see kehtestab edasiulatuvalt õiguslikud tagajärjed minevikus alanud tegevusele. [...] Ebaehtne tagasiulatuv jõud on lubatud, kui avalik huvi regulatsiooni muutmise vastu kaalub üles isikute õiguspärase ootuse.“ Vt RKPJKo 3-4-1-27-13, punkt 61.

⁶³⁷ Vt ka: T. Tridimas 2006, lk 266. P. Craig 2012, lk 553 viide 18.

⁶³⁸ Kohtuotsus Bureau National Interprofessionnel du Cognac, EU:C:2011:484, punkt 25. Vt ka kohtuotsust Racke vs. Hauptzollamt Mainz, EU:C:1979:14, punkt 20; kohtuotsust Crispolti vs. Fattoria Autonoma Tabacchi di Città di Castello, EU:C:1991:307, punkt 17.

⁶³⁹ Kohtuotsus Hispaania vs. nõukogu, C-203/86, EU:C:1988:420, punkt 19.

tagasiulatuvus üldiselt keelatud.⁶⁴⁰ Nüüd kui rääkida kohtujurist Stix-Hackli nimetatud näilisest tagasiulatuvusest, viitab kohtujurist Stix-Hackl muu hulgas kohtuasjale Hispaania vs. nõukogu⁶⁴¹. Seda kohtuotsust analüüsid tekib küsimus, et mis tähenduse on Euroopa Liidu Kohus andnud olukorrale, kus uusi norme kohaldatakse varasemate normide alusel tekkinud olukordade tulevastele tagajärgedele. Tagasiulatuvusele sõnaselget viidet kohtuotsuses ei ole. Täpsemalt – kohtuasjas Hispaania vs. nõukogu nõudis Hispaania piimandussektorit reguleerivate nõukogu määruste kehtetuks tunnistamist. Hispaania arvates olid need määrused õigusvastased, kuna need nägid ette Hispaaniale liitumisaktis tagatud üldkoguste (ingl *the total guaranteed quantities*) 3% vähenemist piima tarnimiseks ja müügiks.⁶⁴² Hispaania leidis, et selline koguste muutmine on vastuolus ettevõtjate õiguspärase ootusega, kuna Hispaania ja Hispaania ettevõtjad ootasid, et need kogused kui liitumisega ette nähtud tingimused säilivad ühtlustamisperioodi jooksul või siis vähemalt viie aasta jooksul, nagu nägid ette varasemad nõukogu määrused.⁶⁴³ Nii nõukogu kui ka komisjon väitsid seevastu, et õiguspärase ootuse põhimõtte ei saa takistada vajalike meetmete vastu võtmist, et kohandada kehtiva olukorraga piimandussektoris. Euroopa Liidu Kohus leidis, et õiguspärase ootuse põhimõtet ei saa laiendada sel määral, et see põhimõtte hakkas üldiselt takistama uute normide kohaldamist varasemate normide alusel tekkinud olukordade tulevastele tagajärgedele, eriti sellises valdkonnas nagu ühisturg, mille eesmärk sisaldab pidevat kohandumist muutustega majandusolukorras eri põllumajandussektorites.⁶⁴⁴ Euroopa Liidu Kohus lükkas tagasi õiguspärase ootuse rikkumise väite.⁶⁴⁵ Enel Maritsa Iztok 3 eelotsuses on Euroopa Liidu Kohus rõhutanud, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on täiesti lubatud ja üldreeglina ka kooskõlas õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega, et muudetud õigusnorme kohaldatakse varasema seaduse kehtivusajal tekkinud olukordade tulevaste tagajärgedega suhtes.⁶⁴⁶

Võib öelda, et uute normide kehtestamisel, kus võib rääkida küll normide näilisest tagasiulatuvast mõjust, on Euroopa Liidu Kohtu sõnum ikkagi selles, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte piiride ulatus ei saa olla selline, mis takistaks olukorra reguleerimist edasiulatuvalt minevikus alanud sündmuste suhtes. Nagu 2. peatükis juba on kohtupraktika alusel järeldatud, ei riku uue normi

⁶⁴⁰ *Ibid*, punktid 81, 83.

⁶⁴¹ Kohtuotsus Hispaania vs. nõukogu, EU:C:1988:420, punkt 19. Sellele, et Hispaania vs. nõukogu asjas oli tegemist näilise tagasiulatuvusega, viitab kohtujurist Stix-Hackl oma ettepanekus. Vt kohtujuristi ettepanekut, Stix-Hackl, kohtuasi Di Lenardo ja Dilexport, EU:C:2004:38, punkt 83.

⁶⁴² Kohtuotsus Hispaania vs. nõukogu, EU:C:1988:420, punktid 1–2.

⁶⁴³ *Ibid*, punkt 17.

⁶⁴⁴ *Ibid*, punktid 18–19.

⁶⁴⁵ *Ibid*, punkt 21. Põhimõtteliselt sama teema oli suhkruhindade ühtlustamisega Campo Ebro jt vs. nõukogu asjas. Vt kohtuotsust Campo Ebro jt vs. nõukogu, EU:T:1995:35, punkt 52.

⁶⁴⁶ Enel Maritsa Iztok 3, EU:C:2011:298, punkt 39. Vastav Euroopa Liidu Kohtu seisukoht on esmakordselt kohtuotuses Tomadini, C-84/78, EU:C:1979:129, punkt 21.

vastuvõtmine iseenesest õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet, s.o piiritlemata isikute grupi väidetavaid põhjendatud lootusi.

Selles peatükis analüüsitakse alljärgnevalt üksnes olukordasid Euroopa Liidu Kohtu määratlusest lähtudes ehk neid olukordasid, mida võib nimetada ehtsaks tagasiulatuvuseks. Muidugi on võimalik, et vastupidiselt hagejate väitele ei esinegi üldse tagasiulatuvust.⁶⁴⁷ See, et tegemist on tagasiulatuva mõjuga, nagu alljärgnevalt käsitlevatest Euroopa Liidu Kohtu kohtuasjadest selgub, ei pruugi olla lihtsalt äratuntav.

5.3 Euroopa Liidu õigusakti tagasiulatuvus

5.3.1 Õiguspärase õigusakti tagasiulatuvus

Nagu juba eespool punktis 5.1 on selgitatud, kehtib Euroopa Liidu Kohtu praktika kohaselt Euroopa Liidu õigusakti puhul üldine tagasiulatuva mõju keeld. Euroopa Liidu Kohtu praktikast tuleneb ka siiski, et erandkorras on teatud tingimustel tagasiulatuvus lubatud. Neid tingimusi on kaks: kui saavutatav eesmärk nõuab ja asjassepuutuvate isikute õiguspärase ootusega on nõuetekohaselt arvestatud.⁶⁴⁸ Kuid millistel asjaoludel piirab isiku õiguspärane ootus õiguspärase Euroopa Liidu õigusakti tagasiulatuvust?

Näiteks kohtuasjas *Racke vs. Hauptzollamt Mainz* oli küsimus selles, kas tagasiulatuvalt kursikompensatsioonide süsteemi muutmine on lubatav. Uue õigusakti kohaldamiseks oli vaidlusaluses määruses ette nähtud varasem kuupäev, mis tähendas õigusakti kohaldamist kaks nädalat enne selle avaldamist. Otsuses kohtuasjas *Racke vs. Hauptzollamt Mainz* leidis Euroopa Liidu Kohus, et puudusid faktorid, mis oleks mõjutanud vaidlusaluse määruse kehtivust.⁶⁴⁹ Euroopa Liidu Kohus leidis niisiis, et uue õigusakti tagasiulatuv kohaldamine oli lubatav. Tagasiulatuvuse lubatavuse hindamisel esimese nõutava tingimuse juures, s.o saavutatava eesmärgi nõude osas, tuleb aru saada, et kohus pidas selleks erakorralise olukorra reguleerimise vajadust. Teise tingimuse osas, s.o õiguspärase ootusega arvestamise nõude hindamisel, märkis kohus, et kursi-kompensatsiooni süsteemile on omane, et ettevõtjate jaoks peab olema oodatav märgatav süsteemi muutmine. Euroopa Liidu Kohus märgib samas otsuses, et keerulise majandusolukorra hindamine on seotud komisjoni ulatusliku kaalutusõigusega. Samuti leidis kohus, et muudetud süsteemi kohaldamine vaidlusaluse määrusega kaks nädalat enne selle avaldamist ei olnud midagi sellist, mis oleks ohustanud kaitsmist väärivaid ootusi.⁶⁵⁰

⁶⁴⁷ Kohtuotsus *Di Lenardo ja Dilexport*, EU:C:2004:443, punktid 67–69.

⁶⁴⁸ Kohtuotsus *Racke vs. Hauptzollamt Mainz*, EU:C:1979:14, punkt 20; kohtuotsus *Crispoltoni vs. Fattoria Autonoma Tabacchi di Città di Castello*, EU:C:1991:307, punkt 17; kohtuotsus *Bureau National Interprofessionnel du Cognac*, EU:C:2011:484, punkt 25.

⁶⁴⁹ Kohtuotsus *Racke vs. Hauptzollamt Mainz*, EU:C:1979:14, punktid 19–21.

⁶⁵⁰ *Ibid*, punktid 5, 20; Analooone on kohtuotsus *Decker vs. Hauptzollamt Landau*, C-99/78, EU:C:1979:15.

Otsusest kohtuasjas *Racke vs. Hauptzollamt Mainz* järeldub, et asjassepuutuva isiku õiguspärase ootusega arvestamine tähendab isiku seisukohast ettenähtavuse hindamist. Omakorda järeldub sellest kohtuotsusest, et teatud valdkondadele on muudatused omased, seega tuleb teatud valdkondades igal juhul oodata, et muudatused võivad ees seista. Tähelepanu tuleb pöörata institutsioonide ulatuslikule kaalutusõigusele. Otsuses kohtuasjas *Racke vs. Hauptzollamt Mainz* ei ole sõnaselgelt öeldud, kas ettenähtav peab olema muudatus või muudatuse tagasiulatuv mõju, kuid kohtuotsusest tervikuna võib järeldada, et muudatuse tagasiulatuv mõju peab olema ettenähtav.

Otsusest kohtuasjas *Tunnel Refineries vs. nõukogu* saab järeldada, et saavutatav eesmärk peab olema kooskõlas üldiste huvidega, milleks viimati nimetatud asjas oli ühisturu stabiliseerimise vajadus. Teise nõude osas tuleb Euroopa Liidu Kohtu selgitustest aru saada, et õiguspärane ootus saaks rajaneda ainult asjaolule, et õigusakti tagasiulatuv mõju ei olnud ettenähtav. Kuid kohtuasjas *Tunnel Refineries vs. nõukogu* viitas kohus mitmetele asjaoludele, et õigusakti tagasiulatuv mõju oli siiski ettevõtja jaoks ettenähtav. Eelkõige oli ettenähtavuse põhjenduseks asjaolu, et tegemist ei olnud sisult uue õigusakti vastuvõtmisega, vaid varem kehtinud regulatsiooni taastamisega.⁶⁵¹

Vastupidiselt leidis Euroopa Liidu Kohus *Crispoltoni* asjas, et õigusakti tagasiulatuv mõju ei olnud lubatav. *Crispoltoni* asjast selgub, et pärast seda, kui Itaalia tubakatootja *Crispoltoni* oli kehtiva määruse alusel ette nähtud tingimustel tubakakasvatamisega seotud tööd ära teinud, muudeti kehtivat korda nõukogu määrustega, piirates käimasoleva aasta tubakasaagi tootmismahтусid ja garanteeritud hinda.⁶⁵²

Kohtujurist *Mischo* juhtis tähelepanu oma ettepanekus *Crispoltoni* asjas, et uued nõukogu määrused ei jõustunud küll formaalselt enne avaldamist, kuivõrd need jõustusid nende avaldamise päeval. Faktiliselt olid tootjad aga esimese määruse jõustumiseks juba otsustanud tootmise käimasolevaks aastaks ja teise määruse jõustumisel saagikoristus juba käis.⁶⁵³ Nimetatud põhjusel leidis ka Euroopa Liidu Kohus, et need uued määrused olid tagasiulatuva mõjuga, kuivõrd nad sätestasid sekkumishindade vähendamise tubakatootmise ületamisel.⁶⁵⁴ Seega tuleb tähelepanu pöörata asjaolule, et õigusakti tagasiulatuvat mõju ei pruugi formaalselt esineda, küll aga esineb faktiline õigusakti tagasiulatuv mõju.

Euroopa Liidu Kohus leidis *Crispoltoni* asjas tagasiulatuvuse lubatavuse tingimusi analüüsides, et kuna esimene tingimus, s.o saavutatava eesmärgi nõue, ei ole täidetud, on järelikult uued määrused tühised selles ulatuses, millega nad kehtestasid käimasolevaks aastaks maksimaalsed garanteeritud

⁶⁵¹ Kohtuotsus *Tunnel Refineries vs. nõukogu*, C-114/81, EU:C:1982:324, punktid 7–11.

⁶⁵² Kohtuotsus *Crispoltoni vs. Fattoria Autonoma Tabacchi di Città di Castello*, EU:C:1991:307, punktid 1–15.

⁶⁵³ Kohtujuristi ettepanek, *Mischo*, kohtuasi *Crispoltoni vs. Fattoria Autonoma Tabacchi di Città di Castello*, C-368/89, EU:C:1991:125, punktid 13–14.

⁶⁵⁴ Kohtuotsus *Crispoltoni vs. Fattoria Autonoma Tabacchi di Città di Castello*, EU:C:1991:307, punkt 16.

kogused.⁶⁵⁵ Kuigi oleks piisanud tuvastamisest, et eesmärgi nõue ei ole täidetud, leidis Euroopa Liidu Kohus ka, et vaidlusalused määrused rikkusid asjassepuutuvate ettevõtjate õiguspärase ootust. Kohus leidis, et kuigi ettevõtjad pidid olema arvestanud tubakatootmise piiramise meetmetega, mistõttu meetmed olid ettenähtavad, olid nad siiski õigustatud ootama, et neid teavitatakse aegsasti meetmetest, millel on mõju nende investeeringutele.⁶⁵⁶

Crispoltoni kaasuse asjaoludest võib esile tuua kaks aspekti. Esiteks, oluline on faktiline tagasiulatuvus, isegi kui formaalselt tagasiulatuvust ei olnud, sest faktiliselt reguleeriti tegevust, mis oli lõpetatud enne uue korra jõustumist. Teiseks, asjassepuutuva isiku õiguspärase ootusega arvestamise nõude täitmiseks ei piisa meetme vastuvõtmisel tagasiulatuva mõjuga sellest, et see meede oli põhimõtteliselt ettenähtav. Ettevõtjad on õigustatud ootama, et neid teavitatakse aegsasti meetmetest, millel on mõju nende investeeringutele. Võib aru saada nii, et aegsasti tuleb teada anda planeeritava meetme vastuvõtmisest ja selle tagasiulatuvast mõjust.

Euroopa Liidu Kohus on märkinud oma järjekindlale praktikale tuginedes, et kuigi üldiselt välistab õiguskindluse põhimõtte ühenduse meetme jõustumise varem, kui see on avaldatud, võib erandkorras see olla teisiti, kui saavutatav eesmärk nõuab ja asjassepuutuvate isikute õiguspärase ootusega on arvestatud: „See kohtupraktika kohaldub ka, kui tagasiulatuvus ei ole sõnaselgelt meetmes endas ette nähtud, kuid tuleneb selle [meetme] sisust.“⁶⁵⁷

Veel täpsemalt on Euroopa Liidu Kohus materiaalõigusnormi tagasiulatuvuse võimalikkuse kohta öelnud järgmist:

„[...] ühenduse materiaalõigusnorme tuleb õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtete järgimise tagamiseks tõlgendada nii, et need on enne nende jõustumist tekkinud olukordade suhtes kohaldatavad üksnes siis, kui selline võimalus tuleneb selgelt nende sõnastusest, eesmärgist või ülesehitusest [ingl *general scheme*].“⁶⁵⁸

Näiteks kohtuasjas ISD Polska jt vs. komisjon, kus oli keskne roll protokollil nr 8 Poola terasetööstuse restruktureerimise kohta, mis oli lisatud aktile Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi ühinemistingimuste ning Euroopa Liidu asutamislepingutesse tehtavate muudatuste kohta, leidis Euroopa Liidu Kohus, et selle protokollil nr 8

⁶⁵⁵ *Ibid*, punkt 18. Nagu kohus välja tõi, oli uue määruse eesmärgina kirjas piirata ühenduse tubakatootmist ja konkreetse tubakasordi kasvatamist, mida oli raske müüa. Kohus leidis, et eesmärki ei olnud võimalik selle määrusega saavutada, kuna küsimuse all olnud määruste avaldamise hetkeks olid kõik tootmismahтусid puudutavad otsused ja vajalikud tööd selleks aastaks tehtud ning teise määruse avaldamise ajaks oli juba saagikoristus alanud.

⁶⁵⁶ *Ibid*, punkt 21.

⁶⁵⁷ Kohtuotsus *Crispoltoni vs. Fattoria Autonoma Tabacchi di Città di Castello*, EU:C:1991:307, punkt 17.

⁶⁵⁸ Kohtuotsus *ISD Polska jt vs. komisjon*, EU:C:2011:175, punkt 98.

sõnastusest nähtub selgelt, et selles nähakse ette tagasiulatuv jõud, ning tagasiulatuvus tulenes ka protokolli eesmärgist ja ülesehitusest.⁶⁵⁹ Näiteks aga ühes varasemas *Meridionale Industria Salumi* jt asjas, kus küsimuse all oli, kas nõukogu määrus kohaldub enne selle jõustumise kuupäeva, leidis Euroopa Liidu Kohus, et nõukogu määruse sätetele ei saa anda tagasiulatuvat mõju, sest määrukes puudusid piisavalt selged viited tagasiulatuvale mõjule. Vastupidi, määruse sõnastus ja ülesehitus viisid järelduseni, et määrus kohaldub ainult tuleviku suhtes.⁶⁶⁰

Euroopa Liidu Kohtu praktikas on selgitatud, et kuigi ei ole võimatu, et ühenduse otsused võivad omada tagasiulatuvat mõju, peavad tagasiulatuva mõjuga otsused sisaldama põhjendusi, mis õigustavad tagasiulatuvat mõju.⁶⁶¹ Nii leidis kohus *Diversinte* asjas, et vaidlustatud komisjoni määrukes ei selgitatud, miks sellel on tagasiulatuv mõju, määrukes nimetatud põhjendused põhjendasid üksnes seda, miks määrust tuleb viivitamatult kohaldada. Teabe puudumine tegi kohtu jaoks võimatuks määruse eesmärgi täitmiseks tagasiulatuvuse põhjendatuse hindamise ja ka selle hindamise, kas kõnealuste ettevõtjate õiguspärane ootus on kaitstud, ning kohus tühistas vaidlusaluse määruke selle tagasiulatuvuse osas.⁶⁶²

Paul Craigi hinnangul on poliitika muudatused edasiulatuvalt rohkem problemaatilisemad õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte kontekstis, kuivõrd avalikul võimul peab olema võimalik teha muudatusi tuleviku suhtes, samas kui mitmed argumendid on isikut kaitsvad. Tagasiulatuva mõjuga õigusaktide korral on Craigi arvates õiguspärase ootuse kaitse rohkem põhjendatud.⁶⁶³ Craigiga tuleb nõustuda selles, et õiguspärase ootuse kaitse peaks olema rohkem põhjendatud tagasiulatuva mõjuga õigusakti korral. Töö autori arvates võib pidada küsitavaks seda, kas tagasiulatuvust on ikka lubatud erandlikult. Eeltoodud kohtupraktikast nähtub, et Euroopa Liidu Kohus on Euroopa Liidu õiguspärase õigusakti tagasiulatuvust pidanud nii lubatavaks kui ka mitte-lubatavaks.

Euroopa Liidu õiguspärase õigusakti tagasiulatuvusega seonduvalt järeldub Euroopa Liidu Kohtu praktikast, et selleks, et oleks üldse põhjust asuda hindama, kas tagasiulatuvuse lubatavuse tingimusi on täidetud, sh asjassepuutuvate isikute õiguspärase ootusega arvestamist, on vaja hinnata, kas tegemist on olnud tagasiulatuva mõjuga. Nagu vastav kohtupraktika demonstreerib, ei saa tagasiulatuvust hinnata formaalselt, vaid peab küsima, kas õigusakt on olnud faktiliselt tagasiulatuva mõjuga. Samuti võib Euroopa Liidu Kohtu praktikast järeldada, et kui õigusaktis ei ole sõnaselget märget selle tagasiulatuva mõju kohta, ei ole õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet rikutud, kui tagasiulatuvuse võimalus tuleneb selgelt materiaalõigusnormi sõnastusest,

⁶⁵⁹ *Ibid*, punktid 7; 99–103.

⁶⁶⁰ Kohtuotsus *Meridionale Industria Salumi* jt, C-212/80, EU:C:1981:270, punktid 6, 12.

⁶⁶¹ Kohtuotsus *Diversinte* ja *Iberlacta vs. Administración Principal de Aduanas e Impuestos Especiales de la Junquera*, EU:C:1993:136, punkt 10.

⁶⁶² *Ibid*, punktid 12–15.

⁶⁶³ P. Craig 2012, lk 554.

eesmärgist või ülesehitusest. Euroopa Liidu Kohtu praktikast võib järeldada, et õiguspärase ootuse nõude arvestamisel hindab kohus õigusakti tagasiulatuva mõju ettenähtavust, kusjuures asjassepuutuva isiku õiguspärase ootusega arvestamise nõude täitmiseks ei piisa meetme vastuvõtmisel tagasiulatuva mõjuga sellest, et see meede oli põhimõtteliselt ettenähtav. Ettevõtjad on õigustatud ootama, et neid teavitatakse aegsasti meetmetest, millel on mõju nende investeeringutele. Võib aru saada nii, et aegsasti tuleb teada anda planeeritava meetme vastuvõtmisest ja ka selle tagasiulatuvast mõjust.

Seda, kas õiguspärase halduse üksikakti tagasiulatuv jõud on mingitel tingimustel võimalik või ei ole, on selgitatud 2014. aasta otsuses kohtuasjas *Éditions Odile Jacob vs. komisjon*⁶⁶⁴. Nimetatud otsuses on välja toodud, et õiguskindluse põhimõttega on üldjuhul vastuolus see, kui õigusakti ajaline kehtivuse alguspunktina on määratud avaldamisest varasem kuupäev, mis võib erandkorras olla teisiti, kui eesmärk nõuab ja huvitatud isikute õiguspärasest ootusest on nõuetekohaselt kinni peetud. Otsuses kohtuasjas *Éditions Odile Jacob vs. komisjon* märgitakse esmakordselt, et see kohtupraktika ei põhine üksikotsuste ja üldkohaldatavate õigusaktide eristamisel, ning leitakse just halduse üksikakti, s.o komisjoni otsust silmas pidades, et kaks tingimust, mis on kehtestatud tagasiulatuva jõuga haldusakti vastuvõtmise lubatavuse kohta, on täidetud.⁶⁶⁵

⁶⁶⁴ Kohtuotsus *Éditions Odile Jacob vs. komisjon*, EU:T:2014:739, punkt 103. Sellele üldkohtu otsusele on esitatud apellatsioonkaebus: Euroopa Kohtu kohtuasi C-514/14 P.

⁶⁶⁵ Kohtuotsus *Éditions Odile Jacob vs. komisjon*, EU:T:2014:739, punktid 104–109. Eesti õiguses on eristatav tagasiulatuvuse lubamine seaduse ja haldusakti puhul. Nagu Euroopa Liidu õiguses, on ka Eesti õiguses seadusele tagasiulatuva jõu andmine erandkorras lubatud. Tagasiulatuvuse lubamise tingimused on sisuliselt samad Euroopa Liidu Kohtu praktikas ette nähtud tingimustega. Riigikohus on leidnud, et üldjuhul ei ole usalduse kaitse seisukohalt isikule negatiivseid tagajärgi toova seaduse tagasiulatuv mõju lubatud. Vt RKKKo 3-3-1-11-03, punkt 34. Riigikohus on aga ka ebasoodsa tagasiulatuva mõju kohta sedastanud: „[...] seadusandjal on õigus põhiseaduses väljendatud rahva taht arvestades, riigi üldisi huve silmas pidades ning tegelikku olukorda ja legaalsuse printsiipi arvesse võttes anda tagasiulatuva mõjuga mittekriminaalõiguslikke õigusakte [...]. [...] normile tagasiulatuva jõu andmine ei ole iseenesest põhiseadusega vastuolus ning et tagasiulatuva jõu võib anda ka koormavale seadusesättele, kui selleks on põhjendatud vajadus, sellega ei kahjustata ebaproportsionaalselt isiku õiguspärast ootust ja see regulatsioon ei ole isikule üllatuslik [...]“. Vt RKPJKo 3-4-1-14-09, punkt 50 ja seal viidatud kohtupraktika. Näiteks maareformi seaduse sätte tagasiulatuvusega seoses ei pidanud Riigikohus, kuigi usalduskaitse ja õiguspärase ootuse põhimõtteid oli riivatud, seda riivet ebaproportsionaalseks, arvestades vaidlustatud sätte eesmärki ja sättega põhjustatud riive mõõdukust. Vt RKPJKo 3-4-1-13-09, punkt 39. Mis puudutab haldusakti, siis Eesti õiguses on õiguspärase haldusakti tagasiulatuv kehtetuks tunnistamine võimalik rangematel tingimustel kui edasiulatuv kehtetuks tunnistamine. HMSi § 66 lõike 3 kohaselt võib haldusakti, mis andmise ajal oli õiguspärane, isiku kahjuks kehtetuks tunnistada § 66 lõikes 2 punktides 1, 3 ja 4 sätestatud juhtudel. Need kolm alust on järgmised: see on lubatud seadusega või selleks on jätud võimalus haldusaktis; haldusaktiga on seotud lisakohustus ja isik ei ole seda täitnud; isik ei kasuta haldusakti alusel üleantud raha või asja eesmärgipäraselt. HMSi § 66 lõikes 2 sätestatud juhul võib haldusakti, mis andmise ajal oli õiguspärane, isiku kahjuks kehtetuks tunnistada edasiulatuvalt, kui „haldusorganil oleks olnud õigus jätta haldusakt hiljem muutunud faktiliste

Seega on Euroopa Liidu Kohtu praktikas leitud, et õiguspärase halduse üksik-akti tagasiulatuvus on võimalik. Tuleb märkida, et need kaasused, mis õiguspärase meetme tagasiulatuvuse erandlikkuse võimalust seni käsitlenud on, on olnud seotud kas nõukogu määruse, komisjoni määruse või protokolliga, mis oli lisatud aktile uute liikmesriikide ühinemistingimuste ja Euroopa Liidu asutamislepingutesse tehtavate muudatuste kohta. Samas ei ole Euroopa Liidu Kohus teinud tõepoolest viidet õigusakti tagasiulatuvuse tingimuste nimetamisel, et teatud liiki õigusakti tagasiulatuvus oleks välistatud.

5.3.2 Õigusvastase õigusakti tagasiulatuvus

Nagu Euroopa Liidu Kohtu praktikast tuleneb ja 2. peatükis on käsitletud, ei saa õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele tugineda vastuolus Euroopa Liidu õiguse täpse sättega. Kui Euroopa Liidu õigusvastase haldusakti kehtetuks tunnistamine edasiulatuvalt ei ole piiratud isiku põhjendatud lootustega, võib õigusvastase haldusakti tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistamisel siiski isiku õiguspärane ootus rolli mängida.

Euroopa Liidu Kohtu kõige varasemas praktikas, s.o Algera otsuses, jõuti järeldusele, et õigusvastase haldusmeetme kehtetuks tunnistamine on võimalik, ja siis nimetas kohus üksnes ühe tingimuse – kehtetuks tunnistamine peab toimuma mõistliku aja jooksul.⁶⁶⁶ Otsuses kohtuasjas S.N.U.P.A.T. vs. Ülemamet leidis Euroopa Liidu Kohus, et kuna õiguskindluse põhimõtte ei ole absoluutne, tuleb seda põhimõtet kohaldada koos seaduslikkuse põhimõttega. Küsimuse kohta, kumb nendest põhimõtetest peaks prevaleerima konkreetsetes asjas, ütles kohus, et see oleneb avaliku ja erahuvi võrdlemisest. Samas otsuses märkis Euroopa Liidu Kohus, et liikmesriikide õiguses on asjassepuutuva isiku antud vale või mittetäieliku teabe alusel vastu võetud haldusmeetme kehtetuks tunnistamine üldiselt lubatud.⁶⁶⁷

Kohtuasjas S.N.U.P.A.T. vs. Ülemamet tehtud otsuse järgses Euroopa Liidu Kohtu praktikas on rõhutatud, et õigusvastase otsuse tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistamine on üldiselt sõltuv väga rangetest tingimustest.⁶⁶⁸ Otsuses kohtuasjas Herpels vs. komisjon on märgitud, et „[k]uigi õigusvastase või eksliku otsuse tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistamine on üldiselt sõltuv väga rangetest tingimustest, on teiselt poolt sellise otsuse kehtetuks tunnistamine tuleviku suhtes alati võimalik.“⁶⁶⁹ Siin tuleb tähelepanu pöörata tagasiulatuvuse lubamise „rangetele tingimustele“. Nagu selles töös ülalpool selgitatud on, Euroopa Liidu

asjaolude tõttu või hiljem muudetud õigusnormi alusel välja andmata ja avalik huvi haldusakti kehtetuks tunnistamiseks kaalub üles isiku usalduse, et haldusakt jääb kehtima“.

⁶⁶⁶ Kohtuotsus Algera jt vs. Assemblée commune, EU:C:1957:7, lk 55–56.

⁶⁶⁷ Kohtuotsus S.N.U.P.A.T. vs. Ülemamet, C-42/59, EU:C:1961:5 lk 87.

⁶⁶⁸ Kohtuotsus Herpels vs. komisjon, EU:C:1978:45, punkt 38, kohtuotsus De Compte vs. parlament, EU:C:1997:198, punkt 35; kohtuotsus Lagardère ja Canal+ vs. komisjon, EU:T:2002:278, punkt 140.

⁶⁶⁹ Kohtuotsus Herpels vs. komisjon, EU:C:1978:45, punkt 38.

institutsiooni õigusvastase otsuse edasiulatuvaks kehtetuks tunnistamiseks Euroopa Liidu Kohtu praktikast mingeid tingimusi ei ilmne.

Euroopa Liidu Kohtu praktika kohaselt on igal Euroopa Liidu institutsioonil, kes tuvastab tema poolt vastuvõetud õigusakti õigusvastasuse, õigus tunnistada see õigusakt mõistliku tähtaja jooksul tagasiulatuvalt kehtetuks. Kuid see õigus võib olla piiratud vajadusega arvestada õigusaktist kasusaaja, kes võis usaldada selle õigusakti õiguspärasust, õiguspärase ootusega.⁶⁷⁰ Niisiis küsimusele, kas ja millistel tingimustel on õigusvastase õigusakti tagasiulatuv kehtetuks tunnistamine võimalik, on vastus, et see on võimalik kahel järgmisel tingimusel: mõistliku tähtaja jooksul ja arvestada tuleb isiku, kes võis usaldada selle akti õiguspärasust, õiguspärase ootusega. Õiguspärase ootuse hindamisel on rõhuasetus asjaolul, kas õigusaktist kasusaaja võis usaldada õigusakti õiguspärasust. Nüüd omakorda tuleb küsida, milliste asjaoludega tuleb arvestada, et hinnata, kas õigusaktist kasusaaja võis usaldada selle õiguspärasust.

Eelotsuses kohtuasjas *Cargill vs. Produktschap voor Margarine, Vetten en Oliën* leidis Euroopa Liidu Kohus, hinnates, kas komisjon võttis arvesse asjassepuutuvate isikute ootusi, et komisjoni määrus 735/85 oli õiguspärane, sest määruses sisalduv viga oli nii ilmne, et mitmed ettevõtjad võtsid määruse avaldamise päeval ühendust komisjoniga, et juhtida tähelepanu määruses sisalduvale veale ja et välja selgitada, mida komisjon ette võtab. Euroopa Liidu Kohus leidis, et sellistel asjaoludel ei saanud ettevaatlik ettevõtja toetuda meetme õiguspärasusele, mis sisaldas sellist viga.⁶⁷¹ Otsuses kohtuasjas

⁶⁷⁰ Kohtuotsus *Cargill vs. Produktschap voor Margarine, Vetten en Oliën*, C-365/89, EU:C:1991:266, punkt 18; kohtuotsus *De Compté vs. parlament*, EU:C:1997:198, punkt 35; kohtuotsus *Lagardère ja Canal+ vs. komisjon*, EU:T:2002:278 punkt 140; kohtuotsus, 14.2.2006, *TEA-CEGOS jt vs. komisjon*, T-376/05, EU:T:2006:47, punkt 87. kohtuotsus *Kontouli vs. nõukogu*, EU:T:2006:281, punkt 161.

⁶⁷¹ Kohtuotsus *Cargill vs. Produktschap voor Margarine, Vetten en Oliën*, EU:C:1991:266, punkt 20. Probleem oli selles, et komisjoni määruses 735/85 avastati ilmne viga toetussummade arvestamisel õliseemnetele. Määrus 735/85 jõustus 22. märtsil 1985. aastal. Need valesti arvestatud toetussummad oleks teatud ettevõtjate suhtes olnud liiga suured ja andnud diskrimineeriva eelise teiste ettevõtjate ees. Komisjon võttis vastu määruse 756/85, millega peatati toetuste eelnevalt kindlaks määramine, kuid mille Euroopa Liidu Kohus tunnistas 28. veebruaril 1989. aastal kehtetuks kohtuasjas C-201/87. Komisjoni määrusega 1358/89 parandati viga ja muudeti määrust 735/85 18. mail 1989. aastal ja avaldati see 19. mail 1989. aastal. Määrus nr 1358/89 hakkas kehtima 22. märtsil 1985. aastal, s.o samast päevast kui muudetav määrus jõustus ehk tagasiulatuvus oli üle nelja aasta. Vt Commission Regulation (EEC) No 1358/89 of 18 May 1989 amending Regulation (EEC) No 735/85 fixing the amount of the subsidy on oil seeds. – OJ L 135, 19.5.1989, punktid 22–23. Mis puudutas kohustust tegutseda mõistliku aja jooksul, siis parandas komisjon vea üle nelja aasta hiljem, kui ta tegi seda kolm kuud pärast kohtuotsust, millega tunnistati kehtetuks määrus, millega komisjon kõigepealt üritas olukorda parandada. Euroopa Liidu Kohus leidis, et vaidlusalune määrus võeti vastu mõistliku aja jooksul. Vt kohtuotsust *Cargill vs. Produktschap voor Margarine, Vetten en Oliën*, EU:C:1991:266, punktid 19–22. Seega olid kohtuasjas *Cargill vs. Produktschap voor Margarine, Vetten en Oliën* täidetud mõlemad tingimused, et tunnistada õigusvastane meede tagasiulatuvalt kehtetuks.

Consortio Cooperative d'Abruzzo vs. komisjon leidis Euroopa Liidu Kohus, et komisjoni otsuses olnud viga ei olnud otsust lugedes äratuntav.⁶⁷² Seega välistab üksnes ilmne viga ettevaatlikul ettevõtjal tuginemise õigusakti õiguspärasusele.

Kohtuasjas Lagardère ja Canal+ vs. komisjon märkis Euroopa Liidu Kohus, et kuigi üldiselt on individuaalseid õigusi andnud meetme tagasiulatuv kehtetuks tunnistamine vastuolus õiguse üldpõhimõtetega, on õigusvastase haldusakti tagasiulatuv kehtetuks tunnistamine võimalik väga rangetel tingimustel. Oluline on Euroopa Liidu Kohtu selgitus kohtuasjas Lagardère ja Canal+ vs. komisjon, et akti eest vastutav institutsioon peab tõendama kehtetuks tunnistatud akti õigusvastasust ja ka seda, et teised tagasiulatuva kehtetuks tunnistamise tingimused on täidetud. Kohtuasjas Lagardère ja Canal+ vs. komisjon oli varasem otsus andnud hagejatele subjektiivsed õigused: komisjon deklareeris, et koondumised olid ühisturuga kokkusobivad, ja kiitis heaks koondumise läbiviimise piirangud. Euroopa Liidu Kohus leidis, et, kuna komisjon ei tõendanud, et osaliselt kehtetuks tunnistatud akt oli õigusvastane, ei oleks saanud seda varasemat otsust tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistada. Hinnates hagejate õiguspärast ootust varasema otsuse õiguspärasuse suhtes kohtuasjas Lagardère ja Canal+ vs. komisjon, kus vaidlustatud otsusega tunnistati osaliselt kehtetuks tagasiulatuvalt varasem otsus, märkis Euroopa Liidu Kohus, et varasem otsus tõepoolest sisaldas sõnastusviga, kuid kohtu hinnangul ei olnud viga otsuses selline, mis oleks pidanuks äratama kahtlust hagejates kui hoolsates ettevõtjates otsuse õiguspärasuse suhtes. Kohus järeldas, et komisjon ei täitnud oma kohustust osutada tähelepanu hagejate õiguspärasele ootusele varasema otsuse suhtes ja seetõttu ei pidanud kohus vajalikuks hinnata, kas vaidlustatud otsus võeti vastu mõistliku aja jooksul.⁶⁷³ See tähendab, et piisab sellest, kui asjassepuutuva isiku õiguspärase ootuse arvestamise nõuet ei ole täidetud, et õigusakti tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistada ei saaks.

De Compte asjas märkis Euroopa Liidu Kohus, et haldusakti adressaat omandab õiguspärase ootuse kuupäeval, mil haldusakt teatavaks tehakse, mitte haldusakti vastuvõtmise või kehtetuks tunnistamise kuupäeval. Veel on Euroopa Liidu Kohus märkinud, et meetmest kasusaaja ei saa tugineda õiguspärasele ootusele, kui ta on meetme vastuvõtmiseks esitanud valet või puudulikku teavet.⁶⁷⁴ De Compte asjas ei leidnud kohus mingeid viiteid, et hageja oleks esitanud otsuse tegemiseks valeteavet, ning järeldas, et kehtetuks tunnistatud

⁶⁷² Kohtuotsus Consortio Cooperative d'Abruzzo vs. komisjon, EU:C:1987:111.

⁶⁷³ Kohtuotsus Lagardère ja Canal+ vs. komisjon, EU:T:2002:278 punktid 139–151. Kohtuasjas Lagardère ja Canal+ vs. komisjon esitasid Prantsusmaa ettevõtjad Lagardère SCA ja Canal+ SA hagi komisjoni otsuse kehtetuks tunnistamiseks, kuivõrd komisjon muutis oma 10. juuli 2000. aasta otsusega (vaidlustatud otsus) oma hinnangut, mis oli antud 22. juuni 2000. aasta (varasem otsus) otsuses seoses ettevõtjate koondumisega. Hinnangu muutus oli hagejate huvide vastu. *Ibid*, punkt 110. Kuigi Euroopa Liidu Kohus ei hinnanud, kas tegemist oli mõistliku ajaga või mitte, muutis komisjon oma otsust 18. päeval pärast esialgse otsuse tegemist, mis iseenesest tundub küll kiire reageerimisena.

⁶⁷⁴ Kohtuotsus S.N.U.P.A.T. vs. Ülemamet, EU:C:1961:5 lk 87; Kohtuotsus De Compte vs. parlament, EU:C:1997:198, punktid 36–37; kohtuotsus Kontouli vs. nõukogu, EU:T:2006:281, punktid 162–163.

otsuse teatavaks tegemise kuupäeval oli ta õigustatud tuginema selle ilmsele õiguspärasusele.⁶⁷⁵ Euroopa Liidu Kohus märkis De Compte asjas, et kui õigus-pärane ootus soodustava haldusakti õiguspärasuse suhtes on omandatud, ei saa seda ootust pärastpoole kahjustada. De Compte asja asjaolusid arvestades leidis kohus, et puudub avalik huvi, mis kaalub üles soodustatud isiku huvi sellise olu-korra säilimise vastu, millesse see isik oli õigustatud suhtuma kui stabiilsesse.⁶⁷⁶ Siinkohal viitas Euroopa Liidu Kohus otsusele kohtuasjas S.N.U.P.A.T. vs. Ülemamet, milles leiti, et isegi nii tähtis põhimõte, nagu seda on õiguskindluse põhimõte, ei ole absoluutne. Küsides, kumb põhimõtetest peaks prevaleerima – kas õiguskindluse või seaduslikkuse põhimõte –, märkis kohus, et see oleneb avaliku huvi ja erahuvi võrdlemisest.⁶⁷⁷ See tähendab, et isegi siis, kui õigusakti adressaat oli õigustatud tuginema selle õigusakti õiguspärasusele, võib avalik huvi üles kaaluda soodustatud isiku huvi olukorra säilimise vastu ja õigusakti võib tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistada.

Otsusest kohtuasjas Kontouli vs. nõukogu nähtub samuti see, kuidas Euroopa Liidu Kohus kontrollis, kas nõukogu otsuse teatavaks tegemise kuupäeval võis apellant omada õiguspärast ootust selle otsuse õiguspärasuse suhtes. Kohus leidis, et apellant ei olnud esitanud ebatäpset või eksitavat teavet, vaid antud juhul oli hoopis nõukogu teinud hooletuse tõttu otsuse aluseks olnud faktilise olukorra kohta valesid järeldusi. Euroopa Liidu Kohtu hinnangul ei leidunud seega mingeid objektiivseid asjaolusid, mis oleks hagejale kehtetuks tunnistatud otsuse teatavaks tegemisel andnud teada veast selles otsuses. Veel märkis kohus ära avaliku huvi puudumise, mis oleks üles kaalunud soodustatud isiku huvi sellise olukorra säilimise vastu, millesse ta oli õigustatud suhtuma kui stabiil-sesse olukorda. Avalikuks huviks ei pidanud kohus nõukogu viidatud usaldus-väärset juhtimist (ingl *the sound management*) ja institutsiooni finantsres-sursside kaitset. Euroopa Liidu Kohus järeldas, et nõukogu õigusvastase otsuse tagasiulatuv kehtetuks tunnistamine rikkus hageja õiguspärast ootust selle otsuse õiguspärasuse suhtes.⁶⁷⁸

Võrreldes aga eelkäsitletud kohtuotsuseid ettevõtjatega seotud kohtuasjades Cargill vs. Produktschap voor Margarine, Vetten en Oliën ning Lagardère ja Canal+ vs. komisjon ning ametnikega seotud kohtuasjades De Compte ja Kontouli vs. nõukogu, ilmneb töö autori arvates Euroopa Liidu Kohtu seisukohtades oluline erinevus. Näiteks viimati nimetatud kaasustes oli kehtetuks tunnistatud otsuses küll viga, kuid oluline oli üksnes see, et vigase otsuse aluseks ei olnud ametniku antud vigane teave. Ettevõtjatega seotud kaasustes

⁶⁷⁵ Kohtuotsus De Compte vs. parlament, EU:C:1997:198, punktid 37–38. Euroopa Liidu Kohus leidis, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet oli rikutud ja mõistis välja kompensatsioonina mittevahalise kahju. *Ibid*, punktid 41, 43. Mittevahaline kahju õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte rikkumisega personalieeskirjadega seonduvalt on välja mõistetud ka ametnikule kohtuasjas Algera jt vs. Assemblée commune. Vt kohtuotsust Algera jt vs. Assemblée commune, EU:C:1957:7, lk 66

⁶⁷⁶ Kohtuotsus De Compte vs. parlament, EU:C:1997:198, punkt 39.

⁶⁷⁷ Kohtuotsus S.N.U.P.A.T. vs. Ülemamet, EU:C:1961:5, lk 87.

⁶⁷⁸ Kohtuotsus Kontouli vs. nõukogu, EU:T:2006:281, punktid 161–168.

seevastu oli samuti tegemist meetmes institutsiooni tekitatud veaga, kuid nendel juhtudel hindas Euroopa Liidu Kohus seda, kas ettevaatlik ettevõtja võis toetuda sellise õigusakti seaduslikkusele, mis sisaldas viga. Võib järeldada, et institutsiooni tehtud ilmest veast peab ettevõtja aru saama ja ta ei saa tugineda õigusakti õiguspärasusele. Seega on Euroopa Liidu Kohus töö autori arvates seadnud ettevõtjale õigusvastase õigusakti tagasiulatuval kehtetuks tunnistamisel piirava teguri, s.o soodustatud isiku õiguspärase ootuse hindamisel kõrgemad nõudmised kui ametnikele.

Kokkuvõtvalt saab öelda, et õigusvastase õigusakti tagasiulatuv kehtetuks tunnistamine on sõltuv soodustatud isiku õiguspärasest ootusest, mis on seotud omakorda hindamisega, kas soodustatud isik võis usaldada õigusakti õiguspärasust. Oluline on, et akti eest vastutav institutsioon peab tõendama kehtetuks tunnistatud akti õigusvastasust. Asjaolu hindamine, kas soodustatud isik võis usaldada õigusakti õiguspärasust, on seotud omakorda teatud tingimustega. Nimelt ei saa soodustatud isik tugineda õiguspärasele ootusele, kui ta on õigusakti vastuvõtmiseks esitanud valet või puudulikku teavet. Kui isik ei ole esitanud valeteavet, on ta kehtetuks tunnistatud otsuse teatavaks tegemise kuupäeval õigustatud tuginema selle õiguspärasusele. Ettevõtjale on töö autori arvates esitatud suuremad nõudmised. Isegi kui ettevõtja ise ei ole esitanud valeteavet, vaid viga õigusaktis on institutsioonipoolne, peab ettevaatlik ettevõtja institutsiooni tehtud ilmest veast aru saama ja ta ei saa tugineda õigusakti õiguspärasusele. Soodustatud isiku huvi olukorra säilimise vastu võib üles kaaluda avalik huvi. Isegi siis, kui õigusakti adressaat oli õigustatud tuginema selle õigusakti õiguspärasusele, võib avalik huvi üles kaaluda soodustatud isiku huvi olukorra säilimise vastu ja õigusakti võib tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistada.

Euroopa Liidu õigusaktide tagasiulatuvat kehtetuks tunnistamist käsitlevast kohtupraktikast nähtub, et Euroopa Liidu Kohus on nii Euroopa Liidu õiguspärase kui ka õigusvastase õigusakti tagasiulatuvust pidanud lubatavaks ja mittelubatavaks. Pidades silmas, et Euroopa Liidu Kohus ise on hinnanud tingimusi õigusvastase otsuse tagasiulatuvaks kehtetuks tunnistamiseks väga rangeteks,⁶⁷⁹ on see rangus väljendunud töö autori hinnangul eelkõige Euroopa

⁶⁷⁹ Euroopa Liidu Kohtu praktikast tulenevatest vastavatest tingimustest veel rangemad on töö autori arvates Eesti õiguses kehtivad õigusvastase haldusakti tagasiulatuva kehtetuks tunnistamise tingimused. Võrreldes Euroopa Liidu Kohtu praktikast tulenevate tingimustega on õigusvastase haldusakti tagasiulatuvat kehtetuks tunnistamist piiravaid asjaolusid Eesti õiguses rohkem. HMSi § 66 lõike 1 kohaselt on isiku kahjuks õigusvastase haldusakti kehtetuks tunnistamine tagasiulatuvalt võimalik, arvestades HMSi §-s 67 sätestatud. HMSi § 67 kohaselt tuleb isiku kahjuks haldusakti kehtetuks tunnistamisel arvestada peale HMSi § 64 lõikes 3 sätestatu ka isiku usaldust, et haldusakt jääb kehtima, avalikku huvi ja haldusaktiga koormatud isiku huvi, et haldusakt tunnistataks kehtetuks. HMSi § 64 lõike 3 kohaselt peab haldusorgan kaalutlusõiguse teostamisel arvestama haldusakti andmise ja haldusakti kehtetuks tunnistamise tagajärgi isikule, haldusakti andmise menetluse põhjalikkust, haldusakti kehtetuks tunnistamise põhjuste olulisust ning nende seost isiku osalemisega haldusakti andmise menetluses ja isiku muu tegevusega, haldusakti andmisest möödunud aega ning muid tähtsust omavaid asjaolusid. HMSi § 67 lõige 2 sätestab, et haldusakti ei tohi tunnistada isiku kahjuks kehtetuks, kui isik on haldusakti

Liidu ametnikega seotud õigusvastase halduse üksikakti tagasiulatuval kehtetuks tunnistamisel. Vähem rangelt on need tingimused kohaldunud ettevõtjatega seotud asjades.

5.4 Õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte järgimine pädevuse teostamisel Euroopa Liidu õiguse alusel liikmesriigi tagasiulatuva mõjuga tegevuses

5.4.1 Liikmesriigi õigusnormi tagasiulatuva muutmine

Kui alapunkti 5.3.1 küsimus oli, millistel asjaoludel piirab isiku õiguspärane ootus õiguspärase Euroopa Liidu õigusakti tagasiulatuvust, siis selle alapunkti küsimus on, millistel asjaoludel piirab isiku õiguspärane ootus liikmesriigi õigusnormide tagasiulatuvat muutmist liikmesriigi pädevuse teostamisel Euroopa Liidu õiguse alusel. Euroopa Liidu Kohus oma eelotsustes korduvalt selgitanud, kas käibemaksualaste liikmesriigi õigusnormide tagasiulatuvad muudatused on direktiivide alusel kooskõlas õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega.⁶⁸⁰

Õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte järgimise selgitamisega liikmesriigi õigusnormi tagasiulatuval kehtetuks tunnistamisel on seotud Belgocodexi eelotsus.⁶⁸¹ Belgocodexi asjas esitatud eelotsusetaotlus esitati kohtuvaidluses, kus küsimus puudutas valikuõigust maksustamise suhtes kinnisvara rendileandmisel ja liisimisel.⁶⁸² Belgia kasutas kuuenda direktiiviga ette nähtud võimalust⁶⁸³ ja kehtestas liikmesriigi õigusnormi muudatusega korra teatud kinnisvaratehingute käibemaksustamise valikuvõimaluse kohta. Õigusnormiga ette nähtud rakendus-

kehtimajäämist usaldades kasutanud ära haldusakti alusel saadud vara, teinud tehingu oma vara käsutamiseks või on muul viisil muutnud oma elukorraldust ja tema huvi haldusakti kehtimajäämiseks kaalub üles avaliku huvi haldusakti kehtetuks tunnistamiseks. Sisuline kokkulangevus on Euroopa Liidu Kohtu praktikaga HMSi § 67 lõike 4 punktide 5 ja 6 alusel asjaolus, et isik ei saa haldusakti kehtetuks tunnistamisel tugineda usaldusele, kui ta oli haldusakti õigusvastasusest teadlik ja kui haldusakt on antud isiku esitatud ebaõigete andmete alusel. Kuid HMSi § 67 lõike 5 kohaselt ei välista ebaõige teabe andmine usalduse arvestamist, kui ebaõigete või mittetäielike andmete esitamise on põhjendanud haldusorgan ja isik ei olnud ega pidanud olema haldusakti õigusvastasusest teadlik.

⁶⁸⁰ Kohtuotsus Belgocodex, C-381/97, EU:C:1998:589; kohtuotsus Schloßstraße, EU:C:2000:303; kohtuotsus Sudholz, EU:C:2004:242; kohtuotsus „Goed Wonen“, EU:C:2005:251; kohtuotsus Marks & Spencer, EU:C:2002:435; kohtuotsus Enel Maritsa Iztok 3, EU:C:2011:298.

⁶⁸¹ Kohtuotsus Belgocodex, EU:C:1998:589.

⁶⁸² *Ibid*, punkt 2.

⁶⁸³ Kuuenda direktiivi artikli 13 osa C sätestab, et liikmesriigid võivad anda maksumaksjatele kinnisvara rendileandmisel ja liisimisel maksustamise suhtes valikuõiguse. Liikmesriigid võivad kuuenda direktiivi artikli 13 osa C kohaselt piirata nimetatud valikuõiguse kohaldamisala ja peavad kehtestama selle kasutamise üksikasjaliku korra. *Ibid*, punkt 5.

meetmeid aga vastu ei võetud. Nende kinnisvaratehingute käibemaksustamist lubanud õigusnormi muudatus tunnistati poolteist aastat hiljem tagasiulatuvalt kehtetuks, kuid selle muudatuse kehtivuse ajal oli äriühing Belgocodex muudetud õigunormi kohaselt andnud ehitised rendile maksukohustuslasele majandustegevuseks ja selle rendile antud ehitise renoveerimistöödega seotud sisendkäibemaksu maha arvanud. Pärast seda, kui eelkirjeldatud käitumist lubav õigusnormi muudatus tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistati, leidis käibemaksu haldav ametiasutus, et sisendkäibemaksu mahaarvamine ei olnud lubatud, kuna kinnisvara rendileandmine oli käibemaksuvaba.⁶⁸⁴ Euroopa Liidu Kohus märkis, et õiguspärase ootuse kaitse ja õiguskindluse põhimõte on osa ühenduse õiguskorrast ning neid põhimõtteid peavad liikmesriigid järgima neile antud ühenduse direktiivide alusel pädevuse teostamisel. Konkreetselt Belgocodexi asja asjaoludel jättis Euroopa Liidu Kohus liikmesriigi kohtu hinnata, kas neid põhimõtteid on rikutud liikmesriigi õigusnormi tagasiulatuva kehtetuks tunnistamisega, arvestades, et rakendussätteid vastu ei võetud.⁶⁸⁵ Nagu kohtujurist Colomer järgnevas kohtupraktikas Schloßstraße asjas tehtud ettepanekus selgitas, olid Belgocodexi asjas „erilised asjaolud“ põhjuseks, miks liikmesriigi kohus pidi otsustama kooskõla üle kõnealuste üldpõhimõtetega. Nendeks erilisteks asjaoludeks oli kohtujuristi selgituste kohaselt küsimus, kas liikmesriigi õigusnormi muudatusega kehtestati tõesti õigus teatud kinnisvaratehingute käibemaksustamise valikuvõimaluse kohta, arvestades, et õigusnormidega ette nähtud rakendusmeetmeid vastu ei võetud.⁶⁸⁶ Sellest Belgocodexi eelotsusest saab töö autori arvates järeldada üksnes seda, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet ei pruugi olla rikutud liikmesriigi õigusnormide tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistamisel, kui vastavate õigusnormide rakendussätted olid jäänud vastu võtmata.

Sisuliselt analoogsete asjaoludega Schloßstraße kohtuasjas⁶⁸⁷ märkis Euroopa Liidu Kohus, et puudusid sellised erilised asjaolud nagu Belgocodexi asjas, kus liikmesriigi õigusnormides ette nähtud rakendussätted jäid vastu võtmata. Schloßstraße asjas oli Euroopa Liidu Kohtu jaoks selge, et ettevõtja oli

⁶⁸⁴ *Ibid*, punktid 6–11.

⁶⁸⁵ *Ibid*, punktid 23–27.

⁶⁸⁶ Kohtujuristi ettepanek, Colomer, kohtuasi Schloßstraße, C-396/98, EU:C:1999:625, punkt 39.

⁶⁸⁷ Kohtuotsus Schloßstraße, EU:C:2000:303. Eelotsuse küsimus tõusetus seoses äriühingu Schloßstraße makstud käibemaksu mahaarvamisega, mis oli seotud teatud tehingute läbiviimisega seotud kaupade ja teenustega ostmisel. Pärast nende kaupade ja teenuste ostmist tunnistati liikmesriigi õigusnormiga kehtetuks õigus nende teatud tehingute osas loobuda maksuvabastusest. Asjassepuutuv oli taas kuuenda direktiivi artikli 13 osa C, mille kohaselt võivad liikmesriigid lubada valikuõigust maksustamisel teatud kinnisvaratehingute puhul. Schloßstraße oli kasutanud liikmesriigi seaduses ette nähtud võimalust loobuda maksuvabastusest kinnisvara rendileandmisel ja vastava kinnisvara ehitistöödega seonduvalt oli talle ka võimaldatud käibemaksu maha arvata. Pärast seda, kui ettevõtja oli seadusega lubatud võimalust kasutanud, muudeti liikmesriigi seadust tagasiulatuvalt ja maksuhaldur, tuginedes liikmesriigi seadusemuudatusele, ei võimaldanud käibemaksu enam maha arvata. *Ibid*, punktid 2–20.

kasutanud maksustamise valikuõigusega seotud käibemaksu mahaarvamist sel ajal kehtinud liikmesriigi õigusnormi alusel ja et maksuhaldur keeldus käibemaksu mahaarvamise lubamisest liikmesriigi õigusnormi muudatuse alusel, mis ei lubanud enam maksustamise valikuvõimalust. Nendel asjaoludel leidis Euroopa Liidu Kohus, et eeldusel, et liikmesriigi kohus peab maksustavate tehingute näol majandustegevusega alustamise kavatsuse deklareerimist tehtuks heas usus ja et see kavatsus tugineb objektiivsetele tõenditele, on maksukohustuslane õigustatud maha arvama käibemaksu nendelt kaupadelt ja teenustelt, mis on seotud kavandatava majandustegevusega. Euroopa Liidu Kohus märkis, et õiguspärase ootuse kaitse ja õiguskindluse põhimõtte välistavad mahaarvamise õigusest ilmajätmise tagasiulatuvalt õigusnormide muudatusega pärast seda, kui kõnealused kaubad ja teenused on tarnitud. Euroopa Liidu Kohus leidis, et kuuenda direktiivi artiklit 17 (käibemaksudirektiivi artikkel 167) tuleb tõlgendada nii, et maksukohustuslase õigus maha arvata käibemaksu teatud kavandatavate rendileandmise tehingutega seotud tarnitud kaupadelt ja teenustelt säilib, kui õigusnormide muudatus, mis järgneb nende teenuste ja kaupade tarnimisele, kuid eelneb nende tehingute alustamisele, jätab asjassepuutuva maksukohustuslase ilma õigusest loobuda nende tehingutega seotud maksuvabastusest.⁶⁸⁸ Töö autori arvates järeldeb Schloßstraße otsusest, et kõigepealt tuleb kindlaks teha, kas direktiivi alusel on õigus omandatud. Õigust saab omandada ainult teatud ajavahemikus. Kui direktiivist tulenev õigus on omandatud, siis tulenevalt õiguspärase ootuse kaitse põhimõttest liikmesriigi õigusnormidega tagasiulatuvalt seda õigust ära võtta ei saa.

Sisuliselt sama küsimus kui Schloßstraße asjas, oli ülalpool 2. peatükis käsitletud Gemeente Leusden ja Holin Groepi asjas, s.o kas kuues direktiiv koostöös õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte ja õiguskindluse põhimõttega välistab liikmesriigi poolt maksustamise valiku kehtetuks tunnistamise kinnisvara rendileandmisel, mille tagajärjeks on mahaarvamise korrigeerimine. Gemeente Leusden ja Holin Groepi otsusest järeldeb, et kui direktiiviga on antud liikmesriigile valikuõigus, siis edasiulatuv õigusnormide muudatus selle olukorra muutmiseks iseenesest ei ole õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega vastuolus. Küll aga peab maksukohustuslase õiguspärase ootusega arvestama rakendussätete vastuvõtmisel. Schloßstraße ning Gemeente Leusden ja Holin Groepi asjades ilmnebki erinevus selles, et esimesel juhul oli tegemist liikmesriigi õigusnormi muudatusega tagasiulatuvalt, teisel juhul liikmesriigi õigusnormi muudatusega edasiulatuvalt. Schloßstraße otsusest järeldeb, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega on vastuolus liikmesriigi õigusnormi muudatusega tagasiulatuvalt õiguse ära võtmine, kui direktiivi alusel on maksukohustuslane selle õiguse omandanud.

Seoses enammääratud käibemaksu tagastamisega Marks & Spenceri kohtuasjas leidis Euroopa Liidu Kohus, et vastata tuleb küsimusele, kas liikmesriigi õigusnormiga tagasiulatuvalt perioodi lühendamine, mille jooksul saab taotleda tagasi käibemaksu, mis on kogutud kuuenda direktiivi artikli 11 osa A lõike 1

⁶⁸⁸ *Ibid*, punktid 46–53.

(käbemaksudirektiivi artikkel 73) sätteid rikkudes, on kooskõlas tõhususe ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega.⁶⁸⁹ Marks & Spenceri eelotsusest nähtub, et Ühendkuningriigi valitsus väitis, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõte ei ole sellises vaidluses nagu põhikohtuasjas relevantne. Ühendkuningriigi valitsus leidis, et kui üldse on põhikohtuasjas õiguspärase ootuse kaitse põhimõte kohaldatav, siis saavad seda olla ainult need ootused, et isikute nõuetega tegeletakse liikmesriigi õiguses kehtivate menetluslike normide kohaselt. Selles suhtes meenutas Euroopa Liidu Kohus oma väljakujunenud praktikat, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõte on osa ühenduse õiguskorrast ja seda põhimõtet peavad liikmesriigid järgima, kui nad teostavad neile ühenduse direktiividega antud pädevust. Euroopa Liidu Kohus meenutas, et õigusnormide muudatus, mis jätab maksukohustuslase tagasiulatuvalt ilma õigusest mahaarvamisele ja mille ta on tuletanud kuuendast direktiivist, ei ole kooskõlas õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega. Euroopa Liidu Kohus täpsustas seda üldreeglit, öeldes, et samamoodi kohaldub selles olukorras, nagu Marks & Spenceri põhikohtuasjas, õiguspärase ootuse kaitse põhimõte nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi õigusnormi muudatus, mis tagasiulatuvalt jätab maksukohustuslase ilma enne seda muudatust saadud õigusest saada tagasi maksud, mis on kogutud kuuenda direktiivi otsekohalduvaid sätteid rikkudes.⁶⁹⁰ Euroopa Liidu Kohus leidis eelotsusetaotluse küsimusele vastates, et liikmesriigi õigusnormid, mis tagasiulatuvalt vähendavad perioodi, mille jooksul on võimalik taotleda käibemaksuna makstud summade tagasi maksmist, mis on kogutud kuuenda direktiivi otsekohalduvaid sätteid rikkudes, on vastuolus tõhususe ja õiguspärase

⁶⁸⁹ Otsus kohtuasjas Marks & Spencer, EU:C:2002:435, punktid 2, 32–33. Nimelt oli Marks & Spencer müünud kinkekaarte ettevõtjatele nimiväärtusest väiksema hinnaga. Kinkekaardid müüdi või anti edasi kolmandatele isikutele, kes said nende kinkekaartidega Marks & Spencerilt lunastada kaupsid väärtuses, mis võrdus kinkekaardi nimiväärtusega. Sündmuste järjekord oli järgmine: alates 1. jaanuarist 1990 kehtis liikmesriigi õigusnorm, mille kohaselt vea tõttu makstud maksusummade tagasinõudmise aegumistähtaeg oli kuus aastat alates vea avastamisest. Detsembris 1990 teavitas Marks & Spencer maksuhaldurit, et tema arvates oli käibemaksuga maksustatavaks väärtuseks see tasu, mis ta neid müües sai, mitte kinkekaartide nimiväärtus. Maksuhaldur otsustas, et Marks & Spencer peab arvestama käibemaksu kinkekaartide nimiväärtuselt. Selline seisukoht oli maksuhalduril, kuni Euroopa Liidu Kohus tegi 24. oktoobril 1996 eelotsuse asjas Argos Distributors vs. Commissioners of Customs & Excise, mille kohaselt tuli tasuks lugeda kinkekaartide eest tegelikult saadud summa. Kuivõrd selgunud oli, et käibemaksu arvestamise kord oli Marks & Spenceri jaoks olnud ebaõige, nõudis Marks & Spencer enammakstud käibemaksu tagasimaksmist. Maksuhaldur ei maksnud tagasi kogu summat, vaid osa sellest. Põhjenduseks oli asjaolu, et õigusnorme oli vahepeal muudetud, nii et tagasi maksta sai selle summa, mida ei mõjutanud vahepeal kehtima hakanud kolmeaastane aegumistähtaeg. Pärast kohtuasja Argos otsust võeti 19. märtsil 1997 vastu seadus, mis hakkas kehtima tagasiulatuvalt 18. juulil 1996, millega vähendati aegumistähtaega kolme aastani. Kehtimahakkamise kuupäev langeb kokku kuupäevaga, mil valitsuse liige teavitas parlamenti suurenevast riskist, et tuleb tagasi maksta summasid, mis on õigusvastaselt kogutud. Marks & Spencer vaidlustas otsuse, millega talle ei makstud tagasi kogu summat. *Ibid*, punktid 8–21.

⁶⁹⁰ *Ibid*, punktid 43–46.

ootuse kaitse põhimõtetega.⁶⁹¹ Marks & Spenceri otsuses kirjapandu eksponeerib muu hulgas Ühendkuningriigi võõristust ühe Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtte omaks võtmises, võib-olla seda enam, et nagu selle töö 1. peatükis selgitatud on, oli selle liikmesriigi õiguses õiguspärase ootuse kaitse materiaalses mõttes tunnustamist leidnud kohtupraktikas alles 1999. aastal Coughlani otsuses. Nii et Marks & Spenceri otsusest sai Ühendkuningriigi sisuliselt kaks juhtnööri: direktiiviga reguleeritud valdkonnas peab järgima Euroopa Liidu õigusest tulenevat õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet ning see põhimõte annab materiaalse kaitse.

Tähelepanu vääriv on Sudholzi eelotsus, millest nähtub, et tagasiulatuva mõjuga liikmesriigi õigusnormi muudatusele oli aluseks olnud nõukogu otsus.⁶⁹² Sudholzi põhikohtuasjas esitatud küsimus oli seotud asjaoluga, et maksukohustuslasel lubati ettevõtluses kasutatava auto ostult maha arvata käibemaksu üksnes osaliselt. Kuna erandlikult on Euroopa Liidu Kohtu praktika kohaselt õigusakti tagasiulatuvus võimalik, kui eesmärk seda nõuab ja asjassepuutuvate isikute õiguspärase ootusega on arvestatud, kontrollis Euroopa Liidu Kohus nende tingimuste täitmist. Õigusakti eesmärgi puhul leidis kohus, et nõukogu otsuses puudusid põhjendused tagasiulatuvuse vajaduse kohta. Maksukohustuslase õiguspärase ootuse osas märkis Euroopa Liidu Kohus, et kui maksukohustuslane kasutab ettevõtluse eesmärgil kaupu, mis on mõeldud nii ettevõtluse kui ka eraotstarbeks, on sisendkäibemaks nende kaupade omandamisel tervikuna ja kohe mahaarvatav. Liikmesriike volitava mahaarvamist piirava sätte puudumisel on sisendkäibemaksu mahaarvamise õigus teostatav koheselt. Seetõttu leidis Euroopa Liidu Kohus, et nii kaua, kui kuuenda direktiivi artikli 27 (käibemaksudirektiivi artikli 395 lõige 1) alusel nõukogu volitusel liikmesriigile erandit lubavat meedet ei olnud vastu võetud, oli maksukohustuslane õigustatud uskuma, et ta saab maha arvata kogu käibemaksu. Sudholzi eelotsuses kinnitas Euroopa Liidu Kohus, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega ei ole kooskõlas see, et liikmesriigi õigusnormi muudatusega jäetakse maksukohustuslane tagasiulatuvalt ilma mahaarvamise õigusest, mille ta on tuletanud kuuendast direktiivist. Kuivõrd nõukogu otsusega oli lubatud liikmesriigi õigusnormi tagasiulatuv kohaldamine, leidis Euroopa Liidu Kohus, et nõukogu otsuse käibemaksu mahaarvamise erandit tagasiulatuvalt lubav nõukogu otsuse säte, mis oli olnud aluseks liikmesriigi õigusnormi muudatusele, millega piirati sõidukite omandamisel käibemaksu mahaarvamist 50 %-le, rikkus õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet ja tuleb seetõttu tühistada.⁶⁹³

⁶⁹¹ *Ibid*, punkt 47.

⁶⁹² Kohtuotsus Sudholz, EU:C:2004:242.

⁶⁹³ *Ibid*, punktid 33–43. Täpsemalt – maksukohustuslane Sudholz (Sudholz) ostis auto ja kasutas seda suuremas osas ettevõtluses ning väiksemas osas ettevõtlusega mitteseotud eesmärkidel. Sudholz nõudis kogu tasutud käibemaksu mahaarvamist, sest leidis, et liikmesriigi õigusnormid, millega keelati käibemaksu täies mahus mahaarvamine, olid ühenduse õigusega vastuolus. Selle vaidluse taustaks oli asjaolu, et kuuenda direktiivi artikli 17 lõike 2 kohaselt on maksukohustuslasel õigus, kui kaupa ja teenuseid kasutatakse maksukohustuslase maksustatavate tehingutega seoses, arvata tasumisele kuuluvast

Sellest Sudholzi kaasusest järeldub, et maksukohustuslase õiguspärane ootus tekkis käibemaksu reguleerivale direktiivi sättele tuginedes. Selgus, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet on võimalik rikkuda kahekordselt. Töö autori arvates aga eristub Sudholzi otsuses Euroopa Liidu Kohtu käsitus sellest praktikast, mida sama kohus on viljelenud oma praktikas, kus on tulnud hinnata Euroopa Liidu meetme tagasiulatuvuse õiguspärasust. Nagu viimati nimetatud Euroopa Liidu Kohtu praktikast võis järeldada, hindab kohus õiguspärase ootuse nõude arvestamisel õigusakti tagasiulatuva mõju ettenähtavust. Võis järeldada ka, et teatud valdkondadele on muudatused omased, seega tuleb teatud valdkondades igal juhul oodata, et muudatused võivad ees seista. Samuti järeldus, et tähelepanu tuleb pöörata institutsioonide ulatuslikule kaalutusõigusele. Nüüd aga, kui Sudholzi asjas oli samuti vaja hinnata nõukogu otsuse tagasiulatuvuse õiguspärasust, kus antud juhul oli nõukogu otsus aluseks liikmesriigi õigusnormile, siis Euroopa Liidu Kohus meetme tagasiulatuvuse ettenähtavuse ja kaalutusõiguse argumenti ei kasutanud. Sudholzi eelotsuses sidus Euroopa Liidu Kohus õiguspärase ootuse tekke direktiivi sätetega, s.t need andsid õiguse uskumiseks, et käibemaksu on võimalik täies mahus maha arvata. Kohus ei hinnanud aga meetme tagasiulatuvuse ettenähtavust. Võimalik on, et kuivõrd Sudholzi kaasuse probleemi teravik oli suunatud käibemaksu kogumisele liikmesriigi huvides, ongi Euroopa Liidu Kohtu käsitus Sudholzi kaasuse asjaoludel mõnevõrra teistsugune kui Euroopa Liidu institutsioonide selliste meetmete tagasiulatuvuse õiguspärasuse hindamisel, mis puudutavad Euroopa Liidu ühiseid huvisid. Töö autori arvates võib siin paralleeli tõmmata 2. peatükis käsitletud olukorraga, kus Euroopa Liidu Kohus ei ole käibemaksuvaldkonnas välistanud võimalust teatud erandlikel tingimustel põhjendatud lootuste tekkeks liikmesriigi maksuhalduri Euroopa Liidu õigusega vastuolus oleva tegevuse alusel.

Siiski ei ole alati Euroopa Liidu Kohtu praktikas liikmesriigi õigusnormi tagasiulatuvust välistatud. Nagu ülalpool on juba öeldud, on erandkorras teatud tingimustel tagasiulatuvus lubatud.⁶⁹⁴ Tagasiulatuvuse lubatavus oli kõne all „Goed Wonen“ eelotsuses seoses liikmesriigi käibemaksuseaduse tagasiulatuva muutmise, kus liikmesriigi kohus küsis Euroopa Liidu Kohtu sõnul sisuliselt seda, „[...] kas kuuenda direktiivi artiklite 17 [käibemaksudirektiivi artikkel 167] ja 20 [käibemaksudirektiivi artiklid 184–192] või õiguspärase ootuse ja õiguskindluse kaitse põhimõtetega on vastuolus see, kui käibemaksu

käibemaksust maha käibemaks, mis tuleb tasuda või on tasutud tema poolt teisele maksukohustuslasele tarnitud või tarnitavalt kaubalt. Kuuenda direktiivi artikli 27 lõike 1 kohaselt võib nõukogu anda liikmesriigile loa erandite tegemiseks eesmärgiga lihtsustada maksustamismenetlust või ära hoida teatavat liiki maksust kõrvalehoidumist. Liikmesriigi piirav meede oli küll vastu võetud enne, kui maksukohustuslane kauba omandas, kuid sel kuupäeval ei olnud liikmesriigi meetmel nõukogu otsusega antud volitust. Nõukogu andis liikmesriigile loa erandi tegemiseks otsusega, mis võeti vastu 28. veebruaril 2000. aastal, ja otsuses oli öeldud, et see kohaldub alates 1. aprillist 1999. Sudholz ostis auto aprillis 1999. *Ibid*, punktid 3–39.

⁶⁹⁴ Kohtuotsus *Crispoltoni vs. Fattoria Autonoma Tabacchi di Città di Castello*, EU:C:1991:307, punkt 17.

korrigeerimine, mis on toimunud kinnisvara kaubatarne eest tasutud käibemaksu mahaarvamise õiguse kasutamise tulemusel ajal, kui kinnisvaraga on maksustav tehing tehtud, tühistatakse pärast seda korrigeerimist vastu võetud seadusega, mille kohaselt see tehing ei ole maksustatav ning mis koosõlas siseriikliku seadusandja otsusega jõustub kinnisasjaga tehtud maksustatava tehingu teostamisele ning mahaarvamise õiguse tekkimisele eelneval kuupäeval.⁶⁹⁵ Teisisõnu oli küsimus selles, kas tagasiulatuv maksustamise korra muutus oli lubatav. Enne seadusemuudatust sai maksukohustuslane sisendkäibemaksu maha arvata, pärast enam mitte, kuna teatud kinnisvaratehingud ei olnud enam käibemaksustatavad.

Euroopa Liidu Kohtu jaoks oli selge, et „Goed Woneni“ kohtuasja eelotsuse küsimus oli esitatud kohtuasja Schloßstraße otsuses toodud lahendusega. Euroopa Liidu Kohus leidis kohtuasjas Schloßstraße, et kuuenda direktiivi artiklit 17 tuleb tõlgendada nii, et maksukohustuslase õigus maha arvata käibemaksu teatud kavandatavate rendileandmise tehingutega seotud tarnitud kaupadelt ja teenustelt säilib, kui seadusemuudatus, mis järgneb nende teenuste ja kaupade tarnimisele, kuid eelneb nende tehingute alustamisele, jätab asjassepuutuva maksukohustuslase ilma õigusest loobuda nende tehingutega seotud maksuvabastusest.⁶⁹⁶ Töö autori arvates järeldub otsusest kohtuasjas Schloßstraße, et kõigepealt tuleb kindlaks teha, kas direktiivi alusel on õigus omandatud. „Goed Woneni“ otsuses selgitatakse, et Schloßstraße ja „Goed Woneni“ asjaolud olid erinevad. Nimelt, näitavad Schloßstraße kohtuasja asjaolud, et maksukohustuslane arvas maha käibemaksu, mis oli tasutud enne seadusemuudatuse jõustumist. „Goed Woneni“ kohtuasja asjaolud aga näitavad, et maksukohustuslane arvas maha tasutud käibemaksu küll enne seadusemuudatuse vastuvõtmist, kuid pärast selle kehtima hakkamist, kui oli teatavaks saanud, et kavandatavale seadusemuudatusele antakse tagasiulatuv jõud. Euroopa Liidu Kohus leidis „Goed Woneni“ kohtuasjas, et kuna muutmise seadus jõustus tagasiulatuvalt enne seda, kui maksukohustuslane mahaarvamise tegi, ei ole eelotsusetaotluse küsimusele vastates alust viidata kuuenda direktiivi artiklile 17 ja samuti ka artiklile 20.⁶⁹⁷ Seega ei olnud direktiivi alusel maksukohustuslane õigust omandanud. Kui Schloßstraße kohtuasjas tehtud otsuse alusel oli võimalik üksnes järeldada, et õigust saab omandada ainult teatud ajavahemikus, siis „Goed Woneni“ kohtuasjas tehtud otsusest saab järeldada, et direktiivist tulenev õigus on omandatud üksnes siis, kui tarnitud teenuste ja

⁶⁹⁵ Kohtuotsus „Goed Wonen“, EU:C:2005:251, punkt 24.

⁶⁹⁶ *Ibid*, punktid 25–27.

⁶⁹⁷ *Ibid*, punktid 25–30. Selleks et vältida kinnisvaratehingute osas maksuskeemide kasutamist, võeti 28. detsembril 1995 Madalmaades vastu käibemaksualase seaduse muudatus. Seadusemuudatus jõustus 31. märtsist 1995 ehk siis tagasiulatuvalt. Seadusemuudatuse kavandatavast tagasiulatuvast jõust anti teada pressiteatega 31. märtsil 1995 ning samast kellaajust ja kuupäevast, kui pressiteade teatavaks tehti, jõustati ka seadusemuudatus. Maksukohustuslane arvas käibemaksu maha pärast seadusemuudatuse jõustumist ehk siis ka pärast pressiteate avaldamist, milles anti teada kavandatavast tagasiulatuvast seadusemuudatusest. *Ibid*, punktid 5–12.

kaupadega seotud käibemaks on tasutud enne liikmesriigi seaduse tagasiulatuvat jõustumist. Tähtis on õigusakti tagasiulatuva jõustumise algushetk, mitte õigusakti vastuvõtmise hetk. Kui eelkäsitletud Schloßstraße, Marks & Spenceri ja Sudholzi praktikast on järeldatav, et kui direktiivist tulenev õigus on omandatud, ei saa õiguspärase ootuse kaitse põhimõttest tulenevalt liikmesriigi seadusega sellest õigusest tagasiulatuvalt ilma jätta. „Goed Wonen“ otsusest saab välja lugeda täpsustuse: õigust saab omandada üksnes enne seadusemuudatuse tagasiulatuva jõustumise algushetke. Järeldada võib, et kui direktiivist tulenevalt oleks „Goed Wonen“ kohtuasja olukorras omandatud õigus, oleks õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega olnud vastuolus sellest õigusest liikmesriigi seadusega tagasiulatuv ilma jätmine.

Kuivõrd direktiivi alusel ei olnud maksukohustuslane õigust omandanud, uuris Euroopa Liidu Kohus „Goed Wonen“ kohtuasjas edasi, kas õiguspärase ootuse kaitse ja õiguskindluse põhimõtted takistavad seadusemuudatusega mahaarvamise korregerimise kehtetuks tunnistamist tagasiulatuvalt. Euroopa Liidu Kohus viitas oma praktikale, mille kohaselt on üldiselt õiguskindluse põhimõttega vastuolus ühenduse õigusakti ajaline kehtivus, mis algab enne selle avaldamist, kuid erandjuhul on tagasiulatuvus lubatud: kui saavutatav eesmärk seda nõuab ja asjassepuutuvate isikute õiguspärase ootusega on nõuetekohaselt arvestatud. Euroopa Liidu Kohus leidis, et sama põhimõtet peab järgima ka liikmesriigi seadusandja, kui ta võtab vastu seaduse ühenduse õiguse raames.⁶⁹⁸ See on töö autorile teadaolevalt esimene kord Euroopa Liidu Kohtu praktikas, kus kohus annab selgelt teada, et ka Euroopa Liidu õiguse alusel vastu võetud liikmesriigi õigusnormi tagasiulatuv muutmine on põhimõtteliselt võimalik.

Mis puudutab saavutatavat eesmärki, põhjendas Madalmaade valitsus tagasiulatuvuse vajadust kartusega, et maksuskeeme kasutatakse suures ulatuses seaduse muutmise otsuse ja muudatuse jõustumise ajavahemikus, kuid Euroopa Liidu Kohus jättis liikmesriigi kohtu hinnata, kas maksuskeemide kasutamise oht kõne all oleval perioodil oli piisav õigustamiseks seaduse tagasiulatuvat jõudu.⁶⁹⁹

Kuivõrd „Goed Wonen“ kohtuasjas oli oluline koht pressiteatel, milles teatati kavatsusest muuta seadust tagasiulatuvalt, leidis ettevõtjate õiguspärase ootusega seoses põhikohtuasja hageja, et neilt ei saa oodata kõigi pressiteadetega kursis olemist või seda, et nad arvaksid, et kõik avalikustatud ettepanekud ka rakendatakse. Lisaks oli põhikohtuasja hageja arvates pressiteade

⁶⁹⁸ *Ibid*, punktid 33–34.

⁶⁹⁹ *Ibid*, punktid 36, 39. Mis puudutab saavutatavat eesmärki, siis põhikohtuasja hageja väitel ei olnud tagasiulatuvus vajalik, kuna maksuskeemid olid aastaid teada ja need olid seadusega kooskõlas. Selline põhjendus oli kirjas ka pressiteates. Kohtuotsusest selgub, et Madalmaade valitsust toetas selles osas Rootsi valitsus. Rootsi valitsus viitas Rootsi põhiseadusele, mis näeb ette, et maksude tasumisest kõrvalehoidmise tõusu vältimiseks võib Rootsi parlament otsustada, et uus maksuseadus kohaldub alates päevast, mil valitsus saadab talle kirja kavatsusega seadust muuta. *Ibid*, punktid 35–37. Pålsson kirjutas 2011. aastal, et selliselt on Rootsis maksuseadusi muudetud kahe viimase kümnendi jooksul üle kahekümne korra. R. Pålsson. Retroactivity: Swedish Practice on Legislation by Governmental Communication. – *Intertax* 2011, Vol 39, Issue 5, lk 272.

ebamäärane. Madalmaade valitsus pidas aga pressiteadet selgesõnaliseks ja lisaks viitas rahanduse riigisekretäri kõnedele parlamendi ees, milles ta teavitas kõnealustest meetmetest. Õiguspärase ootusega arvestamise osas leidis Rootsi valitsus, et seda tuleb hinnata iga liikmesriigi seadusloome traditsioonist lähtuvalt ja et põhikohtuasjas tuleb seda hinnata lähtudes Madalmaade seadusloome traditsioonist.⁷⁰⁰ Euroopa Liidu Kohus leidiski, et kuna tegemist on liikmesriigi seadusega, tuleb arvesse võtta teabevahendit, mida liikmesriik tavapäraselt kasutab, ning antud asja asjaolusid, mille puhul tuleb konkreetselt hinnata, kas selle õigusaktiga on majandustegevuses osalejate õiguspärase ootuse põhimõttest nõuetekohaselt kinni peetud. Euroopa Liidu Kohus jättis eelotsuse taotluse esitanud kohtu kontrollida, kas need tekstid olid piisavalt sõnaselged selleks, et majandustegevuses osaleja, kes teeb seaduses nimetatud majandustehinguid, mõistaks vaadeldava seadusemuudatuse tagajärgi tema tehtud tehingute tasandil.⁷⁰¹

Tähelepanuväärne on „Goed Wonen“ kohtuasjas tehtud eelotsusest järelduv, et Euroopa Liidu Kohus ei välista isikute õiguspärase ootusega arvestamise hindamisel isegi seaduse tagasiulatuvuse korral näiteks pressiteadet, kuigi sellise teabevahendi kasutamine on võimalik, kui see on asjaomases liikmesriigis tavapärane. Euroopa Liidu Kohus on liikmesriigile jätnud õiguspärase ootuse nõudega arvestamise hindamiseks selle töö autori hinnangul laiad võimalused.

Eelotsuse küsimusele vastas Euroopa Liidu Kohus järgmiselt:

„Õiguspärase ootuse ja õiguskindluse põhimõtetega ei ole vastuolus see, kui liikmesriik annab erandkorras ning selleks, et vältida seadusloome menetluse jooksul käibemaksu vähendamisele suunatud maksuskeemide kasutamist, mille vastu võitlemiseks on muutmise seadus ette nähtud, sellele seadusele tagasiulatuva jõu juhul, kui sellistel asjaoludel nagu põhikohtuasjas on majandustegevuses osalejatele, kes teostavad seaduses nimetatud majandustehinguid, selle seaduse eelolevast vastuvõtmisest ning kavandatavast tagasiulatuvast jõust ette teatatud selliselt, et nad mõistaksid kavandatava seadusemuudatuse tagajärgi nende poolt teostatavate tehingutele.“⁷⁰²

⁷⁰⁰ Kohtuotsus „Goed Wonen“, EU:C:2005:251, punktid 38–42.

⁷⁰¹ *Ibid*, punktid 43–44.

⁷⁰² *Ibid*, punkt 45. Töö autori arvates on tsitaadi eestikeelses tõlkes kasutatud sõnad „ettenähtavast“ ja „ettenähtava“ eksitavad, kuna võivad tekitada arvamuse, et Euroopa Liidu Kohus ongi pidanud kavandatavat seadusemuudatust ettenähtavaks. Tegelikult on kontekstist tulenevalt juttu kavandatavast seadusemuudatusest. Nii on töö autor asendanud eestikeelses tsitaadis sõnad „ettenähtavast“ ja „ettenähtava“ sõnadega „kavandatavast“ ja „kavandatava“, võttes aluseks tsitaadi ingliskeelse versiooni: „*The principles of the protection of legitimate expectations and legal certainty do not preclude a Member State, on an exceptional basis and in order to avoid the large-scale use, during the legislative process, of contrived financial arrangements intended to minimise the burden of VAT that an amending law is specifically designed to combat, from giving that law retroactive effect when, in circumstances such as those in the main proceedings, economic operators carrying out economic transactions such as those referred to by the law were warned of the impending adoption of that law and of the retroactive effect envisaged in a way that*“

Väärib märkimist, et erinevalt sellest, mida Euroopa Liidu Kohus lõpuks otsustas, oli kohtujurist Tizzano „Goed Woneni“ kohtuasjas kardinaalselt teisel arvamusel. Kohtujurist Tizzano leidis, et „Goed Woneni“ kohtuasjas ei olnud täidetud need kaks tingimust, mis Euroopa Liidu Kohtu praktika kohaselt peavad tagasiulatuva jõuga õigusnormide vastuvõtmise korral täidetud olema: taotletava eesmärgi tingimus ja huvitatud isikute õiguspärase ootuse kaitse tingimus. Kohtujurist Tizzano leidis, et „Goed Woneni“ kohtuasjas puudusid erakorralised asjaolud käibemaksuseaduse tagasiulatuvaks muutmiseks, ei olnud ootamatut rahanduskriisi ega ettenägematuid eelarveprobleeme. Kohtujurist viitas, et maksukohustuslaste käitumine oli iseenesest seaduslik ja kestis aastaid. Kohtujurist Tizzano arvates ei olnud ka teine tingimus täidetud. Ta ei leidnud, et huvitatud isikute õiguspärase ootusega oleks nõuetekohaselt arvestatud pressiteate avaldamisega.⁷⁰³ Kohtujurist leidis, et ühisturu kontekstis „[...] tavapäraselt järgitav praktika lähtub pigem põhimõttest, et seadused ja mitte pressiteated suunavad kodanike käitumist ja seavad sellele tingimusi.“⁷⁰⁴ Pealegi oli kohtujurist arvamusel, et antud asjas viidatud pressiteade oli üldine ja ebaselge.⁷⁰⁵ Kuigi siinkirjutaja arvates on eeltoodud kohtujuristi argumendid veenvad ja vaieldavaks võib pidada pressiteate sobivust huvitatud isikute õiguspärase ootusega arvestamise kontekstis, tuleb siiski arvestada faktiga, et Euroopa Liidu Kohus ei ole „Goed Woneni“ kohtuasja eelotsuses õiguspärase ootusega arvestamisel pressiteadet välistanud.

Nagu „Goed Woneni“ kohtuasja eelotsuses viidatakse, on relevantes ka liikmeriigi põhiseadusest tulenevad nõuded.⁷⁰⁶ Eeldusel, et liikmesriigi põhiseadus võimaldab tagasiulatuvust,⁷⁰⁷ on liikmesriigil Euroopa Liidu direktiiviga

enabled them to understand the consequences of the legislative amendment planned for the transactions they carry out.“

⁷⁰³ Kohtujuristi ettepanek, Tizzano, „Goed Wonen“, C-376/02, EU:C:2004:811, punktid 32–37.

⁷⁰⁴ *Ibid*, punktid 32–38.

⁷⁰⁵ *Ibid*, punktid 39–40.

⁷⁰⁶ Kohtuotsus „Goed Wonen“, EU:C:2005:251, punkt 37.

⁷⁰⁷ Kirjanduses on viidatud riikide põhiseadustele, mis sätestavad seaduste tagasiulatuvuse puudumise. Vt V. Thuronyi. *Comparative Tax Law*. The Hague: Kluwer Law International 2003, lk 81 ja seal joonealune viide 80; R. Pålsson, lk 271 ja seal joonealune viide 1. Näiteks Euroopa Liidu liikmesriikidest näeb Rumeenia põhiseaduse artikli 15 lg 2 ette, et seadus kehtib ainult tuleviku suhtes, välja arvatud soodsam kriminaal- või haldusseadus. Vt Constitution of Romania. – Arvutivõrgus: http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=act2_2&parl=2#t2c1s0a15 (18.11.2015). Saksa õiguse kontekstis on Kube'i järgi jätkuvalt päevakorras küsimus, kas tagasiulatuvus maksuseadustes on põhiseadusega kooskõlas, ja ta viitab paljudele teadlastele, kelle jaoks on maksuseaduste tagasiulatuvuse põhiseaduslikkus vaieldav. Vt H. Kube. *Financing the State – The Tax-funded State versus Multiple and Mixed Financing Strategies*. – H. Pünder, C. Waldhoff (edited by). *Debates in German Public Law*. Oxford: Hart Publishing 2014, lk 147. Saksamaal on ehtsa tagasiulatuva mõjuga maksuseaduse muudatus üldiselt keelatud ja lubatud üksnes erandlikel asjaoludel. Saksamaa Konstitutsioonikohus on aktsepteerinud tagasiulatuvust maksuseadustes teatud juhtudel, kus tagasiulatuvuse tagajärjesid võib pidada olukorras *de minimis*, kus varem kehtinud õigus oli ebaselge ja vastuoluline ning tagasiulatuvus on tungivalt vajalik avalikes huvides. Vt C. Tietje, K. Kampermann, lk

antud pädevuse teostamisel liikmesriigi seadusele tagasiulatuva jõu andmine Euroopa Liidu Kohtu praktika kohaselt võimalik erandlikult, kui saavutatav eesmärk nõuab ning asjassepuutuvate isikute õiguspärase ootusega on arvestatud. Eesmärgiks võib näiteks olla seadusloome menetluse jooksul käibemaksu vähendamisele suunatud maksuskeemide kasutamise vältimine. „Goed Wonen“ kohtuasja eelotsusest saab töö autori arvates välja tuua asjaolud, mis tähendavad, et tagasiulatuvus ei ole vastuolus isiku õiguspärase ootusega. Teisisõnu on isiku õiguspärase ootusega arvestatud, kui tagasiulatuvus on ettenähtav, mis omakorda tähendab järgmist.

- Eelnevalt on teavitatud seaduse eelseisvast vastuvõtmisest.
- Eelnevalt on teavitatud kavandatavast tagasiulatuvast jõust.
- Teave eelseisvast seadusemuudatusest peab olema piisavalt selge, et isikud mõistaksid kavandatava seadusemuudatuse tagajärgi nende tehtavatele tehingutele.
- Teabe levitamise viis peab antud liikmesriigis olema tavapärane.

Töö autori arvates on „Goed Wonen“ kohtuasjas tehtud otsus nii käibemaksu õiguse seisukohalt kui ka õiguspärase ootuse kaitse seisukohalt mitmest aspektist tähtis otsus. Esiteks selgitati „Goed Wonen“ kohtuasjas välja ajahetk, millest alates saab rääkida, et direktiivi alusel on käibemaksu mahaarvamise õigus omandatud. Direktiivist tulenev õigus on omandatud üksnes siis, kui tarnitud teenuste ja kaupadega seotud käibemaks on tasutud enne liikmesriigi seaduse tagasiulatuvat jõustumist. Teiseks joonistub töö autori arvates „Goed Wonen“ kohtuasjas tehtud otsusest välja test tagasiulatuvuse lubatavuse kontrollimiseks. Nimelt tuvastab Euroopa Liidu Kohus kõigepealt, kas direktiivi sätete alusel on õigus omandatud või ei ole. Kui on, ei saa õiguspärase ootuse kaitse põhimõttest tulenevalt liikmesriigi seadusega tagasiulatuvalt sellest õigusest maksukohustuslast ilma jätta. Kui direktiivist tulenevat õigust ei ole omandatud, tuleb ikkagi arvesse võtta võimalust, et erandlikult saab liikmesriigi seadust tagasiulatuvalt muuta, kui saavutatav eesmärk nõuab ja isikute õiguspärase ootusega on arvestatud. Kolmandaks avas „Goed Wonen“ kohtuasjas tehtud otsus selle, mida tähendab isiku õiguspärase ootusega arvestamine liikmesriigi seaduse tagasiulatuva muutmise korral. Töö autori hinnangul on õiguspärase ootusega arvestamist tõlgendatud nii, et need tingimused ei takista

581; vt ka: V. Thuronyi, lk 79, 80; L. Lehis, lk 69 joonealune viide 93. Ka Eesti õigus ei välista tagasiulatuvust. „Riigikohus on aga korduvalt sedastanud, et mõnele seadusesättele tagasiulatuva jõu andmine ei ole iseenesest põhiseadusega vastuolus.“ Vt RKPJKo 3-4-1-13-09, punkt 39 ja seal viidatud kohtupraktika. Riigikohus: „[...] seadusandjal on õigus põhiseaduses väljendatud rahva tahet arvestades, riigi üldisi huve silmas pidades ning tegelikku olukorda ja legaalsuse printsiipi arvesse võttes anda tagasiulatuva mõjuga mittekriminaalõiguslikke õigusakte [...]. [...] normile tagasiulatuva jõu andmine ei ole iseenesest põhiseadusega vastuolus ning et tagasiulatuva jõu võib anda ka koormavale seadusesättele, kui selleks on põhjendatud vajadus, sellega ei kahjustata ebaproportsionaalselt isiku õiguspärast ootust ja see regulatsioon ei ole isikule üllatuslik [...]“. Vt RKPJKo 3-4-1-14-09, punkt 50 ja seal viidatud kohtupraktika.

tagasiulatuvat seadusemuudatust. Tõsi, tuleb möönda, et teatud olukordades võib olla tagasiulatuvus põhjendatud, kui on alust arvata, et hakatakse massiliselt käibemaksu vähendamisele suunatud tehinguid tegema pärast seda, kui maksukohustuslase jaoks kahjulikust kavandatavast seadusemuudatusest on juba teada antud.

„Goed Woneni“ kohtuasja järgses Euroopa Liidu Kohtu praktikas on Enel Maritsa Iztok 3 AD asjas esitatud eelotsusetaotlus kohtuvaidluses, mis puudutas kuupäeva, millest alates tuli tasuda tagastamisele kuuluvalt käibemaksult intresse. Eelotsusetaotlus käsitles käibemaksudirektiivi artikli 183 esimese lõigu tõlgendamist.⁷⁰⁸ Eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimus oli Euroopa Liidu Kohtu sõnul sisuliselt selle kohta, „[...] kas käibemaksudirektiivi artiklit 183 koostoimes õiguspärase ootuse põhimõttega tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mille kohaselt pikendatakse tagasiulatuvalt käibemaksu ülejäägi tagastamise tähtaega.“⁷⁰⁹ Ka Enel Maritsa Iztok 3 AD asjas viitas Euroopa Liidu Kohus oma varasemale seisukohale, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega on vastuolus, kui liikmesriigi õigusnormide muudatus jätab maksukohustuslase tagasiulatuvalt ilma õigusest, mille ta omandas varasemate õigusnormide alusel. Siit järeldas Euroopa Liidu Kohus, et sellise olukorra puhul nagu põhikohtuasjas on õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega vastuolus see, kui liikmesriigi õigusnormide muudatus jätab maksukohustuslase tagasiulatuvalt ilma õigusest, mis tal oli enne sellist muudatust ja mille alusel tuli talle maksta tagastamisele kuuluva käibemaksu ülejäägilt intresse.⁷¹⁰ Euroopa Liidu Kohus vastas eelotsuse küsimusele järgmiselt: „[...] käibemaksudirektiivi artiklit 183 koostoimes õiguspärase ootuse põhimõttega tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis näevad tagasiulatuvalt ette käibemaksu ülejäägi tagastamise tähtaja pikendamise, kuna sellised õigus-

⁷⁰⁸ Kohtuotsus Enel Maritsa Iztok 3, EU:C:2011:298, punktid 1–2.

⁷⁰⁹ *Ibid*, punkt 35. Tsitaadis on eestikeelses tõlkeversioonis viga: artikkel 187, peab olema artikkel 183. Seetõttu on tsitaadis 187 asendatud 183ga. Liikmesriigi õiguses oli ebaselge, mis hetkest kuulusid intressid tasumisele seonduvalt revisjoni toimumisega. Varem kehtinud seadus ei seadnud intresside tasumist sõltuvusse revisjoni alustamisest. Hiljem jõustunud liikmesriigi õigusnormide kohaselt tõi aga revisjon kaasa selle, et käibemaksu ülejäägi tagastamise tähtaega ja seega hetke, mil intressid kuulusid tasumisele, pikendati kuni revisjoniakti väljastamiseni. Varem kehtinud liikmesriigi õigusnormide osas, nagu tõlgendas eelotsusetaotluse esitanud kohus, kuulusid intressid tasumisele alates 27. novembrist 2007 seetõttu, et revisjon ei mõjuta käibemaksu ülejäägi tagastamise tähtaega. Bulgaaria maksuhalduri direktor ja Bulgaaria valitsus leidsid, et juba enne asjaomaste õigusnormide muudatust kuulusid intressid tasumisele alles alates revisjoni lõpust, kuna tagastamistähtaeg oli revisjoni ajaks peatatud. Selles osas jättis Euroopa Liidu Kohus eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesandeks teha kindlaks, kas kuni varem kehtinud liikmesriigi õigusnormide kohaselt kuulusid põhikohtuasjas intressid tasumisele alates 27. novembrist 2007. Euroopa Liidu Kohtu ülesanne oli tema sõnul vastata eelotsuse küsimusele, võttes aluseks eelotsusetaotluse esitanud kohtu tõlgenduse liikmesriigi õigusnormide kohta, ja anda talle Euroopa Liidu õiguse tõlgendamiseks teave, mis võimaldaks tal hinnata õigusnormide kooskõla käibemaksudirektiivi artikliga 183 ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega. *Ibid*, punktid 36–38.

⁷¹⁰ *Ibid*, punktid 39–40.

normid jätavad maksukohustuslase ilma enne nende jõustumist tal olnud õigusest saada tagastamisele kuuluvalt summalt intresse.⁷¹¹ Lisaks sellele, et Enel Maritsa Iztok 3 AD eelotsuses on täpsustatud veel ühte käibemaksu-direktiivi ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte koostoime aspekti, siis sellest Euroopa Liidu Kohtu vastusest nähtub ka, et järgitud on „Goed Woneni“ kohtu-asja selgitust, mille kohaselt direktiivist tulenev õigus loetakse omandatuks enne liikmesriigi õigusnormide tagasiulatuvat jõustumist.

Eelotsuses *Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation* oli küsimus samuti aegumistähtaaja lühendamises Inglise õiguses nagu *Marks & Spenceri* asjas, kuid seekord puudutas küsimus ELTLi artiklis 49 sätestatud asutamisevabaduse ja ELTLi artiklis 63 sätestatud kapitali vaba liikumise nõudega vastuolus olevat dividendide maksustamist, mida maksid Ühendkuningriigis asutatud emaettevõtjatele selles liikmesriigis mitteasuvad tütarettevõtjad.⁷¹² Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsis sisuliselt seda, „[...] kas olukorras, kus maksumaksjad võivad vastavalt siseriiklikule õigusele valida kahe õiguskaitsevahendi vahel seoses selliste alusetult tasutud maksude tagastamisega, mis on sisse nõutud liidu õigust rikkudes, kohaldatakse ühele pikemat aegumistähtaega, on tõhususe, õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtte-tega vastuolus see, kui siseriiklikud õigusnormid lühendavad seda aegumis-tähtaega etteteatamata ja tagasiulatuvalt.“⁷¹³ Euroopa Liidu Kohus leidis oma praktikale tuginedes, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega on vastuolus, kui liikmesriigi õigusnormi muudatus jätab maksumaksja tagasiulatuvalt ilma enne nimetatud muudatusi tal olnud õigusest saada tagasi maksud, mis on sisse nõutud Euroopa Liidu õigust rikkudes.⁷¹⁴ Euroopa Liidu Kohus vastas eelotsuse küsimusele järgmiselt: „[...] kui olukorras, kus maksumaksjad võivad vastavalt siseriiklikule õigusele valida kahe õiguskaitsevahendi vahel seoses selliste alusetult tasutud maksude tagastamisega, mis on sisse nõutud liidu õigust rikku-des, kohaldatakse ühele pikemat aegumistähtaega, on tõhususe, õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtetega vastuolus see, kui siseriiklikud õigusnormid lühendavad seda aegumistähtaega etteteatamata ja tagasiulatuvalt.“⁷¹⁵ Selle kohtuotsuse alusel saab öelda, et kui senistes otsustes on õiguste omandamist Euroopa Liidu Kohus nimetanud käibemaksu reguleerivat direktiivi sätteid tõlgendades, siis *Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation* otsuses on enne liikmesriigi õigusnormi tagasiulatuvat muudatust omandatud õiguste põhimõtet sõnaselgelt laiendatud ka teistele maksudele, antud juhul siis ettevõtte tulumaksule.

Terra ja Wattel kasutavad maksuõigust silmas pidades mõisteid „negatiivne integratsioon“ ja „positiivne integratsioon“. Negatiivse integratsiooni all peavad nimetatud autorid silmas integreerimist keeldude kaudu, mis omakorda tähen-

⁷¹¹ *Ibid*, punkt 41.

⁷¹² Kohtuotsus *Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation*, EU:C:2013:834, punkt 16.

⁷¹³ *Ibid*, punkt 25.

⁷¹⁴ *Ibid*, punkt 45.

⁷¹⁵ *Ibid*, punkt 49.

dab liikmesriigi meetme aluselepinguga vastuolus olevaks tunnistamist. Positiivse integratsiooni all peetakse silmas õigusnormide ühtlustamist, koordineerimist ja koostööd Euroopa Liidu tasemel ning liikmesriikide õigusnormide harmoniseerimist. Terra ja Watteli arvates saab erinevalt otsestest maksudest kaudsete maksude puhul rääkida kõrge ühtlustamise tasemest, kus liikmesriikidel on vähe otsustuspädevust või puudub see üldse. Kaudne maksustamine on väga detailselt reguleeritud Euroopa Liidu õigusega ja kaudsete maksudega seotud kohtuasjad Euroopa Liidu Kohtus on seotud rakenduslike küsimustega, s.t kaudseid makse puudutavate Euroopa Liidu normide tõlgendamisega. Terra ja Watteli hinnangul on kaudseid makse puudutav Euroopa Liidu õigus väga detailne ja tehniline ning nende arvates on tegemist pigem Euroopa Liidu maksuõigusega, mitte Euroopa Liidu õigusega. Nimetatud autorite arvates on nende kaudseid makse puudutavate Euroopa Liidu normide tõlgendamine seotud peamiselt maksuõiguse detailsete ja tehniliste normidega ning vähe- mas mäh Euroopa Liidu põhimõtetega, nagu neutraalsuse, proportsionaalsuse, tõhusa õiguskaitse ja õiguste rikkumise vastuvõetamatusesega.⁷¹⁶ Samuti on Sasha Prechal leidnud Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtete kaudu liikmesriigi pädevuse vähenemisest kirjutades, et kui Euroopa Liidu üldpõhimõtted esinevad sageli „negatiivsete“ normidena, on need siiski negatiivsed normid loonud liikmesriikidele positiivseid kohustusi.⁷¹⁷ Siinkohal nõustub selle töö autor küll Terra ja Watteli väitega, et kaudseid makse puudutav Euroopa Liidu õigus võib olla detailne, kui mitte tehniline, sest selle töö kontekstis oluline Euroopa Liidu Kohtu praktika on olnud väga sisulist tähtsust omavaid asjaolusid selgitav. Samuti peab töö autor Terra ja Watteli nimetatud „negatiivset integratsiooni“ hoopis positiivseks ilminguks käibemaksuvaldkonnas, kuna õiguspärase ootuse kaitse põhimõte on kaitsnud liikmesriigi maksukohustuslast liikmesriigi õigusnormide tagasiulatuvate muudatuste korral. Seega ei ole Terra ja Watteli viidatud liikmesriigi vähene otsustamispädevus kaudsete maksude puhul tingimata halb.

Töö selle alapunkti kokkuvõtteks on töö autori üldine järeldus, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõte omab suurt tähendust liikmesriigi õigusnormide tagasiulatuva mõju piiramisel ja seda just käibemaksualase õigusnormide puhul. Mitmetes eelotsustes on Euroopa Liidu Kohus leidnud, et liikmesriigi käibemaksualaste õigusnormide tagasiulatuva muudatus ei ole olnud õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega kooskõlas. Üldise reeglina võib välja tuua, et kui Euroopa Liidu õigusest tulenev õigus on omandatud, ei saa õiguspärase ootuse kaitse põhimõttest tulenevalt liikmesriigi õigusnormidega tagasiulatuvalt sellest õigusest ilma jätta. Seda reeglit silmas pidades võib öelda, et kuigi Euroopa Liidu Kohus ei ole välistanud liikmesriigi tagasiulatuvaid käibemaksualaseid õigusnormide muudatusi, on märgatav Euroopa Liidu Kohtu tahe näha maksukohustuslase õiguspärase ootuse rikkumist liikmesriigi käibemaksualaste

⁷¹⁶ B. J. M. Terra, P. J. Wattel. *European Tax Law*. Sixth Ed., Kluwer Law International 2012, lk 36–37.

⁷¹⁷ S. Prechal, lk 14.

õigusnormide tagasiulatuval muutmisel. Selline liikmesriigi maksukohustuslast kaitsev käsitlus haakub Euroopa Liidu Kohtu praktikaga, mida selles töös eelnevalt käsitletud on, kus Euroopa Liidu Kohus ei ole välistanud käibemaksuvaldkonnas võimalust teatud erandlikel tingimustel põhjendatud lootuste tekkeks liikmesriigi maksuhalduri Euroopa Liidu õigusega vastuolus oleva tegevuse alusel. Õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte kujundamisel võib rääkida Euroopa Liidu Kohtu mõningal määral erinevast käsitlusest: isiku suhtes soodsam, kui tegemist on käibemaksuvaldkonnaga, s.o liikmesriigi huviga, ja isiku jaoks ebasoodsam, kui tegemist on Euroopa Liidu vahenditega, s.o Euroopa Liidu ühise huviga.

5.4.2 Liikmesriigi maksuhalduri tagasiulatuva mõjuga tegevus

Kui eelmises alapunktis leidis käsitlemist õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte järgimine Euroopa Liidu õiguse alusel vastu võetud liikmesriigi õigusnormide tagasiulatuval muutmisel, siis selles alapunktis käsitletakse olukorda, mis ei ole seotud õigusnormide tagasiulatuva muutmisega, vaid liikmesriigi maksuhalduri tagasiulatuva mõjuga otsusega.⁷¹⁸ Küsimus on analoogselt eelmises alapunktis esitatud küsimusega, millistel asjaoludel on isiku õiguspärase ootusega arvestatud pädevuse teostamisel Euroopa Liidu õiguse alusel liikmesriigi ametiasutuse tagasiulatuva mõjuga tegevuses.

Tagasiulatuvuse küsimus liikmesriigi maksuhalduri tegevuses on leidnud Euroopa Liidu Kohtu praktikas käsitlemist seoses käibemaksu mahaarvamise, täpsemalt maksukohustuslase staatuse küsimusega. Breitsohli eelotsus selgitab, missugustel asjaoludel on lubatud tagasiulatuvalt tagasi nõuda maha arvatud käibemaksu, ilma et oleks tegemist õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte rikkumisega. Euroopa Liidu Kohtu praktika kohaselt tuleb isikut, kellel on kavatsus alustada iseseisva majandustegevusega kuuenda direktiivi artikli 4 (käibemaksudirektiivi artikli 9 lõige 1 ja artikkel 12) mõttes ning selle majandustegevusega alustamist kinnitavad objektiivsed tõendid ning kes kannab esimese investeerimiskulu selle majandustegevuse eesmärgil, käsitleda maksukohustuslasena.⁷¹⁹

Euroopa Liidu Kohus leidis Breitsohli otsuses kuuenda direktiivi artikleid 4 ja 17 tõlgendades, et esimeste investeerimiskuludega seotud käibemaksu mahaarvamise õigus ei ole seotud maksukohustuslase staatuse formaalse tunnustamisega maksuhalduri poolt. Sellise tunnustamise ainus tagajärg on vaid see, et kui maksukohustuslase staatust on tunnustatud, ei saa sellest tunnustamisest tagasiulatuvalt ilma jätta, rikkumata õiguspärase ootuse kaitse ja õiguskindluse põhimõtet, välja arvatud pettuse või kuritarvituse korral. Sealjuures võib maksuhaldur kuuenda direktiivi artikli 4 kohaselt nõuda objektiivseid tõendeid sellise deklareeritud majandustegevuse alustamise kavatsuse kohta, millega kaasnevad maksustatavad tehingud. Maksukohustuslase staatust omandatakse üksnes juhul,

⁷¹⁸ Kohtuotsus Breitsohl, C-400/98, EU:C: 2000:304, punkt 20.

⁷¹⁹ *Ibid*, punkt 34.

kui kavandatavast majandustegevusest on teatatud heas usus. Tagasiulatuvalt võib maksuhaldur nõuda mahaarvatud summade tagasimaksmist pettuse või kuritarvituse korral. Pettuse või kuritarvituse puudumisel nõuab käibemaksu neutraalsuse põhimõtte, et kui õigus mahaarvamisele on tekkinud, säilib see õigus ka siis, kui maksuhaldur on teadlik, et kavandatav majandustegevus, mis pidi viima maksustatavate tehinguteni, ei hakka toimuma.⁷²⁰ Kohtuotsuses R. on märgitud, et neutraalse maksustamise, õiguskindluse ega ka õiguspärase ootuse kaitse põhimõtetele ei saa tugineda maksukohustuslane, kes on tahtlikult osalenud maksupettuses ja seadnud ohtu ühise käibemaksusüsteemi toimimise.⁷²¹ Teiste sõnadega tähendab see töö autori arvates seda, et kui isik plaanib heas usus mingit majandustegevust, kuid see ebaõnnestub, siis see ebaõnnestumine ei võta temalt õigust käibemaksu mahaarvamisele. Seega järeldub töö autori arvates äsjakäsitletud Euroopa Liidu Kohtu praktikast, et isegi siis, kui teatatud majandustegevus ei hakka toimima, s.t kui isik on teatanud kavandatavast majandustegevusest heas usus, piirab õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte maksukohustuslase staatusest ilma jätmist tagasiulatuvalt.

Võib öelda, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte kohaldumine maksuhalduri tagasiulatuva tegevuse puhul langeb kokku kõnealuse põhimõtte kohaldumisega Euroopa Liidu õiguse alusel vastu võetud liikmesriigi õigusnormide tagasiulatuval muutmisel. Samalaadselt nagu õigusnormide muutmisega seotud Schloßstraße asjas, välistab Breitsohli asjas õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte käibemaksu mahaarvamise õigusest ilmajätmise tagasiulatuvalt, kui kavandatavast majandustegevusest on teatatud heas usus.

⁷²⁰ *Ibid*, punktid 38–41.

⁷²¹ Kohtuotsus R., C-285/09, EU:C:2010:742, punkt 54.

KOKKUVÕTE

Doktoritöö eesmärk oli välja selgitada õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte võimalikud piirid Euroopa Liidu õiguses. Alljärgnevalt on esitatud töö autori järeldused.

Esimene uurimisküsimus oli, mis on õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte olemus. Õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte areng, nii nagu mitmete teiste õiguse üldpõhimõtete areng, on tõukunud vajadusest kaitsta üksikisikut haldusorgani diskretsiooniõiguse võimaliku kuritarvitamise eest. Mandri-Euroopa õiguses ja ka Euroopa Liidu õiguses nõuab õiguspärase ootuse kaitset õigusriigi ideega seotud õiguskindluse põhimõtte. Euroopa Liidu Kohus on selgelt öelnud, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte tuleneb õiguskindluse põhimõttest, mis nõuab, et õiguslik regulatsioon oleks selge ja täpne ning et selle kohaldamine oleks tema subjektidele ettenähtav. Õiguskindlust saab Euroopa Liidu õiguses pidada õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte vahetuks põhjenduseks. Õiguskindluse põhimõttega seotud selguse nõuded on objektiivse iseloomuga ja õiguspärase ootuse põhimõtte on subjektiivse iseloomuga. Viimane tähendab, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte seondub kolme eeldusega, mille kohaselt tuleb selgitada, kas isikule on tekitatud põhjendatud lootusi, kas õigusliku olukorra muudatus oli ettenähtav ja kas avalik huvi kaalub üles erahuvi.

Kui Mandri-Euroopas ja Euroopa Liidu õiguses on õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte põhjendusena peamine õiguskindluse idee, ei saa *common law*'s rääkida prevaleerivast seisukohast, miks peaks õiguspärast ootust kaitsma. *Common law*'s tuginevate käsitluste alusel saab õiguskindluse idee kõrval nimetada mitmeid teisi põhjendusi õiguspärase ootuse kaitseks, nagu *reliance theory*, õiglus, õiglane avalik haldus, hea haldus, usaldus või võimu kuritarvitamisest hoidumine. Olenemata õiguskultuuridest ja sealhulgas ka Euroopa Liidu õigust silmas pidades on õiguspärase ootuse kaitse põhjendust nähtud ka majanduslikust aspektist. Pigem aga võib öelda, et seos õiguspärase ootuse kaitse vajaduse ja majanduslike eesmärkide vahel ei ole selge.

Võrreldes õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte tähendust Euroopa Liidu õiguses vastavate põhimõtetega teistes õiguskordades, järeldub, et mõiste „õiguspärane ootus“ ei tähista kattuvaid põhimõtteid. Olulisim aspekt on, et kui Euroopa Liidu õiguses, aga ka näiteks Saksa ja Eesti õiguses, piirab õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte nii haldusorgani tegevust kui ka seadusandjat, siis Inglise õiguses ei kohaldu õiguspärase ootuse põhimõtte esmasele õigusele, s.o parlamendi vastuvõetud õigusaktidele. Euroopa Liidu õiguses annab kõnealune põhimõtte materiaalse kaitse. Inglise õiguses eristatakse õiguspärase ootuse menetluslikku ja materiaalsset kaitset. Võib öelda, et õiguspärase ootuse põhimõtte näol on tegemist eelkõige Euroopa põhimõttega, kuid rääkida võib kõnealuse põhimõtte kandepinna laienemisest, lähtudes Euroopast. *Common law*'s teed rajanud Inglise õiguses aktsepteeritud materiaalsset õiguspärase ootuse kaitset on järgitud ka teistes Commonwealthi jurisdiktsioonides. Euroopa Liidu Kohtu praktikas arendatud õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte teatud

mõjust võib rääkida õiguspärase ootuse kontseptsioonile Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas ja rahvusvahelises investeerimisõiguses.

Teine uurimisküsimus oli, millistel asjaoludel tekivad isikul põhjendatud lootused. Õigus tugineda õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele on igal isikul, kelles Euroopa Liidu institutsioon on tekitanud põhjendatud lootusi. Õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele tuginemist on selgitanud Euroopa Liidu Kohus ka isikul „põhjendatud ootuste“ tekkimise või „õiguspärase ootuse“ tekkimise kaudu. Euroopa Liidu Kohtu praktika alusel võib öelda, et need ootused ja lootused on samaväärsed mõisted. Erinevus seisneb töö autori arvates selles, et mõistega „põhjendatud lootused“ on tautoloogiat välditud, öeldes, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele saab tugineda siis, kui on tekitatud põhjendatud lootusi. Õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele tuginemise selgitamine ootuste tekkimisega ehk ootuse kaitse selgitamine õiguspärase või põhjendatud ootuse tekkimisega on töö autori arvates tautoloogiline selgitus.

Põhjendatud lootuste tekkimise kui õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte rikkumise esimese eelduse juurde kuulub täpsustus, et lootusi saavad tekitada Euroopa Liidu institutsiooni antud täpsed kinnitused. Täpsete kinnitustena tuleb mõista mis tahes vormis antud teavet, mis on kooskõlas kohaldatavate õigusnormidega, tingimusteta, ühtelangev ja pärineb volitatud ning usaldusväärsest allikast. Kui täpsed kinnitused puuduvad, ei saa viidata õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte rikkumisele. Kokkuvõttes – institutsioonide täpsed kinnitused saavad tekitada isikule põhjendatud lootusi, tekkinud põhjendatud lootuste alusel saab isik tugineda õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele.

Euroopa Liidu õiguses on võimalus põhjendatud lootuste tekkeks seadusandliku akti alusel piiratud. Euroopa Liidu Kohus on selgelt välja öelnud, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte piire ei saa laiendada piirini, mis takistaks uute normide kohaldamist tuleviku suhtes ning eriti valdkonnas, mis nõuab pidevat kohanemist muudatustega majandusolukorras. Selline käsitlus on töö autori arvates kõnealuse põhimõtte piiride kujundamisel õigustatud, pidades silmas Euroopa Liidu ühiseid eesmäärke, võimaldades ühiskonnas toimuvatele muutustele paindlikult reageerida. Muudatustega adapteerumise vajadusele näib olevat allutatud põhjendatud lootuste teke seadusandliku akti alusel, piiritledes sellise olukorra tekkimise kitsalt. Euroopa Liidu Kohtu praktikast on järeldatav, et seadusandliku aktiga põhjendatud lootuste aluseks olevate teatud kinnituste andmine tähendab, et seadusandliku aktiga on antud eriline hüve, mis kehtis piisavalt hästi määratletud piiratud grupi suhtes ja puudutas isikut individuaalselt. Järeldada võib, et hüve erilisus tähendab fookustatust teatud isikute grupile. Hüve erilisus on seotud selle grupi suurusega, kelle suhtes hüve kehtib. Kui isikute grupp ei ole piiratud, selgelt määratletav, vaid hoopis määratlemata või raskesti määratletav ja piiramata arvuga või grupp on küll määratletud, kuid suur, ei saa rääkida ka individuaalselt puudutanud erilisest hüvest ning põhjendatud lootuste tekkest. Seda, kui suur piiratud grupp olla võib, et põhjendatud lootused võiks tekkida, ei ole Euroopa Liidu Kohus otseselt nimetanud. Küll aga võib Euroopa Liidu Kohtu praktika alusel öelda, et see piiratud grupp on olnud ühekohaline arv isikuid. See tähendab, et seadusandliku akti muudatus

iseenesest ei riku õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet, ja järelikult ei saa ka rääkida abstraktse või piiritlemata isikute grupi põhjendatud lootustest. Selle töö autori arvates on siinkohal tegemist väga põhimõttelise tähtsusega käsitlusega, kuivõrd selline kitsas isikute grupi piiritlemise käsitlus on erinevalt Eesti õigusest, kus sellist küsimust küsitud ei ole, determineerinud õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte kohaldamise ulatust Euroopa Liidu õiguses seadusandliku akti alusel. Eelnevast tuleneb, et õiguspärase ootuse kaitse seadusandliku akti alusel saab olla erandlik, ja erandlik on ta ka olnud. Seda kinnitab veel asjaolu, et Euroopa Liidu Kohtu praktikas on rõhutatud Euroopa Liidu institutsioonide kaalutusõigust, mis tähendab, et isikutel ei saa iseenesest olla põhjendatud lootusi olukorra säilimisele.

Teatud olukorras võib Euroopa Liidu sõlmitud rahvusvaheline leping mõjutada põhjendatud lootuste teket, mis on sõltuv küsimusest, kas asjakohase rahvusvahelise lepingu sättel on vahetu õigusmõju. Vahetust õigusmõjust saab samas rääkida väga piiratud juhtudel. Järelikult on võimalus tugineda õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele rahvusvahelise lepingu alusel, selleks et vaidlustada Euroopa Liidu õigusakt, väga piiratud, veel piiratum kui seadusandliku akti alusel. Töö autori hinnangul on WTO õiguse alusel põhjendatud lootuste teke üksnes teoreetiline võimalus. Sellest hinnangust ei peaks välja lugema kriitikat. Vastupidi, arvestama peab Euroopa Liidu institutsioonide ulatusliku kaalutusõiguse aspektiga, et säilitada Euroopa Liidu kui WTO lepinguosalise reageerimisvõimalused asjaolude muutumise korral.

Euroopa Liidu õigusest tuleneva õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte kehtivus ei olene sellest, kas Euroopa Liidu õigust rakendab Euroopa Liidu või liikmesriigi institutsioon. Liikmesriigi institutsiooniks võib olla nii Euroopa Liidu institutsiooni määratud liikmesriigi ametiasutus kui ka liikmesriigi seadusandja. Euroopa Liidu õigusest tulenevat õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet peavad järgima ka liikmesriigid, kui nad teostavad neile Euroopa Liidu õigusega antud pädevust. Põhiline on, et ettevõtjatel ei saa olla põhjendatud lootusi kehtiva olukorra säilimise suhtes, kui liikmesriigi ametivõimud võivad oma kaalutusõigust kasutades seda olukorda muuta. Liikmesriigi õigusnormide muudatus peab vastama Euroopa Liidu direktiivis ette nähtud saavutatavale eesmärgile. Direktiivis ette nähtud eesmärgiga kooskõlas on võimalik liikmesriigi õigusnormide muudatuse viivitamatu kohaldamine. Käibemaksuga seonduvalt – kuivõrd võimalik maksudest kõrvalehoidumise, maksustamise vältimise ja muude kuritarvituste ennetamine on käibemaksudirektiiviga tunnustatud ning julgustatud eesmärk, ei ole eesmärgiga vastuolus liikmesriigil õigusnormide kehtetuks tunnistamise viivitamatu kohaldamine, kui liikmesriik on saanud teadlikuks maksudest kõrvalehoidumise skeemidest. Selliste õigusnormide kehtetuks tunnistamist, mille alusel maksukohustuslane on tuletanud võimaluse maksta vähem makse, ilma et seda tuleks pidada kuritarvituseks, ei saa pidada õiguspärase ootuse rikkumiseks Euroopa Liidu õiguse alusel. Tähtajalise regulatsiooniga seonduvalt – õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõte Euroopa Liidu õiguses ei välista põhimõtteliselt seda, et liikmesriik tunnistab kehtetuks kohaldatava maksuvabastuse süsteemi enne liikmesriigi

õigusnormidega sätestatud algse lõpptähtaja saabumist. Töö autori hinnangul ei omistata Euroopa Liidu õiguses erinevalt Eesti õigusest regulatsiooni tähtsajalisusele erilist tähelepanu. Kui Eesti õigusest tuleneb, et erakorralised asjaolud on eelduseks tähtajalise regulatsiooni muutmisel, kui muudatus ei tulene Euroopa Liidu õigusaktidest, siis Euroopa Liidu õigusest jäeldub vastupidine. Nimelt, kui direktiivi eesmärkide saavutamiseks on liikmesriigile jäetud valikuvabadus, ei nõua liikmesriigi õigusnormide alusel selle valikuvabaduse alusel kehtestatud tähtajalise regulatsiooni kehtetuks tunnistamine erakorraliste asjaolude esinemist. Küsimus on iga konkreetse juhtumi puhul selles, kas muudatus oli ettevaatlikule ettevõtjale ettenähtav. Veel on oluline, et Euroopa Liidu direktiivi kohaldamisalasse jääva liikmesriigi õigusnormi muutmisel ei saa kehtetuks tunnistada teatavaks majandustegevuseks antud luba ilma ülemineku-perioodita või mõistliku hüvitamissüsteemita.

Nii nagu on võimalik, et seadusandliku aktiga on tekitatud isikule põhjendatud lootusi, on samamoodi võimalik, et institutsioon on oma muus tegevuses andnud kinnitusi ja tekitanud põhjendatud lootusi. Võimalik on ka, et põhjendatud lootused võivad olla seotud ka institutsiooni tegevusetusega, kuid siiski on töö autori hinnangul kinnituste andmise ning põhjendatud lootuste tekke küsimus olnud seotud eelkõige institutsioonide tegevusega. Need kinnitused võivad olla antud mis tahes vormis: näiteks ühes telefonikõnes antud ametniku kinnitusena, komisjoni kirjalikus vastuses, õiguspärase individuaalse haldusaktiga või komisjoni senise praktika vormis. Põhjendatud lootusi tekitav halduspraktika võib olla aktiivne või passiivne. Passiivse halduspraktika näitena võib tuua teatud tegevuse talumise komisjoni poolt. Selleks et põhjendatud lootused saaks tekkida, peab halduspraktika vastama järgmistele tingimustele: halduspraktika peab olema õiguspärane; mitte sisaldama kaalutlusõiguse teostamist institutsiooni poolt; peab olema avalikult teada ning olema ühemõtteline. Euroopa Liidu Kohtu praktikast võib aru saada, et institutsiooni selline teadaanne praktika muutmise kohta, mis ei ole selge, individuaalne, aegsasti teada antud, ei ole argument väitmaks, et isikule ei saanud tekkida põhjendatud lootusi. Tähelepanu tuleb taas pöörata kaalutlusõigusele. Ka väga pikaajaline komisjoni senine praktika ei ole argument põhjendatud lootuste tekkeks valdkonnas, milles komisjonile kuulub suur kaalutlusõigus.

Mis puudutab institutsioonide õigusvastast tegevust, ei saa sel alusel tekkida põhjendatud lootusi. Töö autor jagab seisukohta, et põhjendatud lootuste tekkimise absoluutset välistamist Euroopa Liidu institutsioonide tegevuse õigusvastasuse korral võib pidada vaieldavaks. Ka haldusaktina mittekäsitletava muu institutsiooni õigusvastase tegevuse puhul ei peaks olema välistatud arvestamine sellise asjasepuutuva isiku õiguspärase ootusega, kes võis usaldada institutsiooni tegevuse õiguspärasust. Kehtiv käsitus näib olevat kõnealuses kontekstis isiku õigusi liialt piirav ja liialt mehaaniline lähenemine. Töö autor nõustub õiguskirjanduses väljendatud seisukohaga, et õigusvastase haldusakti edasiulatuv kehtetuks tunnistamine võiks olla võimalik samadel tingimustel kui õigusvastase haldusakti tagasiulatuv kehtetuks tunnistamine Euroopa Liidu õiguses. See tähendaks, et kehtetuks tunnistamine oleks võimalik mõistliku

tähtaja jooksul ja arvestada tuleb isiku, kes võis usaldada selle akti õiguspärasust, õiguspärase ootusega. Seda, et teatud juhtudel ei peaks olema välis- tatud õigusvastase haldusakti kehtima jätmine, arvestades isiku põhjendatud lootusi, toetab vastava probleemi käsitus liikmesriikide õiguses. Töö autori hinnangul oleks antud küsimuses võimalik isiku õiguspärase ootuse kaitse, arvestades liikmesriikide õiguskordades eksisteerivaid lahendusi, mis on antud küsimuses kõrvale jäetud ja mida siiani on kõnealuse põhimõtte kujundamisel üldse väga vähe arvesse võetud.

Õigusvastasuse probleem on kõige teravamini töö autori hinnangul ilmnenu- ses Euroopa Liidu õiguse alusel pädevust teostava liikmesriigi ametiasutuse tegevusega. Probleem on seotud muu hulgas alusetult makstud toetuste tagasi- nõudmisega. Kuni Euroopa Liidu Kohtu 2013. aastal tehtud eelotsuseni kohtu- asjas Agroferm oli senine kohtupraktika jättnud võimaluse arusaamiseks, et õiguspärase ootuse kaitse on võimalik liikmesriigi õiguse alusel ja seejuures peab liikmesriigi kohus ühenduse huve kaaluma. Agrofermi eelotsus lükkas sellise käsitluse ümber. Euroopa Liidu õigust kohaldama kohustatud liikmesriigi ametiasutuse tegevus, mis on vastuolus Euroopa Liidu õiguse täpse sättega, ei saa tekitada põhjendatud lootusi ettevõtjale, et teda koheldakse talle kasulikult vastuolus Euroopa Liidu õigusega. Sealhulgas selgitas Agrofermi eelotsus töö autori arvates ära toetuse saaja heausksuse tähenduse ühise põllumajandus- poliitika rahastamise kontekstis alusetult makstud toetuste tagasinõudmisel. Nimelt, kui varem võis ettevõtja heausksus olla argument õiguspärase ootuse kaitseks, siis nüüd enam mitte, välja arvatud ühe erandiga ühe konkreetse sätte alusel. Kui liikmesriigi ametiasutuse tegevus on Euroopa Liidu õigusega vastu- olus, ei saa see ametiasutus, vaatamata ettevõtja heausksusele, tekitada põhjen- datud lootusi. Kui Euroopa Liidu institutsioonide tegevuse puhul oli töö autori järeldus, et õigusvastasus ei peaks alati välistama põhjendatud lootuste teket, siis töö autori arvates ei ole antud olukord samaväärne. Selle töö autor nõustub nende autoritega, kes peavad ainsaks võimaluseks, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele ei saa tugineda vastuolus Euroopa Liidu õiguse täpse sättega. Kui liikmesriigi ametiasutuse Euroopa Liidu õigusega vastuolus olev tegevus saaks tekitada põhjendatud lootusi, oleks ohustatud Euroopa Liidu õiguse ühetaoline kohaldamine, mis on suunatud Euroopa Liidu ühiste eesmärkide täitmisele. Euroopa Liidu vahenditest alusetult makstud toetuste tagasinõudmisega seoses tuleb märkida, et kui liikmesriikidel oleks võimalus Euroopa Liidu õiguse rakendamisel kohaldada oma liikmesriigi õigusest tulenevat õiguspärase ootuse põhimõtet, mitte kõigile liikmesriikidele kehtivat Euroopa Liidu õigusest tule- nevat õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet, siis lisaks Euroopa Liidu finants- huvide ohustamisele võiks selles peituda oht Euroopa Liidu sisesele konkurent- sile, kuivõrd on võimalik, et osa liikmesriike nõuavad alusetult makstud toetusi tagasi, aga teised mitte, tuginedes liikmesriigi õigusest tulenevale õiguspärase ootuse kaitsele. Võimalik konkurentsi kahjustamine on töö autori arvates väga tugev vastuargument, et mitte lubada põhjendatud lootuste teket liikmesriikide ametiasutuste Euroopa Liidu õigusega vastuolus tegevuse alusel.

Ülalnimetatust erinevalt saab siiski rääkida ka pehmemast käsitlestest põhjendatud lootuste tekkes liikmesriigi maksuhalduri õigusvastase tegevuse korral käibemaksudirektiivi valguses. Selline võimalus seondub seni maksuhalduri antud õigusvastase teabega. Kuid välistatud ei ole ka põhjendatud lootuste teke maksuhalduri õigusvastase praktika alusel. Töö autori hinnangul tuleb pidada positiivseks suundumuseks võimalust, et teatud juhtudel, kui maksukohustuslane on teinud endast oleneva liikmesriigi õiguses kehtivaid nõudeid järgides, et välja selgitada, kas tehtav tehing on käibemaksustatav või mitte, võib pidada õiguspärase ootuse kaitset võimalikuks. Taas, olukordasid tuleb eristada. Töö autor nõustub põhjendusega, et on olukorrad, mis on Euroopa Liidu huvides, ja olukorrad, mis on eelkõige liikmesriigi huvides. Tõenäoliselt ei ole seetõttu põhjendatud lootuste teke käibemaksuvaldkonnas teatud erandlikel tingimustel liikmesriigi maksuhalduri Euroopa Liidu õigusega vastuolus tegevuse alusel välistatud.

Põhjendatud lootuste tekkimisega riigiabi valdkonnas ilmneb erisus. Erisus seondub erandlike asjaoludega. Nimelt, Euroopa Liidu Kohtu praktika kohaselt võivad abi saanud ettevõtjad abi seaduslikkuse suhtes õiguspärasele ootusele tugineda põhimõtteliselt vaid siis, kui abi andmisel on järgitud ette nähtud menetlust. Kui abi antakse komisjonile eelnevalt teatamata, mistõttu on see ebaseaduslik, ei saa abisaajal sel momendil olla õiguspärasest ootust, et abi andmine on nõuetekohane. Euroopa Liidu Kohus ei ole siiski välistanud, et ebaseadusliku abi saaja tugineb erandlikele asjaoludele, mille alusel ta sai õiguspäraselt eeldada, et abi on seaduslik, ja keelduda seetõttu abi tagastamast.

Riigiabi valdkonnas tuleb rõhutada ettevõtja hoolsuskohustust. Põhimõtteliselt tähendab hoolsa ettevõtja kontseptsioon riigiabi valdkonnas seda, et iga ettevõtja, sh ka väikeettevõtja, kes võtab vastu avalikku ressursi või saab teatud soodustuse, peab ise oskama küsida, kas tegemist võib olla riigiabiga, ja veenduma, et abi andmisel on järgitud ELTLi artiklis 108 ette nähtud menetlust.

Nõustuda ei saa väitega, nagu tunnustataks riigiabi tagasinõudmisel õiguspärase ootuse kaitset põhimõtet vähemas ulatuses kui teiste alusetult makstud Euroopa Liidu toetuste tagasinõudmisel. Kui riigiabi on antud ebaseaduslikult või Euroopa Liidu toetus, mis ei ole riigiabi, on antud alusetult, ei saa väita, et alusetult riigiabi tagasinõudmisel oleks õiguspärase ootuse kaitse piiratum kui teiste alusetult makstud toetuste tagasinõudmisel. Erandist võib rääkida hoopis riigiabi puhul seoses erandlike asjaolude võimaliku tunnustamisega, mis küll senise Euroopa Liidu Kohtu praktika alusel on olnud peaaegu saavutamatu alus õiguspärase ootuse kaitse saamiseks. Üldiselt tuleb nõustuda asjaoluga, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte rikkumise tunnustamine Euroopa Liidu Kohtu poolt, et vastu seista ebaseadusliku riigiabi tagasi nõudmisele, on vähetõenäoline, kuid nõustuda ei saa kriitiliste seisukohtadega selles osas, et nii ei peaks olema. Põhiline on see, et riigiabi on aluslepingust tulenevalt erandlik meede. Töö autori arvates on õiguspärase ootuse kaitse ebaseadusliku riigiabi tagasinõudmise kontekstis kooskõlas riigiabi valdkonna olemusega Euroopa Liidu õiguses, s.o üldise riigiabi keeluga, mille eesmärk on mitte kahjustada konkurentsi.

Kolmas uurimisküsimus oli, milles seisneb ettenähtavuse kriteeriumi sisu. Kõigepealt – ettenähtavuse kontrollimist nõuab õiguskindluse põhimõte. Euroopa Liidu Kohtu praktika kohaselt nõuab õiguskindluse põhimõte, millest tuleneb õiguspärase ootuse kaitse põhimõte, et õigusnormid oleksid selged ja täpsed ning et õigusnormide kohaldamine oleks nende subjektidele ettenähtav. Seda õiguskindluse põhimõtte nõuet tuleb eriti rangelt järgida siis, kui tegemist on õigusnormidega, mis võivad tekitada rahalisi kohustusi või kaasa tuua ebasoodsaid tagajärgi. Seda selleks, et asjassepuutuvatel isikutel oleks võimalik täpselt teada nende normidega seotud kohustuste ulatust. Meetme ettenähtavuse hindamise juures on oluline, et uue meetme sisu peab olema eelnevalt teada piisavalt, mitte täpselt.

Meetme ettenähtavusest oleneb, kas on võimalik õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele tugineda. Ettenähtavuse kriteeriumit on töö autori hinnangul Euroopa Liidu Kohus tõlgendanud laialt. Meetme ettenähtavusele viitab isenesest institutsioonide kaalutusõigus. Ei saa olla põhjendatud lootusi, et säiliks mingi olukord, mida institutsioonid võivad oma kaalutusõiguse raames muuta. Euroopa Liidu Kohus on ka sõnaselgelt välja toonud seose kaalutusõiguse ja ettenähtavuse vahel, öeldes et kui maksualane direktiiv jätab liikmesriikidele laiaulatusliku pädevuse, siis tuleb selle direktiivi alusel vastu võetud õigusnormide muudatust pidada ettenähtavaks. Euroopa Liidu Kohtu praktikast järelduvad erinevad asjaolud, mis viitavad olukorra muutmisele, sellele et Euroopa Liidu institutsioon võib kasutada oma kaalutusõigust olukorra reguleerimiseks. Need asjaolud on olnud mitmesugused, näiteks asjassepuutuvate õigusaktide varasem korduv muutmine; turuolukorra muutus või arutelud ümberkorraldustest poliitilisel tasandil. Euroopa Liidu õiguse alusel vastu võetud liikmesriigi õigusnormi muutmisel on asjaolud, mida liikmesriigi kohtul tuleb hinnata, samalaadsed kui Euroopa Liidu õigusaktide muudatuste ettenähtavuse hindamisel. Siiski on järeldatav, et Euroopa Liidu direktiivi alusel vastuvõetud liikmesriigi õigusnormi muudatuse puhul on ettenähtavuse hindamisel erinevus ettenähtavuse hindamisel Euroopa Liidu õigusakti puhul. Euroopa Liidu Kohtu praktikast tuleneb, et kui teatud kord on Euroopa Liidu direktiivi alusel sätestatud liikmesriigi õigusnormiga, tuleb arvesse võtta, millist viisi liikmesriik teabe levitamiseks tavaliselt kasutab.

Ettevõtjat puudutavalt on uue meetme ettenähtavuse hindamine seatud sõltuvusse, kuivõrd ettevaatlik ettevõtja oli võimeline ette nägema teda puudutava meetme vastuvõtmist. Nagu Euroopa Liidu Kohtu praktikast nähtub, on asjaolusid, mida ettevaatlik ettevõtja ette peab nägema, kohus tõlgendanud laialt. Töö autori hinnangul on ettevõtjale ettenähtavuse kriteeriumiga seoses esitatud kõrgemad nõuded kui Euroopa Liidu ametnikele. Ka sisuliselt on ettevõtja jaoks ettenähtavuse nõude täitmine oluliselt mahukam ja keerulisem ülesanne, kuna ettevõtja peab tähele panema olulisi ettenähtavuse viiteid, mida on väga palju. Seega ettevaatliku ettevõtja teadlikkus peab olema väga laiapõhjaline. Ettevaatlikuks ettevõtjaks olemise nõude täitmisega kaasneb arvestatav koormus ja Euroopa Liidu Kohtu praktikast võib järeldada, et selle koormuse täitmine kõrgel tasemel on ettevõtlusega kaasnev kohustus. Kui seda

kohtu nõudlikku käsitlemist on peetud küsitavaks, siis puuduvad viited pehmemale käsitlemise suunas Euroopa Liidu Kohtu poolt. Olenemata asjaolust, kui suure või väikse ettevõtjaga on tegemist ja millised on reaalsed võimalused väiksemal ettevõtjal, võib näha Euroopa Liidu Kohtu selget põhisõnumit ettenähtavuse hindamisel – ettevõtjalt endalt eeldatakse väga aktiivset hoiakut ning suurt teadlikkust, enesekohustust olla teavitatud. Kaalumist vääriks idee, et väiksemate ettevõtjate jaoks võiks olla võimalik paindlikum käsitlemist, mis tähendaks kohtu jaoks hindamist ettenähtavuse kriteeriumi seisukohalt ettevõtja enda võimaluste ja aktiivse panuse osas. Töö autori arvates ei tähendaks ettevõtja jaoks teatud juhtudel soodsam käsitlemist Euroopa Liidu eesmärkide realiseerimise ohtu seadmist.

Neljas uurimisküsimus oli, kas ja milline on test avaliku huvi ülekaalukaks hindamisel. Avalikuks huviks Euroopa Liidu õiguses on Euroopa Liidu huvid. Mõõndes, et avalikku huvi ei ole võimalik ammendavalt selgitada, võib ühelt poolt siiski öelda, et avalik huvi on piiritletav Euroopa Liidu õiguses Euroopa Liidu taotletavate eesmärkidega aluslepingute alusel. Kuivõrd eesmärgid on suured, siis teiselt poolt on avalik huvi väga laia ulatusega. Euroopa Liidu eesmärgidena on nimetatud rahu edendamist, oma väärtusi ja rahvaste hüvangu (ELL art 3 lg 1). Aluslepingutes on eesmärgid täpsustatud.

Ülekaaluka avaliku huvi esinemisel võib vastu võtta nii uue meetme kui ka jätta kehtestamata üleminekumeetmed, isegi siis, kui institutsioon on tekitanud isikule põhjendatud lootusi. Töö autori arvates ei selgu Euroopa Liidu Kohtu praktikast testi avaliku huvi ja isiku põhjendatud lootuste kaalumiseks. Samal ajal tuleb märkida, et avalik huvi ei ole olnud universaalselt hea põhjendus erahuvi eiramiseks. Ülekaalukaks avalikuks huviks on Euroopa Liidu Kohus pidanud kõnealuses kontekstis üksnes rahvatervise kaitset. Vaatamata asjaolule, et aluslepingute kohaselt on märkimisväärne osa Euroopa Liidu eesmärkidest majanduspoliitilise iseloomuga ning et majanduspoliitiline avalik huvi on seondunud Euroopa Liidu õiguses teatud majandustegevuse piiramise ja kaitsemeetmete kehtestamisega, pole see olnud Euroopa Liidu Kohtu hinnangul ülekaalukas, et kaaluda üles isiku õiguspärase ootust. Niisiis, avalik huvi, s.t ülekaalukas avalik huvi, olles iseenesest kaalukas kategooria, ei ole märkimisväärset rolli mänginud isiku õiguspärase ootuse kaitse kõrvalejätmisel. Kui õiguspärase ootuse kaitsmise väärimist on Euroopa Liidu Kohus leidnud harva, siis mittekaitsemise põhjused peituvad eelkõige asjaolus, et isikule ei ole tekitatud põhjendatud lootusi ja kehtiva olukorra muutmine oli ettenähtav. Võib öelda, et Euroopa Liidu huvid ei ole kõige enam realiseerunud mitte kolmandas õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte eelduses, s.o ülekaaluka avaliku huviga seonduvas eelduses (seal, kust esimesena oleks põhjendatud otsida), vaid need on sisse kodeeritud esimesse ja teise eeldusesse. Isiku poolt vaadatuna on nõrgaks lüliks nii põhjendatud lootuste tekkimise kui ka ettenähtavuse puudumise eeldus. Avaliku võimu poolt vaadatuna on põhjendatud lootuste tekkimise ja ettenähtavuse käsitlemist Euroopa Liidu huvisid ehk avalikku huvi realiseeriv instrument.

Viies uurimisküsimus seisnes selles, millistel asjaoludel piirab isiku õiguspärane ootus meetme tagasiulatuvust. Mittetagasiulatuvuse põhimõte on õiguskindluse põhimõtte üks element. Õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte, olles samuti õiguskindluse üks element, on tagasiulatuvuse suhtes piirav tegur. Euroopa Liidu õiguses tuleb tagasiulatuvuse all mõista olukorda, kus õigusakti ajalise kohaldamise alguspunkt on määratud õigusakti avaldamisest varasemaks ajaks ja üldjuhul on selline tagasiulatuvus keelatud. Erandkorras on tagasiulatuvus lubatud: kui saavutatav eesmärk nõuab ja asjassepuutuvate isikute õiguspärase ootusega on arvestatud. Euroopa Liidu õigusest tuleneva õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte eriti suur tähendus ilmneb töö autori arvates käibemaksualaste liikmesriigi õigusnormide tagasiulatuval muutmisel. Kõige olulisem on, et kui käibemaksu reguleerivast direktiivist tulenev õigus on omandatud, on õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega vastuolus liikmesriigi õigusnormiga sellest õigusest tagasiulatuvalt ilmajätmine. Teisisõnu, seda omandatud õigust ei saa tagasiulatuvalt maksukohustuslaselt ära võtta. Õigust omandada saab üksnes enne õigusnormi tagasiulatuvat jõustumist. Töö autori arvates ei tuleks antud juhul liikmesriigi otsustamispädevuse piiramist tingimata käsitleda negatiivse ilminguna. See, et Euroopa Liidu õigusest tulenev õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte on teatud juhtudel käibemaksuvaldkonnas maksukohustuslase õiguste kaitse teenistuses, on positiivne. Kui direktiivist tulenevat õigust ei ole omandatud, tuleb ikkagi arvesse võtta võimalust, et erandlikult saab liikmesriigi õigusnormi tagasiulatuvalt muuta, kui saavutatav eesmärk nõuab ja isikute õiguspärase ootusega on arvestatud. See kehtib eeldusel, et liikmesriigis on seaduse tagasiulatuvus lubatud. Isikute õiguspärase ootusega on arvestatud, kui seaduse tagasiulatuvus on ettenähtav. Ettenähtavus omakorda tähendab, et eelnevalt on teavitatud seaduse eelseisvast vastuvõtmisest ja kavandatavast tagasiulatuvast jõust. Nimetatud teave peab olema piisavalt selge, et isikud mõistaksid kavandatava seadusemuudatuse tagajärgi nende poolt teostatavatele tehingutele. Teabe levitamise viis peab antud liikmesriigi olema tavapärane. Töö autori arvates on asjassepuutuvate isikute õiguspärase ootusega arvestamine sisult selline, et see tagasiulatuvuse erandliku lubatavuse tingimus ei ole takistuseks tagasiulatuvate käibemaksumuudatuste kehtestamiseks. Tuleb mõõnda, et teatud olukordades võib olla tagasiulatuvus põhjendatud, kui on alust arvata, et hakatakse massiliselt käibemaksu vähendamisele suunatud tehinguid tegema pärast seda, kui maksukohustuslase jaoks kahjulikust kavandatavast seadusemuudatusest on juba teada antud.

Olles püüdnud anda õiguspärase ootuse kaitse põhimõttest Euroopa Liidu õiguses terviklikku pilti, leidis töös 2.–5. peatükis lühidalt ära märkimist kõnealuse põhimõtte rikkumise võimalik tagajärg – kahju heastamine. Tuleb öelda, et vähestel juhtudel on kahju heastatud. Tähtis on siiski fakt ise, et kahju heastamine õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte rikkumisel ei ole jäänud üksnes teoreetiliseks abinõuks, heastatud on nii varaline kui ka mittevaraline kahju olenemata asjaolust, kas tegemist juriidilise isiku või füüsilise isikuga. Heastamisele kuuluva varalise kahju osas on arvestatud ka saamata jäänud tulu.

Lõppjärelalus on see, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõte kohaldub Euroopa Liidu õiguses kitsastes piirides. Kui mõelda peamisele piiripostile, s.o õigusriigi põhimõttest tuletatud õiguskindluse põhimõttele, mis nõuab õiguspärase ootuse kaitset, on see nõue Euroopa Liidu õiguses täidetud, kuid minimaalsel tasemel. Samas võib öelda, et kuigi õiguspärase ootuse kaitse on raskesti saavutatav, on õiguspärase ootuse kaitse põhimõte kui Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõte Euroopa Liidu Kohtu praktikas praeguseks ajaks küllalt detailselt välja arendatud. Üle poole sajandi on Euroopa Liidu Kohus kõnealust põhimõtet kujundades otsinud tasakaalu Euroopa Liidu huvide ja erahuvidel vahel ning on töö autori hinnangul isikut kaitsvat põhimõtet – õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet – kujundades arvestanud tugevalt Euroopa Liidu huve.

TRANSLATION OF THE TABLE OF CONTENTS OF THE THESIS

INTRODUCTION

- 1. NATURE OF THE PROTECTION OF LEGITIMATE EXPECTATIONS**
 - 1.1 Justifications for the protection of legitimate expectations
 - 1.1.1 Justifications for the protection of legitimate expectations based on continental law and common law
 - 1.1.2 Economic aspects of the protection of legitimate expectations
 - 1.1.3 Justifications for the protection of legitimate expectations in EU law
 - 1.1.3.1 Principle of the protection of legitimate expectations as the corollary of the principle of legal certainty in EU law
 - 1.1.3.2 Distinction between the principles of legal certainty and the protection of legitimate expectations in EU law
 - 1.2 Recognition of the principle of the protection of legitimate expectations in various legal orders
- 2. EMERGENCE OF JUSTIFIED HOPES AS A CONDITION OF BREACH OF THE PRINCIPLE OF PROTECTION OF LEGITIMATE EXPECTATIONS**
 - 2.1 Terminological diversity relating to reliance on the principle of the protection of legitimate expectations
 - 2.2 Justified hopes based on EU legislative acts
 - 2.3 Justified hopes arising from an international agreement
 - 2.4 Adherence to the principle of the protection of legitimate expectations upon amendment of national legislation adopted on the basis of EU law
 - 2.5 Justified hopes arising from the actions of EU institutions
 - 2.5.1 Assurances of any form arising from actions of institutions
 - 2.5.1.1 Lawful administrative act
 - 2.5.1.2 Administrative practice
 - 2.5.2 Unlawful conduct of institutions
 - 2.6 Adherence to the principle of the protection of legitimate expectations exercising the powers conferred under EU law in the case of the conduct of a national authority
 - 2.6.1 Unlawful conduct of a national authority
 - 2.6.2 Conduct of a national tax authority
 - 2.7 Justified hopes in the field of state aid
 - 2.7.1 Notion of state aid
 - 2.7.2 Recovery of unlawful state aid
 - 2.7.3 Justified hopes to the lawfulness of the aid
 - 2.7.3.1 Compliance with the procedure as a prerequisite for entertaining a legitimate expectation
 - 2.7.3.2 Diligent business operator

- 2.7.3.3 Assurances provided by the Commission
 - 2.7.3.4 Exceptional circumstances
- 2.7.4 Recovery of unlawful state aid compared to recovery of other unlawful aids
- 3. ABSENCE OF FORESEEABILITY AS A CONDITION OF BREACH OF THE PRINCIPLE OF PROTECTION OF LEGITIMATE EXPECTATIONS
 - 3.1 Control of foreseeability as a requirement of the principle of legal certainty
 - 3.2 Indications of foreseeability
 - 3.2.1 Discretionary power of EU institutions
 - 3.2.2 Indications of a change of the existing situation and of the exercise of the discretionary power by EU institutions
 - 3.2.3 Indications of a change of the existing situation and of the exercise of the discretionary power by Member State institutions
 - 3.3 Prudent economic operator upon assessing foreseeability
- 4. ABSENCE OF OVERRIDING PUBLIC INTEREST AS A CONDITION OF BREACH OF THE PRINCIPLE OF PROTECTION OF LEGITIMATE EXPECTATIONS
 - 4.1 Delimitation of public interest
 - 4.2 Weighing public and private interests
- 5. NEED TO RESPECT THE LEGITIMATE EXPECTATIONS OF THE INDIVIDUAL CONCERNED UPON ADOPTION OF A LEGAL ACT WITH RETROACTIVE EFFECT
 - 5.1 Connection between the principle of the protection of legitimate expectations and principle of the prohibition of retroactivity
 - 5.2 Forms of expression of retroactivity
 - 5.3 Retroactivity of a legal act of the EU
 - 5.3.1 Retroactivity of a lawful legal act
 - 5.3.2 Retroactivity of an unlawful legal act
 - 5.4 Adherence to the principle of the protection of legitimate expectations exercising the powers conferred under EU law in the case of the conduct of a national authority with a retroactive effect
 - 5.4.1 Retroactive amendment of national legislation
 - 5.4.2 Conduct of national tax authority with a retroactive effect

SUMMARY

The Conditions and Limits of the Principle of the Protection of Legitimate Expectations in EU Law

This doctoral thesis focuses on one general principle of EU law: the principle of the protection of legitimate expectations.

There is no single formulation of the general principle of EU law. The EU Treaties do not define the general principles of EU law. In the Treaties, the general principles of law have been explicitly mentioned in two articles. Article 6(3) of the Treaty on European Union (TEU) mentions general principles of law in connection with fundamental rights and Article 340 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) mentions “general principles” in connection with the non-contractual liability of the EU. The development of the general principles of EU law by the Court of Justice of the European Union (CJEU) is based on Article 19(1) of the TEU, according to which the CJEU “shall ensure that in the interpretation and application of the Treaties the law is observed.”

To be recognised by the CJEU as a general principle of EU law, a principle must be of a general and broad nature. Therefore, not just about any principle can lay a claim for becoming a general principle of EU law. Provisions regulating area-specific cases cannot be considered general principles of EU law. While general principles of EU law are positioned at the constitutional level, the principle of protection of minority shareholders specified in the *Audiolux* judgment is, for instance, characterised by a level of detail that calls for a legislative approach, which at the EU level is taken via secondary legislation.

In the context of the sources of general principles of EU law, a reference is made to the common ground in the legal orders of the Member States and to international agreements. Thereby it is important that a principle does not need to be recognised in the legal orders of all or most of the Member States. Upon comparing the legal orders of the Member States, preference is given to a solution that, given the aims of the EU, is best suited for the legal order of the EU. For instance, in the case of the principle of the protection of legitimate expectations a reference is made only to German law, because the principle of the protection of legitimate expectations in EU law is derived from the *Vertrauensschutz* principle.

The general wording of the provisions of the Treaties grants the CJEU broad competence to develop EU law, keeping in mind the aims provided for in the Treaties. Under Article 3(1) of the TEU, the Union’s aim is to promote peace, its values and the well-being of its peoples. Articles 3(2) to (5) of the TEU set out more detailed objectives. Under Article 3(6) of the TEU, the Union shall pursue its objectives by appropriate means commensurate with the competences which are conferred upon it in the Treaties. Based on general principles of EU

law, the CJEU can interpret the Treaties in a way that allows for reacting to economic as well as political changes in the EU.

One can speak of the principle of the protection of legitimate expectations as a general principle of EU law already in the early case-law of the CJEU, i.e. starting from the 1957 judgment in *Algera and Others v Assemblée commune*, even though the term “principle of the protection of legitimate expectations” as we know it today was not used back then. Explicitly, the CJEU has noted in the judgment in *Töpfer v Commission* that the principle of the protection of legitimate expectation forms part of the Community (now, the European Union) legal order and failure to comply with it is an infringement of the Treaty. In *Mulder and Others v Council and Commission*, it has been pointed out that the principle is a principle for the protection of the individual. The principle of the protection of legitimate expectations is a principle of public law.

According to the case-law of the CJEU, the EU is a union based on the rule of law in which the acts of its institutions are subject to review of their compatibility with, in particular, the Treaties, the general principles of law and fundamental rights. It appears from the extensive case-law of the CJEU that a solution compliant with EU law is very often found with the help of the general principles of EU law. The need for legal principles becomes evident via their functions. Upon differentiating between functions, different authors are not fully in agreement. They distinguish between such functions of the general principles of EU law as the filling of a legal gap, interpretation of law and serving as the basis for judicial review. The first function allows the CJEU to fill normative gaps in the Treaties or in the legislation of the EU in order to ensure the autonomy and coherence of the legal order of the EU. The second function means interpreting EU law as well as national law that falls within the scope of application of EU law in accordance with general principles of law. Thirdly, the basis for the judicial review function of the general principles of law means that the measure of the EU, which is in conflict with the general principles of EU law, must be repealed and national law that falls within the scope of application of EU law and is in conflict with these general principles must be disapplied. The conditionality of the distinction of the gap-filling and interpretation functions has been pointed out and it has been found that the general principles of EU law have an assisting function upon interpretation and they can be relied on as the basis for judicial review. The fact that a breach of the general principles may result in the liability of the EU in the form of making damage good is seen as a separate function.

Given that it has been explained above why the general principles of EU law (incl. the principle of the protection of legitimate expectations) are necessary, one may ask who need the principle of the protection of legitimate expectations. Since it follows from the case-law of the CJEU that the right to rely on the principle of the protection of legitimate expectations extends to any person with regard to whom an institution of the EU has given rise to justified hopes, economic operators form the largest group among persons or groups of persons with whom the principle of the protection of legitimate expectations is actually

associated in the case-law of the CJEU. The CJEU has noted that, usually, such persons are economic operators. According to the case-law of the CJEU, every economic operator with regard to whom an institution of the EU or a national authority has given rise to justified hopes, can rely on the principle of the protection of legitimate expectations. Judging by the case-law of the CJEU, the issue of adherence to the principle of legitimate expectations has been under scrutiny in connection with several keywords of importance for economic operators, e.g. value added tax (VAT), recovery of unlawful aid in the context of funding the common agricultural policy and recovery of unlawful state aid. Thus, based on the case-law of the CJEU one can argue that out of all persons the principle of the legal protection of legitimate expectations concerns, in particular, economic operators. In other words, when it comes to the protection of legitimate expectations, the focus of attention is mainly on expectations of an economic character. Upon discussing the protection of legitimate expectations from the economic policy aspect, one is inevitably faced with a tense situation where public and private interests clash. This situation leads to the question of the extent to which an economic operator has reason to expect that the status quo will be preserved.

Yet, as noted, reliance on the principle of the protection of legitimate interests is related to every person's right. Officials of the EU constitute another major group whom the principle of the protection of legitimate expectations is actually associated with in the case-law of the CJEU. There are, however, also isolated cases that are, for instance, related to the legitimate expectations of non-EU citizens concerning rules regulating the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) and the legitimate expectations of the Member State.

The limits within which the principle of the protection of legitimate expectations is applied have not been defined. One might also note that this problem is characteristic of the general principles of EU law in general. It follows from the case-law of the CJEU that the court relies on three conditions upon assessing compliance with the principle of the protection of legitimate expectations. These conditions can be briefly summarised as follows: an institution of the EU has caused a person to entertain justified hopes; the change of the existing situation was not foreseeable to the person; there is no public interest that would override the justified hopes of the person. The Estonian Supreme Court has also formulated these conditions based on the case-law of the CJEU. However, in comparison with the wording used by the Estonian Supreme Court, this thesis, when formulating the conditions, also takes into account the subsequent case-law of the CJEU, the conditions of the protection of the principle of legitimate expectations formulated by Advocate-General Stix-Hackl and by Advocate-General Léger. One can conclude from the explanations of Advocate-General Léger that even though it is difficult to exhaustively define the principle of the protection of legitimate expectations, the principle can be defined via the conditions of a breach of the principle. However, there are gaps in knowledge of the conditions as well. In the opinion of the author of this thesis, an

investigation into the conditions of a breach of the principle of the protection of legitimate expectations indeed allows for defining the principle of the protection of legitimate expectations more clearly and precisely. To the knowledge of the author of the thesis, the principle of the protection of legitimate expectations has never been analysed based on the logic applied by the CJEU itself, i.e. by following the conditions of a breach of the principle of the protection of legitimate expectations, but the author finds that it is an objective, systematised and clear way of explaining and clarifying the given principle.

Most of the issues relating to the application of the principle of the protection of legitimate expectations discussed in legal writings are connected with the aforementioned conditions of a breach of the principle of the protection of legitimate expectations. Questions about the circumstances of application of the principle have been raised. A reference has been made to the lack of clarity in connection with the foreseeability criterion and assessment of the public interest. Since the principle of the protection of legitimate expectations arising from EU law is binding on EU institutions as well as the Member States, when they exercise the powers given to them under EU law, the adherence to the principle of the protection of legitimate expectations by a Member State needs further clarification. Legal writings refer to europeanisation of the principle of the protection of legitimate expectations. Europeanisation is taken to mean a process where EU law influences national law. Keeping the general principles of EU law in mind, europeanisation has been viewed at two levels. First, in the situation where the Member States must follow the general principles of the EU when they act within the limits of the competence granted to them under EU law – europeanisation is discussed, above all, in this context. However, authors also see a possibility that the Member States develop the general principles that form a part of their national legal order to a certain extent in accordance with the general principles of the EU even in matters that belong solely within national competence. This doctoral thesis focuses on the first option of europeanisation, i.e. problems relating to the adherence to the principle of the protection of legitimate expectations by the Member State and in the activities of the Member State, which have a retroactive effect.

The absence of the protection of legitimate expectations in the case of unlawfulness has been deemed as a disputable issue. At the same time, it should be noted that, to the knowledge of the author of the thesis, the possibility of the protection of legitimate expectations in a situation where a person has relied on the conduct of the tax authority of a Member State in conflict with EU law in the framework of the VAT system of the EU has not been discussed in legal writings. In fact, the judgment of the CJEU in *Elmek* in 2006 refers to such possibility.

Based on the case-law of the CJEU, various authors have referred to a faint possibility of the protection of legitimate expectations. A reference has been made to a controversy between the rhetoric relating to the CJEU's principle of the protection of legitimate expectations and the actual protection of legitimate expectations in EU law. The rhetoric referred to is clearly the continued

assurance by the CJEU that every person has the right to rely on the principle of the protection of legitimate expectations, although it is also true that the case-law of the CJEU contains a number of reservations whereby the protection of legitimate expectations is not applied.

Various authors have critically referred to the very limited application of the principle of the protection of legitimate expectations by the CJEU upon recovering unlawful state aid.

It has been argued that the attainment of the protection of legitimate expectations is less successful in the field of state aid than in other fields, which indicates that, according to the case-law of the CJEU, the application of the principle of legitimate expectations in the field of state aid differs from other fields.

Based on legal writings it is quite remarkable that the principle of the protection of legitimate expectations in EU law is of great interest to English authors in comparisons with English law. Clearly, the reason for this lies in the fact that the substantive protection of legitimate expectations is a relatively new notion in English law. English law makes a distinction between procedural protection of legitimate expectations and substantive protection of legitimate expectations. Given that the substantive protection of legitimate expectations was introduced to English law in 1999, the principle in English law is about as old (or young) as in Estonian law, where it was introduced in 1994. By comparison, in the case-law of the CJEU, the birth year of the principle can be dated back to 1957 to the judgment in the case *Algera and Others v Assemblée commune*. British legal scholars have raised questions and tried to find the answers that are highly relevant in the context of this dissertation: first and foremost, the issue of the reasons of legitimate expectations, as to why legitimate expectations need to be protected.

In view of the aforementioned, the research problem is the following: in what circumstances and within which limits are the legitimate expectations of a person protected in EU law? Even though it is not possible to draw up a final exhaustive list of the circumstances required for the protection of legitimate expectations, because the principle of the protection of legitimate expectations will probably continue evolving, it can be argued that the extensive respective case-law of the CJEU allows for identifying, with quite high precision, the main circumstances that delimit one general principle – the principle of the protection of legitimate expectations – in EU law.

Research into a general principle of EU law, i.e. the principle of the protection of legitimate expectations, at the level of a doctoral thesis, thereby drawing comparisons with Estonian law (see the research method below) and using the Estonian language has, to the knowledge of the author, not been attempted before. As noted, the principle of the protection of legitimate expectations has been developed in Estonian law for two decades, but one may assume that the principle of the protection of legitimate expectations in EU law differs from the principle of the protection of legitimate expectations in Estonian law mainly owing to the aims of the EU. The author of the thesis finds that, from the

point of view of Estonian legal terminology, it is problematic that Estonian translations of the rulings of the CJEU, which discuss the principle of the protection of legitimate expectations, give different equivalents for a term of the same substance, which may leave the impression that the terms in fact have different substance. Therefore, throughout the thesis the author draws attention to such issues and tries to find the contextually most suitable Estonian term from among these translations and use that term.

The purpose of this doctoral thesis is to identify the possible limits of the principle of the protection of legitimate expectations in EU law. Identification of the limits of the given principle allows for assessing the possibility of the protection of the legitimate expectations of a person. Based on the purpose of the thesis, the research questions are as follows: what is the essence of the principle of the protection of legitimate expectations; in which circumstances is a person led to entertain justified hopes; what is the substance of the foreseeability criterion; is there a test for establishing that a public interest is overriding and what is this test; in which circumstances the legitimate expectations of a person limit the retroactivity of a legal act.

Based on the research questions, the thesis is divided into five chapters. In Chapter 1, to reveal the essence of the principle of the protection of legitimate expectations, the author first looks at why the expectations of a person towards the public authority came to be protected in the first place. Thereafter the author analyses the reasons for the protection of legitimate expectations based on continental law as well as common law. Regardless of the given legal cultures, the focus is on the economic angle of the protection of legitimate expectations, as one of the possible reasons. Next, the author specifically moves to EU law and investigates what reasons are used in EU law in support of the protection of legitimate expectations and analyses the problem of distinguishing between the principles of legal certainty and of the protection of legitimate expectations. Finally, in order to demonstrate the essence of the principle of the protection of legitimate expectations, the principle is placed not only in the European, but global context, which allows for explaining how broadly and in what sense the principle is recognised.

The second, third and fourth research question are directly related to the three conditions of a breach of the principle of the protection of legitimate expectations under the case-law of the CJEU: an institution of the European Union has given a person justified hopes; the change of the existing situation was not foreseeable to the person; and there is no overriding public interest that would outweigh the justified hopes of the person. Each research question related to a condition is examined separately in three consecutive chapters (Chapters 2, 3 and 4). Chapter 2 investigates the emergence of justified hopes. Since in its case-law the CJEU has not been consistent in its use of terminology related to the protection of legitimate expectations, the thesis needs to make terminology choices in the interests of clarity and systematisation. Therefore, the key terms necessary from the point of view of the research question of the chapter are explained first. The emergence of justified hopes is investigated

multidimensionally. The emergence of justified hopes is investigated by analysing different situations in connection with EU institutions as well as a Member State where the Member State exercises its competence based on EU law. Among other things, the question of the circumstances in which the amendment of fixed-term national legislation is in accordance with the principle of the protection of legitimate expectations is analysed. Investigation of the emergence of justified hopes is also placed in the dimension of the lawfulness and unlawfulness of the activities of institutions and it is discussed whether the unlawful activities of institutions can give rise to justified hopes on certain conditions. Thereby, as a possible difference arising from the *Elmeke* judgment and subsequent case-law, the emergence of justified hopes in the event of the EU law-conflicting conduct of the tax authority of a Member State in the framework of the VAT system of the EU is analysed (section 2.6.2). In connection with state aid, possible differences in the emergence of justified hopes in the field of state aid are examined (section 2.7). Asking whether there are any differences in the emergence of justified hopes in the field of state aid and what these differences are, it is also analysed whether greater protection of legitimate expectations would be possible in the field of state aid. This analysis also allows for verifying if the criticism is justified that the application of the principle of legitimate expectations in the field of state aid is too limited. Thus, in discussing the emergence of justified hopes, two topics as two possible area-based differences have been pointed out.

In Chapter 3, first of all the reasons used to justify the review of foreseeability are identified upon examining the substance of the foreseeability criterion. Since the foreseeability of a measure determines whether it is possible to rely on the principle of protection of legitimate expectations, it is examined which circumstances should refer to the foreseeability of a measure. Thereby, the discretionary power of EU and national institutions is analysed in the context of assessment of the foreseeability criterion. Since the CJEU has paid special attention to foreseeability to economic operators, the level of requirements upon assessment of foreseeability to economic operators is analysed.

In Chapter 4, upon examining the test of assessment of a public interest as an overriding one, the author tries to understand whether public interests can be delimited in EU law. Thereafter the author analyses how the CJEU weighs public interests and the justified hopes of a person and what interests have proven to be overriding public interests. In addition, the actual meaning of overriding public interests upon disregarding the justified hopes of a person is assessed.

Chapter 5, which is the last chapter, investigates the consideration of legitimate expectations in the event of the retroactivity of a legal act. First, it is examined how the CJEU has defined retroactivity and how the principle of legal certainty, the principle of the protection of legitimate expectations and the principle of prohibition of retroactivity relate to each other. Taking the legitimate expectations of a person into account is analysed in the context of the lawfulness as well as unlawfulness of a legal act of EU law. The analysis of

consideration of the legitimate expectations of a person in the activities of a Member State, which have a retroactive effect, when the Member State exercises its competence under EU law, is related to, above all, the VAT legislation of the Member State.

In an attempt to give a holistic picture of the given principle, Chapters 2-5 refer to a possible consequence of a breach of the principle of the protection of legitimate expectations upon discussing the case-law of the CJEU: the making good of damage, i.e. whether damage has been made good in the event of the breach of the principle of the protection of legitimate expectations.

To attain the purpose, the Chapter 1 relies on a legal theory/comparative analysis in disclosing the nature of the protection of legitimate expectations. Thereafter, to identify the limits of the principle of the protection of legitimate expectations, the author focuses on analysing the case-law of the CJEU and related legal literature. Comparisons aimed at identifying the limits of the principle of the protection of legitimate expectations also involved a functionally similar principle found in Estonian law, i.e. the principle of legitimate expectations. The principle of the protection of legitimate expectations in EU law has not been researched at the level of a doctoral thesis in comparison with the respective Estonian principle. As noted, it can be presumed that the principle of the protection of legitimate expectations in EU law differs from the principle of the protection of legitimate expectations in Estonian law. It must also be added that since comparison with Estonian law merely serves the purpose of the thesis, the thesis does not investigate the possible impact of the EU principle of the protection of legitimate expectations on shaping the respective Estonian principle. Comparative remarks are given in footnotes. Footnotes also contain examples in the context of the principle, which are based on a comparison between EU law and the law of other Member States.

However, the legal theory/comparative approach is in the service of one other very important goal. Namely, it contributes to the convergence of two cultural mindsets of the legal realm, i.e. the continental mindset aimed at subsumption and the common law mindset aimed at shaping the law. In fact, the principle-centred seeking and finding of compliance with the law does not allow for reliance on subsumption. Reminding Ronald Dworkin, the determining factor will not be power, territory or process, but the constructive attitude. Thus, the doctoral thesis discusses such principle of law, which the CJEU has shaped into a binding principle for the legal community of the EU.

The sources used in this thesis include monographs, articles, case-law and legal acts. At first glance, the subject of legitimate expectations seems to be frequently discussed in legal writings, but a large portion of these sources deal with the principle in international investment law, English law and the possibility of following the principle in non-EU states. A smaller portion of writings on the principle of the protection of legitimate expectations is related to EU law. To date, the principle of the protection of legitimate expectations in EU law has been discussed in Takis Tridimas's monograph "The General Principles

of EU Law” and in Paul Graig’s monograph “EU Administrative Law,” both of which focus more broadly on EU law. Several doctoral theses related to the topic of this thesis must be mentioned as well. In her doctoral thesis, Nathalie De Vos compared the principle of the protection of legitimate expectations in EU law with the respective principles in the legal orders of the Netherlands, France and Belgium. Søren Schønberg has compared the principle of legitimate expectations in English law with the protection of legitimate expectations in EU law and French law. In his doctoral thesis, Mikael Koillinen compared the bases of the doctrine of the protection of legitimate expectations in English and German law and, in the light thereof, assessed the respective doctrine in Finnish law. In addition to Tridimas’s and Craig’s monographs and the aforementioned doctoral theses, the chapter on legal certainty and legitimate expectations in Jürgen Schwarze’s “European Administrative Law” has also drawn attention to problems related to the principle of the protection of legitimate expectations.

This doctoral thesis relies on sources available as of September 2015.

1. Nature of the protection of legitimate expectations

The reason for the protection of legitimate expectations has been around since the time of Charles de Montesquieu, i.e. his treatise titled “The Spirit of the Laws.” Based on Montesquieu, the protection of expectations has been associated with the rule of law and the need for the protection of expectations against the exercise of unlimited power has been seen. At the same time it has been noted that such a thought was not characteristic only of Montesquieu. Jeremy Bentham also argued that the Legislature must secure people’s expectations with a security-providing principle.

The reasons for the protection of legitimate expectations can be seen in greater detail in the history of evolution of general principles of law. It has been noted in legal writings that the emergence of the principle of protection of legitimate expectations is not fully clear. However, even though it has not been argued very categorically, the origins of the principle of the protection of legitimate expectations have, like those of the principle of proportionality, been associated with German law. The roots of general principles of law are seen in the 19th century German law in connection with the exercise of the limitless power of monarchs and the issue of a possible abuse of the discretionary power by the authorities. The courts could only decide whether the acts of the authorities were lawful and adopted in accordance with the purpose of the laws. The development of the general principles of law allegedly started with the administration of justice by the Prussian Supreme Administrative Court (*Preussisches Oberverwaltungsgericht*) based on the *Rechtsstaat* concept, which demanded that the state act within the limits of law and that the law be precise, calculating and enforceable. Keeping the principle of legitimate expectations specifically in mind, legal writings refer to the Prussian admin-

istrative law of the end of the 19th century and note that this principle was explicitly operated with during the Weimar Republic.

Legal literature also refer to the recognition of general principles of law in the Netherlands and France before World War II. In the Dutch case-law, the first general principle of law (i.e. the principle of legal certainty) was recognised in 1935 and various other general principles of law (incl. the principle of legitimate expectations) were recognised after World War II. Recognising the first general principle of law (i.e. the principle of legal certainty), the Dutch court held that the administration must follow the principle of legal certainty even if there is no provision in positive law. The emergence of general principles of law in the years of crisis preceding World War II and in the Netherlands and France following World War II is justified by an immense increase of delegated legislation, which means that the administration was authorised to interfere with the activities of persons in many fields, notably in the economy. Since delegated legislation did not regulate the activities of the administration in a detailed manner, but gave the administration the right of discretion, administrative courts had to find other standards in addition to the existing test of administrative decisions, which involved assessing lawfulness, in order to protect persons against the public authority. Upon emergence of these new standards, in other words, general principles of law, it has been noted in the context of Dutch law that these were derived from the overall legal consciousness. It has been argued that the existence of general principles of law must be presumed, they are concealed in the legal order and the court must merely find them. It has been argued in legal writings that Dutch courts indirectly applied Ronald Dworkin's suitability criterion already after World War II, which means that the recognition of general principles of law depends on their suitability for the legal order and on whether they are able to offer reasons for the legal practice.

It follows from the aforementioned that the driving force behind the emergence of general principles of law has been the same in the law of various European countries – the need to protect the individual against a possible abuse of the discretionary power by an administrative authority.

Turning back to German law, the German Constitutional Court has derived the principle of the protection of legitimate expectations (*Vertrauensschutz*) from the principles of the rule of law and legal certainty. According to legal writings and the trail of thought of the German Constitutional Court, the principle of the rule of law gives rise to the principle of legal certainty which, in turn, serves as the basis for the principle of the protection of legitimate expectations. According to German case-law, the principle of legal certainty demands that the legal order must be reliable and foreseeable for a person. Legal writings have referred to the German Constitutional Court, which has held that, for a citizen, legal certainty means, above all, the protection of legitimate expectations. Thus, one can draw the conclusion that the principle of the rule of law calls for legal certainty and, in turn, the principle of legal certainty calls for the protection of legitimate expectations.

Discussing legal certainty as the reason for the protection of legitimate expectations, legal literature refer to Gustav Radbruch. Even though the impact of Radbruch's positions on stating the reasons of the protection of legitimate expectations has not been explicitly pointed out in literature, one can, in the opinion of the author of this thesis, nevertheless make the supposition that it was Radbruch from whose ideas the reasoning arising from the legal certainty requirement in defence of legitimate expectations has been derived. Namely, Radbruch placed legal certainty among the three elements of the idea of law: justice, expediency and legal certainty. According to Radbruch, legal certainty means "order, or peace." With Radbruch's positions in mind, it has been found that the requirements for legal certainty are those of stability and foreseeability. But the notions of reliability and foreseeability of the legal order are the ones that have been deemed as the requirements for legal certainty in German case-law.

It has also been found that Joseph Raz associated the requirement for foreseeability and certainty with the principle of the rule of law the most clearly. Thereby it has been noted about Raz that he, like many others, in principle confirms the requirements suggested by Lon L. Fuller. References have been made to Fuller in connection with substantiating the idea of, on a broader scale, the rule of law and, on a narrower scale, legal certainty. Thereby Fuller's eight demands of the law's inner morality are kept in mind: the generality of law; promulgation; non-retroactivity; the clarity of laws; the absence of contradictions in laws; laws must not require the impossible; the constancy of laws; and congruence between the laws and their actual implementation.

Now, looking at how the protection of legitimate expectations is justified in common law, the opinions differ among authors. It has been found that, based on many approaches arising from continental law and common law, in both cases one can, when stating the reasons for the protection of legitimate expectations, speak of the principle of legal certainty, which is related to the principle of the rule of law and contains the requirement for the protection of legitimate expectations. However, according to another opinion, the legal certainty argument related to the idea of the rule of law for the purpose of protecting expectations is characteristic only of continental law, while common law does not consider legal certainty as a good explanation in stating the reasons for the principle of legitimate expectations. Indeed, many sources indicate that the reasons justifying the need to protect the legitimate expectations of a person against the public authority are seen differently in continental law and common law. Thereby it should be noted that, upon seeking the reasons for the given principle in continental law and common law, legal writings refer, above all, to German law and English law, respectively.

While the idea of legal certainty is the main reason in support of the principle of the protection of legitimate expectations in continental law, the author of this thesis is of the opinion that there is no prevalent position in common law as for why legitimate expectations should be protected. On the basis of the approaches taken in common law, various other reasons such as the

reliance theory, justice, just public administration, good governance, trust or refraining from abuse of power can be given in support of the protection of legitimate expectation besides the idea of legal certainty.

Thereby it should be noted that the reliance theory, which is described as a possible reason for the protection of legitimate expectations, is not a fully developed theory, but has associated legitimate expectations with the private law principle of estoppel. At the same time, the attitude towards most of the aforementioned principles has also been critical, because they have been considered either too abstract or useless. For instance, it has been said regarding refraining from abuse of power, which a reason for the protection of legitimate expectations, that it is too vague to resolve matters concerning the protection of legitimate expectations. Thus, in the author's opinion, it can be argued in the context of English law that there is no agreement as to why legitimate expectations should be protected. Presumably, the discussion will continue in that regard.

What can be concluded in summary is that in continental law the protection of legitimate expectations is justified by legal certainty related to the idea of the rule of law, which means that legal certainty calls for the protection of legitimate expectations. According to the author of the thesis, there is currently no agreement in common law as to why legitimate expectations should be protected, even though various reasons have been suggested.

Regardless of legal cultures and thereby also keeping in mind EU law, the justification of the protection of legitimate expectations has also been viewed from the economic aspect. For a long time, the conviction has been that the economy needs legal certainty. Max Weber was of the opinion nearly a hundred years ago. Friedrich August von Hayek has emphasised the contribution of legal certainty to Western wellbeing. Some of the contemporary authors have found that the protection of legitimate expectations increases the effectiveness of the economy. Some authors have argued that the principles of legal certainty and the protection of legitimate expectations specifically in EU law have a positive connection with economic goals. It should be noted, however, that research into the justification of the protection of legitimate expectations from the economic aspect has been modest. The author of this thesis finds that the broader context cannot be ignored upon analysing this issue. In fact, the connection between the rule of law and the economy has been researched much more than the link between the economy and legal certainty/protection of legitimate expectations. While the rule of law and legal certainty have been considered necessary from the economic point of view, it can be said that the long-respected assertion according to which the economy needs legal certainty, as suggested by Weber and Hayek, has developed cracks. Similarly to the conclusion of economic researchers, according to which democracy and the rule of law have a positive effect on economic results, there is no longer any clear conviction that the indispensable prerequisite for economic development is the adherence to the principles of the rule of law. Fresher research does not confirm any positive connection between the rule of law and economic growth. It remains unclear as

to what influences what. It has been argued that the meaning of the rule of law towards economic development may be overestimated. Based on the Chinese example, Francis Fukuyama has noted that the rule of law was not necessary for attaining strong economic growth. At the same time, Fukuyama's note that, when looking for a correlation between the rule of law and economic results, the problem ultimately lies in defining the rule of law, is very important, because the understanding of the rule of law is very different. Also, a reference has been made to the absence of a rule of law (incl. to the instability and vagueness of the law) in Islamic states. However, in the opinion of the author of this thesis, one cannot disregard the fact that in various Islamic states the average Gross Domestic Product (GDP) growth between 2000 and 2014 has been much higher than the respective indicator in the Western states as well as the world average GDP growth in the same period. All in all, it can be concluded that the connection between the need for the protection of legitimate expectations and economic goals is unclear.

Turning to EU law where the principle of the protection of legitimate expectations as a general principle of law is part of the legal order of the EU, the thesis looks at the origins of the principle of the protection of legitimate expectations in EU law or, in other words, what the protection of legitimate expectations in EU law is justified by. This issue is discussed due to the criticisms according to which the CJEU has not indicated a clear basis of the principle of legitimate expectations. It has also been argued that the doctrine of legitimate expectations in EU law cannot be explained by legal certainty. One can agree with such criticism only to the extent that the CJEU has been really laconic in explaining the basis of the principle of the protection of legitimate expectations, but this basis can nevertheless be derived from the founding Treaties of the EU and has been clearly mentioned in the case-law of the CJEU. The underlying idea is that of the rule of law. Respect for the principles of the rule of law has been declared in the Preamble to the TEU, and in Article 2 of the TEU the rule of law is mentioned as one of the values that the Union is founded on. The CJEU has said that the EU is a union that is based on the rule of law. The CJEU has clearly stated that the principle of the protection of legitimate expectations is the corollary of the principle of legal certainty, which requires that legal rules be clear and precise and that their application must be foreseeable by those subject to them. Thus, it can be concluded that legal certainty can be considered the direct explanation of the principle of protection of legitimate expectations in EU law.

Referring to the role of the *Vertrauensschutz* principle, which originates from German law, upon developing the principle of the protection of legitimate expectations in the case-law of the CJEU, it has been found that legal certainty has been highlighted and trust has been set aside in connection with legitimate expectations. It has been argued that the reasons for the principle of the protection of legitimate expectations are given by the principle of trust. In the opinion of the author of this thesis, the problem seems to be rather terminology-related or even stem from translation. Presumably the fact that the term

“principle of the protection of legitimate expectations” cannot be found in the earlier case-law of the CJEU has caused some confusion. Analysing the case-law, it becomes evident that it took a while for the terminology to sink in, even though the principle of the protection legitimately created expectations had been born for the EU law already in the very early case-law of the CJEU. The first judgment in the case-law of the CJEU where the protection of confidence was mentioned, is *Algera and Others v Assemblée commune* from 1957, where the withdrawal of an administrative measure that granted individual rights was under discussion and the court used the following expression: “the need to safeguard confidence in the stability of the situation.” Various sources indicate that the principle of the protection of legitimate expectations in EU law stems from the *Vertrauensschutz* principle in German administrative law. Thus, in the 1965 judgment in *Lemmerz Werke v High Authority*, the court has directly equalised the demanding of protection by the applicant based on the obtained position with the *Vertrauensschutz* principle. Also, based on the 1973 preliminary ruling in *Westzucker GmbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Zucker*, it can be argued that the term *Vertrauensschutz* did in fact denote the principle of the protection of legitimate expectations, which arose from the principle of legal certainty. The term “confidence” used in the aforementioned judgment transforms into “protection of legitimate expectation” in the judgment in *CNTA v Commission*. It can be said that the term “protection of legitimate expectation” was introduced by the middle of 1970s when in the judgment in *CNTA v Commission* the court spoke of the protection of the confidence and of the protection of legitimate expectation in the same judgment and in the same context. According to one author, the trust-denoting English word “confidence” was set aside, because the meaning of “confidence” in English law may be misleading in this context. The 1978 judgment in *Töpfer v Commission* introduces the term “the principle of the protection of legitimate expectation” (*Grundsatz des Vertrauensschutzes*). Thus, based on the case-law of the CJEU, it can be argued that the protection of the trust or the protection of legitimate expectation is contained in the idea of legal certainty. Currently, the following terms are used in the case-law of the CJEU: “õiguspärase ootuse kaitse põhimõte” in Estonian, “principle of the protection of legitimate expectations” in English and “Grundsatz des Vertrauensschutzes” in German. The same term *Vertrauensschutz* is used, which means that the principle of the protection of legitimate expectations and the principle of the protection of trust is one and the same principle in EU law.

While legal certainty is used for stating the reasons for the protection of legitimate expectations in EU law, it should be noted that legal writings as well as explanations of the Advocates-General of the CJEU refer to the problem of distinguishing between the principle of legal certainty and the principle of the protection of legitimate expectations up to the point where they argue that these are synonyms in the case-law of the CJEU. They refer specifically to the vagueness or complexity of the principle of legal certainty.

The author of this thesis agrees that these are indeed principles that are difficult to distinguish between in EU case-law. The case-law of the CJEU includes judgments where a distinction can be made between these two principles, but there are also judgments where the terms “principle of legal certainty” and “principle of the protection of legitimate expectations” are used together, so that it is questionable which facts can be attributed to either principle. One must also admit the fact that on the basis of one specific judgment it may not become clear which facts are related to which principle, for example, like in the judgment in the *Schloßstraße* case concerning retroactivity.

These principles have been distinguished between based on their function: usually, the principle of the protection of legitimate expectations is a source of substantive rights, while the principle of legal certainty is a principle of interpretation. The author of the thesis notes that the distinction applies usually, but not always. For instance, in *Opel Austria v Council*, the CJEU identified a breach of the principle of legal certainty, which was one of the grounds for the withdrawal of the contested Council regulation.

Upon assessment of the compliance with the general principles of legal certainty and protection of legitimate expectations, the CJEU often refers to the judgment in case *Duff and Others* and to the subsequent case-law, according to which the principle of legal certainty, which leads to the principle of the protection of legitimate expectations, demands that legislation be clear and precise and that the application thereof be foreseeable to its subjects. Thus, there are three elements – clarity, precision and foreseeability – whereby the question of what principle to associate them with arises.

The author of this thesis finds the 2015 judgment in *Poland v Commission* to be important, because the link between the element of foreseeability and the given principles can be derived from it. The judgment explicitly indicates that the court has associated the requirement of clarity and precision with the principle of legal certainty. It appears from the judgment in *Poland v Commission* that the CJEU verified the requirement for foreseeability twice: upon assessing compliance with the principle of legal certainty as well as with the principle of the protection of legitimate expectations. In the opinion of the author of this thesis, it follows from the context of the legal certainty-discussing part of the judgment that for the purposes of the principle of legal certainty foreseeability means that the impact of a measure must be foreseeable in the future. The foreseeability of the impact of a measure is related to the question of whether the rights and duties of subjects of law are clearly and precisely known as of the entry into force of the legislation, i.e. following the adoption of the measure. In the case of the principle of the protection of legitimate expectations, it is verified whether the adoption of the measure and the change of the situation was foreseeable to persons before the adoption of the measure. If the adoption of a measure was foreseeable, one cannot rely on the principle of the protection of legitimate expectations.

One must agree with Advocate-General Stix-Hackl in that the main difference between the principles is that the principle of legitimate expectations

is of an objective character, while the principle of the protection of legitimate expectations is of a subjective character. Thereby it is pointed out that the principle of legal certainty calls for clarity, precision and foreseeability, while the principle of the protection of legitimate interests has three conditions according to which it must be identified whether justified hopes have been given to a person, whether the change of the legal situation was foreseeable and whether public interests override private interests. Thus, it must be concluded that the definition of the principle of the protection of legitimate expectations is related to the conditions of a breach of the principle.

Agreeing that the clarity requirements related to the legal certainty principle are of an objective character and the principle of legitimate expectations is of a subjective character, the author of the thesis notes that one can speak of the dual meaning of the principle of the protection of legal certainty based on the case-law of the CJEU. In Estonian law, the Supreme Court has clearly demonstrated that the principle of legal certainty contains two elements: the principle of legal clarity, which marks the clarity of the substance of legal rules, and the principle of the protection of legitimate expectations, which marks the certainty that rules will last. In the opinion of the author, it follows from the case-law of the CJEU that the term “principle of legal certainty” is, unlike in Estonian law, used in a broader as well as narrower sense. In the broader sense, the principle of legal certainty is manifested in the judgment in *Duff and Others* and in subsequent case-law, according to which the principle of legal certainty, giving rise to the principle of the protection of legitimate expectations, demands that legislation be clear and precise and the application of legislation be foreseeable to its subjects. It follows from the case-law of the CJEU that the principle of legal certainty contains requirements related to clarity as well as the requirement for the protection of legitimate expectations. Regarding these requirements for clarity (e.g. whether the future impact of the measure is foreseeable; as of which moment the legislation is in force; the unambiguity of the legal rule), the narrower sense of the principle of legal certainty can be discussed. The author finds that it would be clear if the case-law of the CJEU make a clear classification of the principle of legal certainty in the narrower and broader sense and denote these using different terms. A narrower term denoting the requirement for clarity and precision is missing. More accurate terminology would help to better understand which facts are not related to the application of the principle of the protection of legitimate expectations.

The author also examines the meaning of the principle of the protection of legitimate expectations in EU law compared to other legal orders. The author of this thesis is of the opinion that the term “legitimate expectations” do not describe overlapping principles. Legal writings have found the fact that the principle provides substantive protection to be the most important aspect in terms of the principle of the protection of legitimate expectations in the context of EU law. Significant difference in English law is the fact that it distinguishes between procedural protection and substantive protection of legitimate expectations. While the principle of the protection of legitimate expectations limits the

conduct of administrative authorities and the Legislature in EU law as well as, for instance, in German and Estonian law, the principle of the protection of legitimate expectations is not applicable to primary law, i.e. legislation enacted by the Parliament, in English law.

As for French law, it has, on the one hand, be argued that there is no clear concept of legitimate expectations there, but, on the other hand, it has been found that French law does have some principles and rules that may offer protection comparable to that offered by the principle of the protection of legitimate expectations in EU law. There are various special rules in French law, especially in the field of taxation and planning, which resolve certain issues in the same way as the principle of the substantive legitimate expectations in EU law. In French law, preference is given to the compensation of damage caused by the actions of the administrative authority over establishing restrictions on the discretionary power of the administrative authority.

It can be said that today, the principle of the protection of legitimate expectations shaped in the case-law of the CJEU, has affected the outside EU. The principle of the protection of legitimate expectations developed by the CJEU is arguably influenced the concept of legitimate expectations, in the case-law of the European Court of Human Rights. In the case-law of the European Court of Human Rights, the term “legitimate expectations” is primarily used for defining the meaning of the term “property” in connection with the protection of property provided for in Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

Several sources indicate that the case-law of the CJEU has been helpful in shaping the principle of the legitimate expectations in international investment law. The limits within which the legitimate expectations of a foreign investor towards the state that accepted their investment are protected are a relatively new and very hot topic of discussion in international investment law. Even though the arbitration tribunals of the International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) do not have a single position on the meaning of the standard of fair and equitable treatment, legitimate expectations have been considered one of the main elements of the standard of fair and equitable treatment.

One can argue that the principle of legitimate expectations is, above all, a European principle. In addition to the EU and many Member States of the EU, the principle of legitimate expectations has been upheld in Switzerland. The principle seems to have taken root outside Europe as well. The substantive protection of legitimate expectations accepted in English law, the pioneer of common law in this context, has attracted followers in other Commonwealth jurisdictions. Certain protection of legitimate expectations can also be seen in Latin American law. The author of this thesis finds that, in the US case-law, the term “legitimate expectations” has a considerably different status and is predominantly used in a different context than in EU law. The term “legitimate expectations” has frequently been used by the US Supreme Court in the context

of invasion of privacy, i.e. that a person has legitimate expectations of privacy, but also in the context of, for instance, the retroactivity of legislation.

2. Emergence of justified hopes as a condition of breach of the principle of protection of legitimate expectations

Since the CJEU operates with several terms in the context of the principle of the protection of legitimate expectations, it is first necessary to explain how these terms are linked or whether they are parallel. The CJEU explains that the right to rely on the principle of the protection of legitimate expectations extends to any person with regard to whom an institution of the EU has given rise to “justified hopes”. The CJEU has also noted that the principle of the protection of legitimate expectations may be invoked as against EU legislation only to the extent that the Union itself has previously created a situation, which can give rise to “a legitimate expectation”. Also, in the same context the CJEU has mentioned, for instance, “expectations which are justified”, “well-founded expectations” and “reasonable expectations.” Based on case-law, one may think that “expectations” (be they legitimate, well-founded or reasonable) and “justified hopes” are equal notions. The difference lies in the fact that, regarding the former, reliance on the principle of the protection of legitimate expectations is explained via giving rise to (legitimate) expectations and, regarding the latter, tautology is avoided by saying that the principle of the legal protection of legitimate expectations can only be relied on if an institution has given rise to justified hopes. Therefore, the author has preferred the term “justified hopes” in the head of Chapter 2 when making a terminology choice. The thesis has also not altered the use of words if the referred or quoted court judgment speaks of, for instance, the emergence of a “legitimate expectation” or a “justified expectation.”

The emergence of justified hopes in accordance with the case-law of the CJEU as the condition of a breach of the principle of the protection of legitimate expectations, i.e. the first condition, is accompanied by the clarification that precise assurances given by an institution of the EU can give rise to hopes. Precise assurances mean information given in any form, which is in accordance with the applicable legal rules, unconditional, consistent and originates from an authorised and reliable source. If precise assurances are absent, one cannot refer to a breach of the principle of the protection of legitimate expectations. To sum it up, precise assurances of institutions can give rise to a person’s justified hopes and, based on the justified hopes, the person can rely on the principle of the protection of legitimate expectations. It is important that, in order to rely on the principle of the protection of legitimate expectations, the justified hopes must have emerged before the measure that allegedly has violated these justified hopes. This means that the contested measure itself cannot serve as the basis for legitimate expectations, which to rely on.

In connection with the Estonian term “täpsed kinnitused” (precise assurances) the inconsistency of Estonian translation must be pointed out. Estonian

translations of the judgments of the CJEU use the terms “tagatised” and “kinnitused,” which can be translated into English as “guarantees” and “assurances,” respectively. The author of this thesis finds that, in the given context, the term “kinnitused” (assurances) is more accurate, because there can be various assurances and not every assurance is necessarily a guarantee, but a guarantee has been deemed an assurance in the case-law of the CJEU. For example, in the judgment in case ESF Elbe-Stahlwerke Feralpi v Commission the court explains that the European Commission (Commission) had given a guarantee by its letter and, doing that, the Commission gave specific assurances. It is also important that in the Estonian language and Estonian law the term “tagatis” (guarantee) has a special meaning in a number of legal acts. Thus, while Estonian translations contain “kinnitused” (assurances) and “tagatised” (guarantees), which have been described as “täpsed” and “konkreetsed” (specific and precise), this thesis uses the Estonian term “täpsed kinnitused” (precise assurances) for the purpose of clarity and consistency.

Since the right to rely on the principle of the protection of legitimate expectations extends to every person whom an institution of the EU has given justified hopes and such hopes may be created by assurances made in any form, there is, in principle, reason to presume that situations where the person may have come to entertain justified hopes under the former legislative act have emerged. The CJEU has held in one of its earlier judgments that even though the rule of protection of the confidence is, above all, applicable to individual decisions, it cannot be precluded that the rule is also associated with the exercise of the general competence.

The basis for relying on general principles of law, including the principle of the protection of legitimate expectations, in judicial review is Article 263 of the TFEU. According to the fourth paragraph of Article 263 of the TFEU, any natural or legal person may, under the conditions laid down in the first and second paragraphs of Article 263 of the TFEU, institute proceedings in the CJEU against an act addressed to that person or which is of direct and individual concern to them, and against a regulatory act which is of direct concern to them and does not entail implementing measures. The development of the general principles of the EU by the CJEU is mainly related to the preliminary ruling procedure set out in Article 267 of the TFEU. Under the first paragraph of Article 267 of the TFEU, the CJEU has jurisdiction to give preliminary rulings concerning the interpretation of the Treaties as well as the validity and interpretation of acts of the institutions, bodies, offices or agencies of the EU.

Article 289 of the TFEU states what a legislative act is. Under Article 289(1) of the TFEU, the ordinary legislative procedure shall consist in the joint adoption by the European Parliament and of the Council of a regulation, directive or decisions on a proposal from the Commission. Under Article 289(3) of the TFEU, legal acts adopted by legislative procedure shall constitute legislative acts. Under Article 290(1) of the TFEU, a legislative act may delegate to the Commission the power to adopt non-legislative acts of general application

to supplement or amend certain non-essential elements of the legislative act. A reference has been made to the insufficient distinction between legislative and administrative acts in EU law. For instance, in the judgment in case *CNTA v Commission*, the CJEU called the Commission regulation a measure of a legislative nature. Thus, theoretically, one may think that a Commission regulation as an act of general application gives rise to justified hopes on the basis of the same criteria as a Council regulation. However, to the knowledge of the author, there has been no such case in the CJEU, which could allow for drawing conclusions on the emergence of justified hopes on the basis of a Commission regulation. It is clear that the Commission's assurances, like other acts of administrative authorities, cannot limit the operating margin of the Legislature.

The emergence of justified hopes can be analysed in the case-law of the CJEU on the basis of Council's legislative acts. It follows from this case-law that in EU law the possibility of emergence of justified hopes on the basis of a legislative act is very limited. Even if an institution has given justified hopes to a person, the establishment of a new measure and the non-establishment of transitional measures depend on whether the public interests are overriding. If the public interests are overriding, the legitimate expectations of a person are not protected.

The CJEU has clearly said that the boundaries of the principle of legitimate expectations cannot be pushed to a point where new provisions cannot be applied in the future, especially in a field that needs constant adaptation to changes in the economic situation. The author of this thesis finds that, given the common aims of the EU, such an approach is justified in shaping the boundaries of the principle, allowing for flexible reaction to changes in society. The emergence of justified hopes on the basis of a legislative act seems to be subservient to the need to adapt to changes, thus delimiting the emergence of such a situation in narrow manner. It follows from the case-law of the CJEU that the giving of certain assurances, which serve as the basis for hopes justified by a legislative acts, means that the legislative act grants a specific advantage that was in force with regard to a sufficiently well-defined group and concerned a person individually. It can be concluded that the specificity of an advantage means focusing on a certain group of persons. The specificity of an advantage is related to the size of the group to whom the advantage applies. If the group of persons is not limited or cannot be clearly defined, but is undefined or difficult to define and with an unlimited number or if the group is defined, but large, there can be no specific advantage that concerns a person individually or any justified hopes. Thereby the CJEU has not explicitly stated how large a group may be in order to give rise to justified hopes. However, based on the case-law of the CJEU, it can be argued that the limited group is a one-digit number of persons. This means that a legislative amendment as such does not breach the principle of the protection of legitimate expectations. Thus, one cannot speak of any justified hops of an abstract or unspecified group of persons. The author is of the opinion that this approach of is a matter of principle, because such narrow delimitation of a group of persons has, unlike in Estonian law, where no such

question has been asked, determined the scope of application of the principle of the protection of legitimate expectations in EU based on legislative acts. Even though in English law the principle of the protection of legitimate expectations is not applicable to legislation passed by the Parliament, an analogy with EU law can be observed in English case-law where it has been held that legitimate expectations with regard to a material advantage are probable in cases where the expectations are limited to one person or a few persons and the larger the group, the more likely the public interests are to justify a change. It is not considered probable that the state is bound to a generally assumed obligation towards a large group.

It follows from the case-law of the CJEU that the protection of legitimate expectations on the basis of a legislative act can be exceptional and it has indeed been so. This is also confirmed by the fact that the discretionary power of the institutions of the EU has been strongly emphasised in the case-law of the CJEU, which means that persons cannot have justified hopes that a situation will remain unchanged. The most recently over twenty years ago the CJEU held that the Legislature has by its legal act created with regard to a sufficiently well-defined group of persons a specific situation where the person(s) could not foresee the emergence of the new situation and there were no overriding public interests that would have outweighed the justified hopes of the person.

It follows from the case-law of the CJEU that an international agreement may influence the emergence of justified hopes. Under Article 216(2) of the TFEU, agreements concluded by the EU are binding upon the institutions of the EU and on its Member States. An international agreement gives rise to justified hopes only on a rare occasion. The author is aware of only one case – *Opel Austria v Council* – where such a situation arose. It is a situation where the instruments of approval of an international agreement have been deposited and the date of entry into force of that agreement is known. One can rely on the principle of the protection of legitimate expectations in a situation where the institution, before the entry into force of the international agreement, adopts a measure contrary to the provisions of that international agreement which will have direct effect after it has entered into force. The provisions of the agreement have a direct effect if they are unconditional and sufficiently precise. Thus, reliance on the principle of the protection of legitimate expectations depends on the question of whether a provision of the relevant international agreement has a direct legal effect. Thus, the possibility to rely on the principle of the protection of legitimate expectations under an international agreement in order to contest a legal act of the EU is very limited and even more limited than under legislation.

As regards the possibility to rely on agreements of the World Trade Organisation (WTO) in order to contest the lawfulness of a legal act of the EU, persons cannot rely directly on WTO provisions in the CJEU, although there are exceptions to this rule. It follows from the case-law of the CJEU that, given their type and structure, WTO agreements are not, in principle, part of the rules based on which the CJEU reviews the lawfulness of the actions of the institutions of the EU. WTO agreements are not of a type that would give rise to

people's rights that they could rely on in court under EU law. Only if the EU has wanted to apply a special obligation assumed in the context of the WTO or where a measure of the EU clearly refers to the precise provisions of the WTO agreements can the CJEU review the lawfulness of the measure with regard to WTO rules.

On the one hand, it seems that in the context of the WTO the emergence or rather the non-emergence of justified hopes does not in any way differ from the rest of the EU practice regarding the principle of the protection of legitimate expectations. It follows from the case-law of the CJEU that persons cannot have a legitimate expectation that a situation that institutions of the EU may alter within their discretionary power will remain unchanged. The aspect of the extensive discretionary power of the EU institutions must always be taken into account. On the other hand, it can be said that the general rule according to which the precise assurances of institutions can create justified hopes also applies in the context of WTO law. Yet the possibility to give these precise assurances based on the WTO agreements is even more minimised from the outset when the CJEU says that only when the EU has wanted to apply a special obligation assumed in the context of the WTO or where a measure of the EU clearly refers to the precise provisions of the WTO agreements, can the CJEU review the lawfulness of the given measure with regard to the WTO rules. Hence, the emergence of justified hopes on the basis of the WTO law can be considered merely a theoretical possibility. The author is also not aware of any cases where the applicants could have demonstrated in connection with WTO law that institutions of the EU had given rise to justified hopes by their actions. When the author finds that the emergence of justified hopes under WTO law is merely a theoretical possibility, it does not mean that the author is critical of the respective case-law of the CJEU. On the contrary, the aspect of the extensive discretionary powers of the EU institutions for the purpose of keeping the EU as a contracting party to the WTO capable of reacting to a change of circumstances must be taken into account. Keeping the latter fact in mind, the author agrees with the opinion expressed in legal writings: one must take a cautious approach towards the issue of the direct effect under WTO law.

In connection with international agreements, one more aspect must be mentioned. Justified hopes cannot arise from an international agreement concluded on the basis of national legislation if the Member State has not received the respective competence in the given field under EU law. If an international agreement has been concluded by a Member State on the basis of its national law, it cannot be binding on the EU upon attainment of the objectives of the directive adopted by the EU.

The principle of the protection of legitimate expectations arising from EU law must be followed also by the Member States when they exercise the competence granted to them under EU law. The validity of the principle of the protection of legitimate expectations arising from EU law does not depend on whether EU law is implemented by an institution of the EU or an institution of a

Member State. A Member State institution can be a national authority designated by an institution of the EU as well as the Legislature of the Member State.

In several preliminary rulings, the CJEU has explained the principle of the protection of legitimate expectations in amending national legislation with prospective effect adopted on the basis of a directive of the EU. The following must be pointed out in the light of these preliminary rulings.

- The principle of the protection of legitimate expectations must be followed by EU institutions as well as the Member States when they exercise the competence granted to them by EU law. Economic operators cannot have legitimate expectations that the status quo remains if national authorities can change the situation by exercising their discretionary power. If a directive (incl. a directive regulating taxation) grants Member States wide powers, the amendment of legal rules adopted in accordance with the directive must be deemed foreseeable.
- A person (incl. a taxable person) cannot expect that no legislative amendments will be made, but can contest the arrangements for the implementation of such an amendment.
- Even if there is no direct breach of the principle of the protection of legitimate expectations under the provisions of a directive, the principle of the protection of legitimate expectations may have been breached if the legislative amendment is unexpected. However, if the objective arising from the directive so demands, a legislative amendment can be applied immediately.
- A national legislative amendment must comply with the attainable purpose established by a directive of the EU. In accordance with the purpose laid down by the directive, a national legislative amendment can be applied immediately. As regards VAT – since the prevention of possible tax evasion, tax avoidance and other abuses is a purpose recognised and encouraged by the directive – it is not against that purpose if a Member State immediately withdraws a law when it has learned of tax evasion schemes. Upon defining abuses, objective and subjective circumstances must be taken into account. An objective circumstance is a situation where the purpose of the rules of the EU has not been attained in spite of the formal adherence to the rules. A subjective element is expressed in the intent to gain an advantage on the basis of EU rules by artificially creating the required conditions for it. Thereby the taking of advantage of a provision of law or a legal gap by the taxable person, which allows them to pay less tax, is not considered an abuse. However, the withdrawing of the legislation, from which a taxable person has derived an opportunity to pay less tax without having to deem it an abuse, cannot be considered a breach of legitimate expectations under EU law.

- As regards fixed-term legislation, the principle of the protection of legal certainty and legitimate expectations in EU law does not, in principle, preclude a situation where a Member State withdraws an applicable tax exemption system before the date previously provided by national legal rules. According to the author, unlike Estonian law, EU law does not pay much attention to the fixed-term aspect of legislation. While it follows from Estonian law that extraordinary circumstances constitute the prerequisite for the amendment of fixed-term legislation, unless the amendment arise from EU legislation, the opposite follows from EU law. In fact, if a Member State has broad discretion as to how to attain the purposes of a directive, the withdrawal, before the date initially laid down, of national legislation enacted on the basis of such discretion does not call for the existence of exceptional circumstances. In each specific case the question is whether the amendment was foreseeable to a prudent economic operator.
- Without a transitional period or a reasonable compensation scheme, an authorisation granted for a certain economic activity cannot be revoked by a national legislative amendment, which falls within the scope of application of a directive of the EU.

The author of this thesis is not aware of any preliminary ruling where the CJEU would have held that the prospective amendment of a national legal act is explicitly in conflict with the principle of the protection of legitimate expectations under EU law.

Just as it is possible to give justified hopes to a person by a legislative act, it is also possible that an institution of the EU has in its other conduct given assurances and created justified hopes. In principle, any conduct that is not a legal act of general application can be considered conduct of the institutions. It is important that justified hopes can be given rise to only by an institution, not by a person themselves. One's own conduct cannot be an argument in support of the emergence of justified hopes even if the conduct has taken place for a very long time. It is also possible that justified hopes can be related to the omissions of an institution, but the author of this thesis is still of the opinion that the issue of the giving of assurances and emergence of justified hopes have been related to, above all, the conduct of the institutions. These assurances may take any form: for instance by the Commission in a written reply, by a lawful administrative act, in the form of the current practice of the Commission or an assurance given by an official by phone.

Administrative practice that gives rise to justified hopes may be active or passive, for instance, the tolerance of a certain activity by the Commission. In order to give rise to justified hopes, administrative practice must fulfil the following criteria: the administrative practice must be lawful, it must not involve the exercising of the discretionary power by the institution and it must be publicly known and unambiguous. It can be understood from case-law that an announcement by an institution about a change of a practice, which is not

clear, individual and communicated in a timely manner, cannot amount to an argument that a person could not have justified hopes. Again, attention must be paid to the discretionary power. The CJEU has emphasised the meaning of the discretionary power of an institution upon revision of the practice of the Commission regarding competition policy, e.g. upon imposing fines for cartel agreements. Economic operators involved in administrative proceedings that may end with a fine cannot have justified hopes that the Commission will not exceed the levels of the fines imposed in earlier practice. Justified hopes cannot be based on the method of the calculation of fines either. Even a very long-term practice of the Commission is not an argument in support of the creation of justified hopes in an area where the Commission has a broad discretion. For instance, if consultancy firms participating in a cartel have not been penalised for a long term, it does not mean that it will not be done in the future.

According to the case-law of the CJEU, a lawful administrative act that granted individual rights can be prospectively withdrawn under EU law without breaching the principle of the protection of legitimate expectations. Although any economic operator with regard to whom an institution has given rise to justified hopes may rely on the principle of the protection of legitimate expectations, they cannot have a legitimate expectation that an existing situation which is capable of being altered by the EU institutions in the exercise of their discretionary power will be maintained. Again, attention must be paid to the broad discretionary power of institutions.

It should be noted that the case-law of the CJEU concerning the possibility of withdrawal of a lawful administrative act that grants individual rights focuses on administrative acts of specific application. Thus, the conclusions drawn regarding the possibilities of withdrawal of a lawful administrative act that grants individual rights can be associated only with lawful administrative acts of specific application.

As regards the unlawful conduct of institutions, one cannot rely on the principle of the protection of legitimate expectations in conflict with a precise rule of EU law. The author of the thesis shares the view that the absolute preclusion of the emergence of justified hopes in the event of the unlawfulness of the conduct of EU institutions can be considered disputable. Such an approach seems to limit the rights of a person too much in this context and to approach the matter too mechanically. The author agrees with the opinion expressed in legal literature according to which the prospective withdrawal of an unlawful administrative measure could be possible on the same conditions as the retroactive withdrawal of an unlawful administrative measure in EU law. This would mean that the withdrawal could be possible within a reasonable period and the legitimate expectations of the beneficiary who has been led to rely on the lawfulness of the measure must be taken into account.

The respective Estonian legislation demonstrates that the nature of the test may be the same upon prospective and retroactive withdrawal of an unlawful measure. At the same time it should be noted that when the CJEU took into account the respective solution in national law regarding a lawful administrative

measure, the CJEU has, regarding an unlawful administrative measure, remained silent about why it has disregarded respective solutions in national law where it is possible to uphold an unlawful administrative act on certain conditions. According to the author, the protection of the legitimate expectations of a person would be possible in the light of the solutions existing in national legal orders, but these have been disregarded in the matter and, overall, these have been given little consideration in shaping the principle under discussion. Unlawfulness has automatically precluded reliance on the principle of the protection of legitimate expectations. The CJEU has probably found that such an approach is suitable for the legal order of the EU and complies with the aims of the EU.

It should be separately pointed out that the unlawful conduct by an institution of the EU has not meant only the making of an unlawful administrative act. It has also meant, for instance, an unlawful practice of the Commission and an unlawful promise made by officials of the Commission. Here, too, the author of the thesis agrees with the opinion expressed in legal literature, according to which there is no convincing reason to distinguish between an unlawful administrative decision and other unlawful conduct. Taking into account the legitimate expectations of a person concerned who could trust in the lawfulness of the conduct of the institution should not be precluded in the case of unlawful conduct either. It may not be very easy for a person to assess the lawfulness of the practice of an institution. For instance, in *Ferriere San Carlo v Commission*, the Advocate-General found the Commission's practice to be unlawful and the CJEU found it to be lawful.

According to the estimate of the author the problem of unlawfulness has most become evident in connection with the conduct of a national authority that exercises its competence under EU law. It follows from the case-law of the CJEU that the conduct of a national authority, which is in conflict with a precise provision of EU law, cannot give rise to legitimate expectations. For instance, it appears from the preliminary ruling in the *ANAFE* case concerning the interpretation of the Schengen Borders Code that an administrative practice of a Member State, which is in conflict with the legal rules of the EU, cannot give rise to the legitimate expectations of an individual who would, thus, obtain an advantageous status in such a situation. Based on the case-law of the CJEU it can be concluded that if an activity that is in conflict with EU law could give rise to justified hopes, the uniform application of EU law, which is aimed at the attainment of the common aims of the EU, could be in jeopardy. For instance in the judgment in *Europäisch-Iranische Handelsbank v Council*, which concerns restrictive measures taken against the Islamic Republic of Iran for the purpose of non-proliferation of nuclear weapons, it is reminded that a person can rely on the principle of the protection of legitimate expectations when a EU institution has given precise assurances that have given rise to justified hopes in the person. It appears from the same judgment that the Council had, by its regulation, designated a competent national authority to authorise on certain conditions the unfreezing of frozen assets in the framework of measures of non-

proliferation of nuclear weapons taken against Iran. In the given case the CJEU did not consider the authorisation granted by Bundesbank, the competent national authority designated by the CJEU, to be a precise assurance that could have served as the basis for the person's justified hopes. Although the appellant argued that Bundesbank's authorisation was binding on the Council, it appears from the judgment that the authorisation was not in accordance with the provisions of the Council regulation.

The conduct of a national authority in conflict with EU law is related to, among other things, the problem of recovering wrongly paid aid. This issue has been topical for several decades, allowing for various interpretations. Until the preliminary ruling in *Agroferm* in 2013, the case-law of the CJEU had left open the possibility for an impression that the protection of legitimate expectations is possible under national law and thereby the national court must weigh the interests of the Community. The *Agroferm* preliminary ruling refuted such approach. In such context of recovery of aid, the principle of the protection of legitimate expectations must be applied in accordance with the requirements of EU law. Thus, it is also clear that one cannot rely on the protection of legitimate expectations under national law when aid is recovered under EU law. The conduct of a national authority obligated to apply EU law, which is in conflict with a precise provision of EU law, cannot give to justified hopes, on the part of an economic operator, that the economic operator will be treated in a manner that is advantageous to the economic operator, but in conflict with EU law.

In the opinion of the author of the thesis, it is important to assess the meaning of the good faith of the recipient of aid upon recovery of unlawfully granted aid in the context of funding the common agricultural policy. In this context, the case-law of the CJEU in *Huber*, *Agroferm* and *Demmer* must be analysed and compared. It appeared from the earlier preliminary ruling in *Huber* that if the national court establishes that the economic operator acted in good faith, i.e. the operator did not act carelessly when acquiring relevant information, the CJEU did not preclude the application of the principle of the protection of legitimate expectations. In *Huber*, the CJEU held that the application of the principle of the protection of legitimate expectations calls for proving the good faith of the recipient of aid. In the opinion of the author of the thesis, the *Agroferm* judgment takes a new approach in the matter of the good faith of the recipient of aid upon recovery of unlawfully granted aid in the context of funding the common agricultural policy: good faith is irrelevant, i.e. it is not necessary to establish it if there is a conflict with EU law. In that regard, the CJEU took a step towards clarity and assumed a stricter position, because in prior case-law where the good faith of the economic operator was under discussion, the assessment of good faith played a role. In the author's opinion, the *Agroferm* judgment points out a new aspect according to which the good faith of the recipient of aid is irrelevant and at the same time confirms that a national authority that acted in conflict with EU law upon recovering unlawfully granted aid cannot give rise to any justified hopes; one cannot rely on the principle of legitimate expectations in national law when the recovery of aid

takes place under EU law; if the recovery of aid is provided by a rule of EU law, no separate authorisation under national law is required.

Even though, in the opinion of the author, it clearly follows from the *Agroferm* judgment that the conduct of a national authority applying EU law, which is in conflict with EU law, cannot give rise to justified hopes and good faith is not an argument upon recovering unlawful aid, the issue of good faith came up again in the *Demmer* judgment. It follows from the latter judgment that the purpose of taking into account the good faith of an agricultural producer is to ensure adherence to the principle of the protection of legitimate expectations and the protection of the legitimate expectations of an agricultural producer in the light of the possible good faith of the agricultural producer cannot be precluded. Good faith is related to the assessment of the conviction of the agricultural producer that the relevant land was eligible, but good faith cannot be established based solely on the fact that aid has been paid for the land. However, it still follows from the *Demmer* judgment that it is an exception, i.e. for the purposes of Article 73(5) of Commission Regulation (EC) No 796/2004 of 21 April 2004 laying down detailed rules for the implementation of cross-compliance, modulation and the integrated administration and control system provided for in of Council Regulation (EC) No 1782/2003 establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers. According to this provision, the obligation to repay unlawful aid is limited to a period of ten years. This period will be reduced to four years if the agricultural producer acted in good faith. It should be noted that under Article 86(1) of Commission Regulation (EC) No 1122/2009 of 30 November 2009 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 73/2009 as regards cross-compliance, modulation and the integrated administration and control system, under the direct support schemes for farmers provided for that Regulation, as well as for the implementation of Council Regulation (EC) No 1234/2007 as regards cross-compliance under the support scheme provided for the wine sector, Regulation (EC) No 796/2004 is repealed with effect from 1 January 2010. However, it shall continue to apply in respect of aid applications relating to marketing years or premium periods started before 1 January 2010.

The setting aside of good faith in the context of the protection of legitimate expectations upon recovering aid unlawful upon funding the common agricultural policy, which follows from the *Agroferm* judgment, must, according to the author of this thesis, be still considered a general rule. Good faith mentioned in the *Demmer* judgment must be considered an exception to the general rule based on one specific provision.

Without doubt, it must be noted that the principle according to which the conduct of a national authority in conflict with EU law cannot give rise to justified hopes does not apply solely to the recovery of aid unlawfully granted upon funding the common agricultural policy, but also to other events. It follows from the *Somvao* case, which involved the recovery of aid unlawfully granted to a refugee aid project from the funds of the European Refugee Fund that the

recovery of amounts unduly paid can be carried out only in accordance with the principles of legal certainty and the protection of legitimate expectations arising from EU law and that the beneficiary of a subsidy cannot rely on the principle of the protection of legitimate expectations if it has not complied with one of the conditions to which the grant of the subsidy was subject.

Under Article 1(1) of Council Regulation (EC, Euratom) No 2988/95 of 18 December 1995 on the protection of the European Communities financial interests, for the purposes of protecting the EU financial interests, general rules are adopted relating to homogenous checks and to administrative measures and penalties concerning irregularities with regard to EU law. It appears from the recitals of the Regulation that for the purpose of the effectiveness of the combating of fraud against the EU's financial interests a common set of legal rules will be enacted for all areas covered by the EU's policies, plus irregular conduct, and the administrative measures and penalties relating thereto, will be provided for in sectoral rules in accordance with Council Regulation No 2988/95. The purpose of Regulation No 2988/95 is to regulate any situation, any violation of EU law by the acts or omissions of an economic operator, which harm the general budget of the EU or budgets administered therefrom. Under the first indent of Article 4(1) of Council Regulation No 2988/95, any irregularity shall involve withdrawal of the wrongly obtained advantage. Since Council Regulation No 2988/95 is confined to the establishment of general rules concerning control and penalties for the purpose of protecting the financial interests of the EU, wrongly used funds are recovered on the basis of provisions regulating different fields.

While the author's conclusion regarding the conduct of EU institutions was that the unlawfulness should not always preclude the emergence of justified hopes, the author does not consider the situation equal when the question is about whether the conduct of national authorities in conflict with EU law can give rise to justified hopes. The author of this thesis agrees with those authors who find that the sole option is the position of the CJEU, according to which one cannot rely on the principle of the protection of legitimate expectations in conflict with a precise provision of EU law, because otherwise the uniform application of EU law would be in jeopardy. If the conduct of a national authority, which conflicts with EU law, could give rise to justified hopes, the uniform application of EU law, which is aimed at the attainment of the common aims of the EU, would be in jeopardy. In connection with recovery of aid unlawfully granted from the funds of the EU it should be noted that if Member States could, upon implementing EU law, apply the principle of the protection of legitimate expectations arising from their national law, not the principle of the protection of legitimate expectations applicable to all Member States under EU law, it could damage the EU's financial interests and intra-EU competition, because it would be possible that some Member States recover unlawful aid, while others do not, relying on the protection of legitimate expectations under national law. In the opinion of the author of this thesis, a possible abuse of competition is very strong counter-argument based on which not to allow for

the emergence of justified hopes on the basis of the EU law-conflicting conduct of national authorities.

Yet the author of the thesis still finds, contrary to the aforementioned, that there is a softer approach to the emergence of justified hopes in the event of the unlawful conduct of the tax authority in the framework of the VAT system of the EU. First, it should be noted that, within the single VAT system, national tax authorities are required to adhere to the principle of the protection of legitimate expectations in EU law.

If a taxable person has acted on the basis of incorrect information given by the tax authority, the judgment in *Elmeka* makes, in the author's opinion, a reference that it is possible that the provision of incorrect information by the tax authority may give rise to justified hopes. In the estimate of the author, such an option must be considered the right way, so that in certain cases where the tax authority has provided incorrect information justified hopes would not be precluded when the taxable person has made every effort in accordance with national law to find out if the transaction to be made is subject to VAT or not. It can be concluded that if the information has been obtained in accordance with the national rules, even though the information was incorrect, the economic operator can rely on the principle of the protection of legitimate expectations arising from EU law and the tax authority cannot charge VAT on the given transactions. Keeping in mind that in national law only a preliminary decision issued by the tax authority in accordance with national legislation can be binding, it can be concluded based on the judgment in *Elmeka* that a binding preliminary decision also has a meaning in the context of value added tax in the light of the principle of the protection of legitimate expectations arising from EU law. In other words, even though a binding preliminary decision may prove to be in conflict with Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax (the VAT Directive), it will still be binding on EU law and no VAT can be charged on the transaction discussed in the binding preliminary decision.

The situation is more complicated for a taxable person if, according to the facts of the case, the tax authority's practice of not charging VAT on certain transactions proves to be in conflict with the VAT Directive, as was the case in *Salomie and Oltean* and *Cabinet Medical Veterinar Dr. Tomoiag  Andrei*. Based on the tax authority's unlawful practice in connection with the possibility of giving rise to justified hopes, the following should be noted based on the case-law of the CJEU:

- the principle of legal certainty arising from EU law is not breached by the fact that, within the limitation period, the tax authority requalifies a transaction as a transaction subject to VAT. As for the principle of the protection of legitimate expectations, the question is whether the tax authority has given precise assurances that made the taxable person entertain justified hopes;
- the mere fact that the tax authority has not charged VAT on transactions in a systematised manner cannot be sufficient, except in specific

- circumstances, to make a prudent economic operator entertain justified hopes that VAT is not charged on these transactions;
- finding compliance or a conflict with the principle of the protection of legitimate expectations depends on foreseeability. This means whether there were any circumstances for the economic operator, which would have made the economic operator believe that its transactions are not subject to VAT;
- the fact that relevant national legal rules allowed for foreseeing being subject to VAT and that the persons involved were professionals in a certain economic sector refer to foreseeability.

In the estimate of the author of the thesis, it must be concluded on the basis of the case-law of the CJEU that reliance of the current known practice of the tax authority in taxing certain transaction involves a high risk on the part of the economic operator even if the tax authority is aware of the transactions made by the given economic operator as well as of the fact that taxes have been paid on the transactions on the basis of other legal rules. However, in the opinion of the author of the work, it is still possible to conclude that even in the event of the unlawful practice of the tax authority the emergence of justified hopes cannot be precluded on certain conditions. Thereby it must be admitted that the explanations of the CJEU remain incomplete. Even though the CJEU refers to “specific circumstances” that could qualify as an argument for emergence of justified hopes on the basis of the practice of the tax authority, the court fails to specify what these specific circumstances might be. The indication may but does not need to be the fact of whether the economic operator has asked the tax authority for an explicit assurance regarding taxation of the transactions. If a taxable person has, in line with national rules, made every effort to identify whether a transaction to be made is subject to VAT or not, the protection of legitimate expectations can be deemed possible.

While, in the author’s estimate, the possibility of emergence of justified hopes cannot be precluded in the field of VAT on certain specific circumstances based on the conduct of the national tax authority in conflict with EU law, it must again be noted that there is a difference between situations. The author agrees with the explanation that there are situations that are in the interests of the EU and there are situations that are in the interests of, above all, the Member State. The latter are related to the charging of VAT in the interests of the Member State. Probably for these very reasons the emergence of justified hopes in the field of VAT on certain specific circumstances based on the conduct of the national tax authority in conflict with EU law cannot be precluded, which must be considered a positive development. One more situation must be brought to this comparison, i.e. the possibility of emergence of justified hopes based on the unlawful conduct of EU institutions. Thus, three different situations relating to unlawfulness have been discussed so far: First, the possibility of emergence of justified hopes on the basis of the unlawful conduct of EU institution; second, the possibility of emergence of justified hopes based on the conduct of

a national authority, which is in conflict with EU law; and third, the possibility of emergence of justified hopes based on the conduct of the national tax authority, which is in conflict with the VAT Directive. Thereby one can speak of two different approaches of the CJEU. In the first two situations, the CJEU (save for the exception given in *Demmer*) does not consider the emergence of justified hopes possible on the basis of the unlawful conduct of the authorities, but in the third situation (i.e. VAT) the CJEU has not precluded the emergence of justified hopes in the event of the EU law-conflicting conduct by the national tax authority. Out of the situations discussed so far, the author of the thesis does not consider the emergence of justified hopes possible only in the second situation, i.e. on the basis of the EU law-conflicting conduct by national authorities.

In connection with the lawful conduct of the tax authority upon charging VAT, it can be argued based on the judgment made in *Stroy trans* that the development of the principle of the protection of legitimate expectations has reached a phase where answers are looked for very specific matters of charging VAT, which are regulated by EU law. It can be concluded from the judgment in *Story trans* that the failure by the tax authority to adjust tax with regard to the issuer of an invoice does not make the recipient of the invoice entertain any justified hopes that the non-adjustment proves that the supplies took place and, as a result thereof, the recipient of the invoice has fulfilled the requirements necessary for deduction of input VAT.

Analysing possible differences in the emergence of justified hopes in the field of state aid, the definition of state aid must be explained first, because the lack of clarity as to what exactly qualifies as state aid has been considered the main issue in the field. The EU Treaties do not precisely define “state aid.” The state aid provisions of the TFEU fall in the scope of regulation of the competition rules (TFEU Title VII, Chapter 1, Section 1). Article 107(1) of the TFEU reads as follows: “Save as otherwise provided in the Treaties, any aid granted by a Member State or through State resources in any form whatsoever which distorts or threatens to distort competition by favouring certain undertakings or the production of certain goods shall, in so far as it affects trade between Member States, be incompatible with the internal market.”

According to the case-law of the CJEU, to qualify as state aid, all the conditions provided for in Article 107(1) of the TFEU must be fulfilled: there must be state interference or interference by state resources; the interference must distort trade between the Member States; the interference must give the recipient a certain advantage; the interference must distort or threaten to distort competition. These principles expressed in Article 107(1) of the TFEU have been called the principle of prohibition of state aid in case-law.

Article 107(1) of the TFEU contains the aim of not distorting competition in the internal market of the EU. As explained in the case-law of the CJEU, competition may be distorted by advantages given by authorities, which favour certain economic operators or the production of certain goods. In order to assess whether state aid is involved, it must be identified whether the economic

operator gets an economic advantage that it would not have received in ordinary market conditions. Upon making such an assessment, the Commission has broad discretion. The prohibition on state aid is, however, not absolute. Certain aid is compatible with the internal market (TFEU Art 107(2)) and certain aid may be considered compatible with the internal market (TFEU Art 107(3)). Under Article 108(4) of the TFEU, it is possible to exempt certain state aid categories from the notification obligation.

If aid is granted without informing the Commission in advance, it is unlawful. Under Article 108(2) of the TFEU, if the Commission finds that aid granted by a State or through State resources is not compatible with the internal market having regard to Article 107, or that such aid is being misused, it shall decide that the State concerned shall abolish or alter such aid within a period of time to be determined by the Commission. Under Article 16(1) of Council Regulation (EU) 2015/1589 of 13 July 2015 laying down detailed rules for the application of Article 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union, where a negative decision is taken by the Commission, the Member State must recover the unlawful aid from the beneficiary. The recovery of the aid is not required if this would be contrary to a general principle of EU law. This exception refers to the especially important position of the principle of the protection of legitimate expectations. Under Article 17(1) of Council Regulation (EU) 2015/1589, aid shall be subject to a limitation period of 10 years.

According to the case-law of the CJEU, the recovery of unlawful aid is the logical consequence of the establishment of the wrongfulness of the aid and the court does not consider it disproportionate, given the aims of the provisions of the Treaty. With the repayment of aid, the beneficiary will lose the advantage that it had over its competitors in the market and the situation preceding the granting of aid will be restored.

It follows from the case-law of the CJEU that in many instances the problem was the fact that the Commission was not informed of aid. For instance, the Commission has learned of the granting of aid via the media and has made a decision that the Member State must recover unlawful aid. According to the case-law of the CJEU, the notification obligation is one of the key elements of the control system established by the Treaty in the field of state aid. The Member States must inform the Commission of every measure by which they plan on granting or altering aid within the meaning of Article 107(1) of the TFEU and, in accordance with Article 108(3) of the TFEU, not put the measure into effect before the Commission has made a final decision regarding it. Economic operators that have received aid may rely on legitimate expectations with regard to the lawfulness of aid, in principle, only when the prescribed procedure has been followed upon provision of aid. If aid is granted without informing the Commission beforehand, thus making it unlawful, the recipient cannot at that moment have a legitimate expectation that the granting of aid is in accordance with requirements. In the opinion of the author of the thesis, such an approach by the court usually prevents relying on the principle of the protection of legitimate expectations, because such reliance is possible only if the

prescribed procedure has been followed upon granting aid. But for beneficiaries the problem may lie in the very fact that aid has not been granted in accordance with the prescribed procedure.

The CJEU has bound the reliance on the legitimate expectations with regard to the lawfulness of aid to the fact that upon granting aid the procedure established in Article 108 of the TFEU has been followed. Thereby a diligent business operator must usually be able to identify whether the procedure provided for in Article 108 of the TFEU has been followed upon granting aid. Since the Commission has the exclusive competence to assess the compatibility of aid with the common market, a diligent business operator cannot build its legitimate expectations on a decision not made by the Commission. The fact that an economic operator is small does not qualify as an argument. In fact, it has been found in the case-law that the mere fact that an economic operator is small does not give the economic operator any legitimate expectations regarding the lawfulness of aid if the economic operator itself is not convinced that the procedure provided for in the Treaty has been followed.

According to the author of the thesis, one must exercise special cautiousness in order to be considered a diligent business operator. This is illustrated by the conclusion drawn from the case-law of the CJEU that a diligent business operator must be aware of a decision published in the Official Journal of the EU regarding the initiation of an investigation on granting investment aid in the sector concerning the business operator in general, which could affect an investment decision related to the business operator. Following the publication, the business operator no longer has any legitimate expectations regarding the granting of aid. This position of the CJEU is not anything new or unique in the area of state aid. Already in the earlier case-law of the CJEU, it can be concluded that, in every area, not only in the area of state aid, the economic operator must be aware of the relevant issues published in the Official Journal of the EU regarding the transactions which the economic operator undertakes.

In the opinion of the author, it follows from the case-law of the CJEU that, in principle, the concept of a diligent business operator in the field of state aid means that every business operator who accepts public resources or obtains some benefit, must be able to ask whether it may be state aid and must verify whether the procedure has been followed.

The general rule that if an institution of the EU has, by giving precise assurances, given rise to justified hopes, every subject of law has the right to rely on the principle of the protection of legitimate expectations, also applies in the field of state aid. At the same time it must be noted that the CJEU has not usually found that the beneficiary received precise assurances, which would have given rise to justified hopes. The author is aware of two cases from the case-law of the CJEU where the Commission has assured the lawfulness of aid: *ESF Elbe-Stahlwerke Feralpi v Commission* and *Belgium v Commission*. In the first one, the Commission gave an assurance regarding an element of aid and, therefore, the Commission did not have the right to demand the recovery of a certain element of aid. In this case the important fact was that the disputed

element of aid, which was expressed in a state guarantee of a loan, had, in the court's estimate, been allowed by the Commission in its letter. The court held that, doing so, the Commission had given a precise assurance and, thus, given the applicant a justified hope regarding the lawfulness of the element of aid and, under such circumstance, the principle of the protection of legitimate expectations precludes the commission from recovering the element of aid.

The CJEU has clarified the giving of assurances by the Commission in the field of state aid. It follows from the explanations of the CJEU in the case *Alcoa Trasformazioni v Commission* that the situations in *Belgium v Commission* and *Alcoa Trasformazioni v Commission* must be distinguished. It can be concluded from the latter case that, in line with the approach taken in *Belgium v Commission*, the principle of the protection of legitimate expectations may have been infringed when the Commission altered its appraisal of the measure on the basis only of a more rigorous application of the Treaty rules on state aid and the Commission's decision reversing its previous approach did not give the person enough time to address that change.

In the author's opinion the CJEU has not explained clearly enough why the approach taken in *Belgium v Commission* was not applicable in *Alcoa Trasformazioni v Commission*. But the explanations of the CJEU can be understood as follows: in *Alcoa Trasformazioni v Commission* the facts were different. Namely, in the previous decision of the Commission the conclusions of the Commission were of limited duration and changes were made to the measure referred to in the previous decision of the Commission. Consequently, the previous decision of the Commission cannot have given rise to a legitimate expectation that the Commission's conclusions in that decision would remain in force.

A difference appears in the emergence of justified hopes in the field of state aid. The difference is related to exceptional circumstances. Economic operators that have received aid may rely on legitimate expectations with regard to the lawfulness of aid, in principle, only when the prescribed procedure has been followed upon provision of aid. If aid is granted without informing the Commission beforehand, thus making it unlawful, the recipient cannot at that moment have a legitimate expectation that the granting of aid is in accordance with requirements. The CJEU has, nevertheless, not precluded that a recipient of unlawful aid will rely on exceptional circumstances on the basis of which they could legitimately expect that the aid is lawful and, thus, refuse to return the aid.

The author of the thesis is aware of only one judgment (*RSV v Commission*) in the case-law of the CJEU where the court held that there were exceptional circumstances. In the said case, the exceptional circumstances lied in the fact that it took the Commission over two years to make a decision to recover aid. Additional aid had been granted to the economic operator before informing the Commission in a situation where aid had already been granted. The CJEU concluded that the Commission's delay in making the decision to recover aid might have led the applicant to entertain legitimate expectations so that the

expectations impede the recovery of aid. Therefore, the court annulled the contested decision. It should be noted that, as a rule, no meaning has in general been attributed by the CJEU to the Commission's omissions in the context of unlawful state aid. Likewise, in many cases the Commission has rejected the applicants' submissions that exceptional circumstances led the beneficiary to entertain justified hopes that the aid was lawful and that the beneficiary has the right not to repay the aid. Even though in *RSV v Commission*, the CJEU considered the Commission's delay to be an exceptional circumstance in a situation where aid was granted before informing the Commission, the author finds that the issue does not arise when the court does not associate the Commission's omission with legitimate expectations, but rather, in the opinion of the author, the court's arguments lack the conviction as to what makes the circumstances in *RSV v Commission* so special that the emergence of legitimate expectations on the basis of the Commission's delay was considered possible.

In the case-law of the CJEU, the inherent difference of state aid from other subsidies has been emphasised. It follows from case-law that the definition of state aid is broader than the definition of subsidy. An incentive that can be considered state aid may take any form, i.e. be a positive performance as well as interference alleviating the budget of an economic operator. State aid may be involved if a certain economic operator is granted a tax exemption or if a tax reduction or the postponement of payment of taxes is promised to certain economic operator differently from the ordinary situation. It follows from the positions of the CJEU that it is irrelevant whether the state's resources have been directly transferred (e.g. in the event of a tax exemption), but the important factor is that an economic operator is placed at an advantage in comparison with other economic operators. Whether a measure is qualified as state aid, is determined, in accordance with Article 107(1) of the TFEU, based on the consequences of aid, i.e. whether aid distorts or threatens to distort competition.

In the author's opinion, the explanations in the case-law of the CJEU regarding the difference between state aid and other aids refer to the desire to draw clearer attention to the fact that various forms of interference by the state may constitute state aid. These guidelines of the CJEU should help to classify or, in other words, recognise state aid.

Legal writings point to a difference between the application of the principle of the protection of legitimate expectations in the case-law of the CJEU in connection with the recovery of unlawful state aid and other unlawful aids and thereby the writings rely on the case-law related to the recovery of unlawful aids in the framework of funding the common agricultural policy. It has been argued that the protection of legitimate expectations upon recovering unlawful state aid has been recognised to a lesser extent than upon recovering other unlawful aids.

Analysing the possible difference between recovering unlawful state aid and other unlawful aids, a reference must first be made to the Treaty. Even though there are many aids in the EU, one can point out an inherent difference in the TFEU rules concerning state aid (competition rules in the TFEU Title VII,

Chapter 1, Section 1) and aids related to the common agricultural and fisheries policies of the EU (TFEU Articles 38–44). Based on the purpose of the Treaties' provisions on state aid and other aids in the framework of the common agricultural and fisheries policies, the objectives appear to have completely different characteristics. In the first case, the objective is not to harm competition (TFEU Article 107(1)) or, as noted above, there is a general principle of prohibition on state aid. In the second case, Article 40(2) of the TFEU provides that possible measures for attainment of the objectives of the common agricultural policy set in Article 39(1) of the TFEU include, above all and among other things, aids. The objectives, according to Article 39(1) of the TFEU, include a fair standard of living for the agricultural community, in particular by increasing the individual earnings of persons engaged in agriculture. In other words, agricultural aids are a measure favoured under the Treaty. Broadly speaking, it can be argued that EU law takes a negative approach to state aid and a positive approach to agricultural aids. However, in both cases (i.e. upon recovery of unlawful state aid or other aid) legitimate expectations are, as a general rule, not protected.

It follows from the case-law of the CJEU that the principle of the protection of legitimate expectations under national law as well as the expiry of the limitation period in national law does not prevent the recovery of unlawful state aid. Similarly, one cannot rely on the protection of legitimate expectations under national law when other aids are recovered under EU law. Like in the case of other unlawful aids, the restriction of the rights of a Member State in the field of state aid must also be looked at from the point of view of competition with other Member States. Like in the context of other unfoundedly paid aids, one can imagine a situation where some Member States are keen on granting state aid that proves unlawful and if there existed a chance to rely on the principle of the protection of legitimate expectations under national law and not recover such state aid, it would be extremely competition-distorting with regard to those who do not seize such opportunity. The author finds that the CJEU's approach is justified. The main point is that state aid is an exceptional measure, because it is considered to distort competition. Granting state aid unlawfully and treating recovery differently at the national level would, in turn, distort competition between the Member States. When the CJEU explains in its pre-*Agroferm* case-law that these two situations are not comparable, because a competitive advantage given to the economic operators of the Member State, which would have the characteristics of state aid, do not exist in the context of aid granted under the common agricultural policy, the statement is correct in the sense that the granting of state aid involves a competition aspect. However, it must be noted that these two situations are alike in the sense that if unlawful state aid is not or other unlawful aids are not recovered, the conduct may in both instances distort competition between Member States. In both events the absolute principle of not relying on the unlawfulness is fully justified, even though the author has concluded above that the emergence of justified hopes

should not always be precluded in the event of unlawful conduct by EU institutions.

The author of this thesis concludes that when state aid has been unlawfully granted or other aids of the EU, which are not state aid, have been unlawfully granted, one cannot argue that the protection of legitimate expectations in recovering unlawful state aid is more limited than in recovering other unlawful aids. In both cases there is no possibility to hide behind the national principle of the protection of legitimate expectations in order to prevent the repayment of state aid or unlawful EU aids. One can only speak of the principle of the protection of legitimate expectations in EU law. As for exceptions, one can speak of one in the event of state aid in connection with a possible recognition of exceptional circumstances which, given the case-law of the CJEU to date, has been a nearly unachievable ground for obtaining the protection of legitimate expectations.

One must agree with the fact that the recognition of a breach of the principle of the protection of legitimate expectations by the court for the purpose of opposing the recovery of unlawful state aid is unlikely, but one cannot agree with an argument that it should not be so. The main thing is that, according to the Treaty, state aid is an exceptional measure. The author of this thesis believes that the protection of legitimate expectations in the context of recovery of unlawful state aid is in accordance with the nature of the field of state aid in EU law, i.e. with the general prohibition of state aid for the purpose of not harming competition.

3. Absence of foreseeability as a condition of breach of the principle of protection of legitimate expectations

Upon investigating the substance of the foreseeability criterion, the reasons for the verification of foreseeability are identified first. The principle of legal certainty demands that foreseeability be examined. According to the case-law of the CJEU, the principle of legal certainty from which the principle of the protection of legitimate expectations arises demands that legal rules be clear and precise and that the application of legal rules be foreseeable to their subjects. This principle of legal certainty must be especially strictly followed when the legal rules may impose financial obligations, so that the persons concerned would know the extent of the obligations relating to the rules as precisely as possible.

It depends on the foreseeability of a measure whether it is possible to rely on the principle of the protection of legitimate expectations. In the author's estimate, the CJEU has interpreted the foreseeability criterion broadly. As such, the discretionary power of institutions refers to the foreseeability of a measure. There can be no justified hopes that a situation that institutions can change in the framework of their discretionary power remains unchanged. The extensive discretionary power of EU institutions arises from the Treaties. In the context of

the principle of the protection of legitimate expectations, the discretionary power of the Council and Commission has been relevant. Under Article 16(1) of the TEU, the Council shall, jointly with the European Parliament, exercise legislative and budgetary functions. The Council shall carry out policy-making and coordinating functions as laid down in the Treaties. Under Article 17(1) of the TEU, the Commission shall promote the general interest of the EU and take appropriate initiatives to that end. The Commission shall ensure the application of the Treaties, and of measures adopted by the institutions pursuant to them. Under Article 26(3) of the TFEU, the Commission and the Council have broad competence in ensuring the functioning of the internal market. On a proposal from the Commission, the Council shall determine the guidelines and conditions necessary to ensure balanced progress in all the sectors involved (Article 26(3) of the TFEU). Under Article 32 of the TFEU, in carrying out the tasks entrusted to it in connection with the customs union, the Commission shall be guided by the need to promote trade between Member States and third countries; developments in conditions of competition; the requirements of the EU as regards the supply of raw materials and semi-finished goods; the need to avoid serious disturbances in the economies of the Member States. Title III of the TFEU contains provisions regulating the common agricultural and fisheries policies. Article 39(1) of the TFEU sets out the objectives of the common agricultural policy, which include, among other things, the stabilisation of markets (Article 39(1)(c) of the TFEU). Under Article 40(2) of the TFEU, the common organisation of agricultural markets may include all measures required to attain the objectives set out in Article 39 of the TFEU. The Commission's broad discretionary power in competition policy arises from the competition rules set out in the TFEU (Chapter 1 of Title VII of the TFEU).

The CJEU has also explicitly pointed out a link between discretionary power and foreseeability, holding that when a directive on fiscal matters gives wide powers to the Member States, a legislative amendment adopted under the directive must be regarded as foreseeable. Even though the discretionary power of institutions is broad, it cannot be precluded that the exercise of the discretionary power and that even in the case of the legislature may be limited to assurances given to a person beforehand, which have given rise to justified hopes (see Chapter 2).

The case-law of the CJEU specifies various circumstances that refer to a change of the situation, which entitles an institution of the EU to exercise its discretionary power to regulate the situation. These circumstances have been diverse, e.g. the earlier repeat amendment of relevant legislation, a change of the market situation or discussions of reorganisations at the political level. In the author's estimate, the foreseeability criterion has been expanded in the most recent case-law of the CJEU. In the author's opinion it follows from the case-law of the CJEU, which concerns the limitation of EU subsidies, that in order to assess whether a measure was foreseeable, it is not necessary to know the exact substance of the new measure, but the substance of the new measure must be sufficiently known.

Upon amendment of national legislation adopted on the basis of EU law, the circumstances that a national court must assess are similar to those upon assessment of the foreseeability of amendments of EU legislation. Nevertheless it can be concluded that there is a difference between assessment of the foreseeability of an amendment of national legislation adopted on the basis of a directive of the EU and assessment of the foreseeability of a legal act of the EU. It follows from the case-law of the CJEU that if a certain scheme has been established by national legislation based on a EU directive, it must be taken into account which procedure the Member State usually uses for disseminating information.

In connection with the foreseeability, the CJEU has explicitly referred to economic operators, noting that if a prudent economic operator can foresee the adoption of a measure of the EU concerning their interests, they cannot rely on the principle of the protection of legitimate expectations when that measure is adopted. It follows from the case-law of the CJEU that the court has broadly interpreted the circumstances that a prudent economic operator must foresee.

Here, it should be noted that Estonian translations of the terminology used by the CJEU in the context of assessment of foreseeability have varied. Also, it is relevant that the CJEU has used the definition of a prudent economic operator in the context of specifying the general conditions of the protection of legitimate expectations and used the term “diligent business operator” (Estonian: “hoolas ettevõtja”) more specifically in the context of state aid. Taking into account the English, German and French terms used in assessing the foreseeability of a measure on the basis of the case-law of the CJEU and the Estonian translations of the judgments of the CJEU, this thesis opts for the Estonian term “ettevaatlik ettevõtja” (prudent economic operator) to denote an economic operator in the context of assessment of foreseeability.

In connection with the foreseeability criterion it has been found in legal writings that requirements for economic operators are very strict and the level of requirements has been deemed questionable. The author of this thesis finds that the requirements established for economic operators are stricter than those for EU officials. Officials have to be aware only of the possibility of a change of the Staff Regulations of the EU. Moreover, the author of this thesis finds that the fulfilment of the foreseeability requirement is inherently much more complicated and labour-intensive for economic operators. Economic operators need to be exceptionally prudent, they need to be familiar with possible amendments of the rules of their specific field, which is often accompanied by tax law aspects, and this applies equally to national and EU law. For instance, it follows from the judgment in *Salomie and Oltean*, which involves the charging of VAT, that even if the tax authority has a practice that is revised later, the economic operator must foresee the possibility of the revision under national law and especially if they are professionals in a certain field. In the opinion of the author, the approach to foreseeability taken in *Salomie and Oltean*, in principle, requires that the economic operator’s level of knowledge of the VAT legislation in force must be higher than that of the tax authority. The economic operator

must have competence in order to assess that the practice pursued by the tax authority is incorrect and it may be revised. In the opinion of the author, it follows from the case-law of the CJEU that, in principle, the economic operator must be aware of the relevant issues published in the Official Journal of the EU regarding the transactions which the economic operator undertakes and must be able to discover that the conduct of a national authority is not compatible with EU law. Thus, in the author's estimate, the requirements for economic operators in terms of foreseeability are exceptionally strict.

The awareness of a prudent economic operator must be broad-based. The fulfilment of being a prudent economic operator involves a considerable burden and one may conclude based on the case-law of the CJEU that coping with the burden at a high level is a duty related to engaging in business. It appears from the case-law of the CJEU that the court itself admits that the understanding of foreseeability in EU law may not be the easiest of tasks for small and medium-sized enterprises. But this does not mean that the CJEU made any concession regarding these economic operators upon assessing foreseeability. The case-law of the CJEU does not contain any references to any lower standard regarding foreseeability. Regardless of how large or small an economic operator is or what the actual possibilities of a smaller economic operator are, the message is that the economic operator is expected to have a very active attitude, high awareness and self-commitment to be informed. Thereby it is completely irrelevant, which resources the operator operates with. However, the author finds that the latter fact should be of relevance. In the author's opinion, the idea expressed in legal literature, according to which a more flexible approach should be taken towards smaller economic operators, is worth considering. The author finds that the CJEU's treatment of a prudent economic operator is too mechanical upon assessing foreseeability. A different approach would mean more extensive weighing for the court for the purpose of assessing what the economic operator could afford and whether its contribution was active from the point of view of the foreseeability criterion. If this treatment of foreseeability were more favourable towards economic operators in certain instances, it would not mean that the attainment of the aims of the EU agreed in the Treaties might be jeopardised.

4. Absence of overriding public interest as a condition of breach of the principle of protection of legitimate expectations

That one should approach an alleged overriding public interest with certain caution can be concluded based on the thoughts of Hayek, which suggest that the vagueness of various definitions has allowed for calling any interest a public one. Trying to delimit public interests in EU law, it should be noted that the Treaties do mention acting in "public interest" and "general interest" in some provisions (TEU Art 17(1); TEU Art 24(2); first paragraph of TEU Art 32; second paragraph of TFEU Art 15(3); second paragraph of TFEU Art 285), but

do not explicitly explain the substance of these terms. It can be concluded based on the case-law of the CJEU that in EU law the public interest is the interests of the EU and that the attainment of the aims of the EU is a public interest of the EU.

It follows from Article 1 of the TEU that the high contracting parties establish among themselves a European Union on which the Member States confer competences to attain objectives they have in common. The aims of the EU include the promotion of peace, its values and the well-being of its peoples (Article 3(1) of the TEU). Articles 3(2) to (5) of the TEU set out more detailed objectives. The objectives of the EU include, among other things, offering an area without internal frontiers, in which the free movement of persons is ensured in conjunction with appropriate measures with respect to external border controls, asylum, immigration and the prevention and combating of crime; the establishment of an internal market aiming at full employment and social progress; the establishment of an economic and monetary union whose currency is the euro; upholding and promoting the values and interests of the EU in relations with the wider world and contributing to peace, security, the sustainable development of the Earth, solidarity and mutual respect among peoples, free and fair trade, eradication of poverty, and the protection of human rights, as well as the strict observance and the development of international law. Under Article 3(6) of the TEU, the EU shall pursue its objectives by appropriate means commensurate with the competences which are conferred upon it in the Treaties. Under Article 13(1) of the TEU, the EU shall have an institutional framework which shall aim to promote its values, advance its objectives, serve its interests, those of its citizens and those of the Member States, and ensure the consistency, effectiveness and continuity of its policies and actions.

Thus, the objectives of the EU are very broad. On the one hand, it must be said that public interest in EU law is limited to the objectives pursued by the EU on the basis of the Treaties. On the other hand, it must be noted that since the objectives are very broad, the public interest is very broad as well.

If overriding public interest exists, a new measure can be adopted as well as transitional measures can be omitted even if the institution has made a person entertain justified hopes. In other words, if the public interests are overriding, the legitimate expectations of a person are not protected.

While, in the author's estimate, the weighing of legitimate expectations versus public interests can be clearly observed in the case-law of the Estonian Supreme Court, the case-law of the CJEU does not refer to any test for weighing public interests and the justified hopes of a person. The CJEU has rather been declarative, giving preference either to public interests or to the justified hopes of a person.

Analysing the case-law of the CJEU where it is found that public interests outweighed the justified hopes of economic operators it appears that the CJEU puts an equation mark between the protection of public health and its overriding status. It can be concluded that the protection of public health as a public interest is, as such, so important that the court does not find it necessary to weigh it against a private interest. It should be noted that Title XIV of the TFEU

is dedicated to public health and, in accordance with Article 168(1) of the TFEU, a high level of human health protection shall be ensured in the definition and implementation of all EU policies and activities. Comparing case-law where the protection of public health has been designated as the overriding public interest with case-law where no overriding public interest has been found, the author of the thesis finds that it can also be concluded that the economic policy interests of the EU do not automatically qualify as a public interest, even though these also arise from the aims set out in the Treaty (Articles 1 and 3 of the TEU).

Regarding issues relating to weighing public interests and justified hopes one must note the fact that in the context of the protection of legitimate expectations the case-law of the CJEU rarely uses the term “public interest” and the reason for this is clearly the fact that most of the cases are limited to identifying that the EU institutions have acted within the limits of the discretionary power, have not given any precise assurances that would give rise to justified hopes or the change of the situation was foreseeable. Thus, the issue of whether a public interest is overriding has usually not come up. As for identifying the attainment of the objectives pursued by national legal rules, the identification of these objectives belongs, under Article 267 of the TFEU, within the competence of the court that submitted the request for a preliminary ruling in the framework of the case adjudicated by the CJEU.

Public interests have not universally been a good reason for disregarding private interests, i.e. for setting aside the protection of legitimate expectations. In the given context, the CJEU has considered only the protection of public health as an overriding public interest. Furthermore, irrespective of the fact that, according to the Treaties, a significant portion of the aims of the EU are of economic policy character, the case-law of the CJEU shows that the public economic policy interest has been associated with limiting certain economic activities and establishing protective measures in EU law, but the court has not found it to be important enough to override the legitimate expectations of a person. Thus, the public interest, i.e. the overriding public interest, while being a weighty category as such, has not played a significant role in the CJEU in leaving aside the protection of legitimate expectations of persons. While the CJEU has found legitimate expectations rarely worthy of protection, the reasons for not protecting it lie, above all, in the first and second condition, i.e. no justified hopes have been given to a person and the change of the current situation was foreseeable. Based on case-law one can say that the interests of the EU have been realised the most not in the third condition of the principle of the protection of legitimate expectations, that is, in the condition relating to the overriding public interest, where one might have reason to look first, but are encoded in the first and second condition. From the point of view of a person, the emergence of justified hopes and the foreseeability condition are the weakest links. From the point of view of the public authority, the approach to the emergence of justified hopes and to foreseeability are the instruments realising the public interest.

5. Need to respect the legitimate expectations of the individual concerned upon adoption of a legal act with retroactive effect

The principle of non-retroactivity is an element of the principle of legal certainty. The principle of the protection of legitimate expectations, being also one of the elements of legal certainty, is a factor that limits retroactivity.

Legal writings have attempted to distinguish between the manners of retroactivity and argued that it may be difficult to distinguish between genuine retroactivity and quasi-retroactivity in the case-law of the CJEU. The importance of distinguishing between these types of retroactivity lies in the fact that, in one case, retroactivity is usually prohibited, but in the other it is usually permitted. In the opinion of the author of this thesis it must be noted, however, that in the case-law of the CJEU the types of retroactive effect can be distinguished substantively, but the court itself does not use the terms “genuine retroactivity” and “quasi-retroactivity.”

In the author’s estimate, in the case-law of the CJEU retroactivity is seen merely as a situation where the starting point of the temporal application of a legal act is set to a time preceding the publication of the legal act and, as a general rule, such retroactivity is prohibited.

As for a situation that has been called quasi-retroactivity, the CJEU has emphasised that it is fully permitted and, usually, also in accordance with the principle of the protection of legitimate expectations that amended legal rules are applied to the future consequences of situations that have arisen during the term of validity of the former law, especially in such field as the common market whose aim includes constant adaptation to changes in the economic situation. It can be said that, upon establishment of new rules whereby the quasi-retroactive effect of the rules is an issue, the message of the CJEU is still that the scope of the boundaries of the principle of the protection of legitimate expectations cannot be extended to the point of generally preventing new rules from applying to the future effects of situations which arose under the earlier rules. As the author of the thesis has concluded above in Chapter 2, the adoption of a new rule as such does not breach the principle of the protection of legitimate expectations, i.e. the alleged justified hopes of a non-delimited group of persons.

By way of exception, retroactivity is permitted on certain conditions. There are two conditions: if the objective to be attained requires it and the legitimate expectations of the persons concerned have been duly taken into account. The objective to be attained must be in compliance with the general interests. It follows from the case-law of the CJEU that taking the legitimate expectations of the relevant person into account means assessment of foreseeability from the point of view of the person.

As mentioned in legal literature and as it appears in Estonian law, the protection of legitimate expectations should be more justified in the event of a legal act with a retroactive effect. Whether the retroactivity of a legal act is really exceptionally permitted remains questionable to the author of this thesis.

The CJEU has considered the retroactivity of a lawful legal act of the EU as permissible as well as non-permissible. In connection with the retroactivity of a lawful legal act of the EU the following must be pointed out.

Retroactivity cannot be assessed merely formally, but the actual retroactive effect of a legal act must be assessed. If a legal act does not contain an explicit notation on its retroactive effect, the principle of the protection of legitimate expectations has not been breached if the possibility of retroactivity arises clearly from the terms, objectives or general scheme of the substantive rules of EU law. Taking the legitimate expectations of the relevant person into account means the foreseeability of the retroactive effect of the legal act from the point of view of the person. Since changes are characteristics of certain fields, people in certain fields are bound to expect that changes may occur. Attention must be paid to the extensive discretionary power of the institutions. Thereby the mere fact that the measure was, in principle, foreseeable is not sufficient for fulfilling the requirement of taking into account the legitimate expectations of the relevant person upon adoption a measure with a retroactive effect. Economic operators are entitled to expect that they will be in good time informed of measures that will have an impact on their investments. In this context, the author is of the opinion that it follows from case-law that economic operators must be informed about the adoption of a planned measure as well as about its retroactive effect well in advance. The retroactivity of a legal act of a certain type is not precluded in the case-law of the CJEU where the latter mentions the conditions of retroactivity and finds that the retroactivity of a lawful administrative act of specific application is also possible.

As it appears from the case-law of the CJEU, one cannot rely on the principle of the protection of legitimate expectations contrary to a precise rule of EU law. Upon withdrawing an unlawful legal act retroactively, the legitimate expectations of a person can still play a role. The retroactive withdrawal of an unlawful legal act is possible on two conditions: the withdrawal is possible within a reasonable period and the legitimate expectations of the beneficiary who has been led to rely on the lawfulness of the legal act must be taken into account. Upon assessment of legitimate expectations, the emphasis is on the fact of whether the person who benefited from the legal acts could trust that the legal act was lawful. It is important that the institution in charge of the act must prove the unlawfulness of the withdrawn act. The assessment of the fact of whether the beneficiary could trust the lawfulness of the legal act is, in turn, related to certain conditions. In fact, the beneficiary cannot rely on legitimate expectations if the beneficiary has given false or insufficient information for the adoption of the legal act. If the person has not given false information, the person is entitled to rely on the lawfulness of the withdrawn act on the date of communication of the decision. In the author's opinion, stricter requirements have been established on economic operators than on the officials of the EU. Even if the economic operator has not given false information, but the institution has made a mistake in a legal act, a prudent economic operator must understand an obvious mistake made by the institution and cannot rely on the

lawfulness of the legal act. The interest of the beneficiary in the preservation of a situation may be overridden by a public interest. Even if the addressee of a legal act was entitled to rely on the lawfulness of the act, a public interest can override the beneficiary's interest in the preservation of the situation and the legal act can be withdrawn retroactively.

Keeping in mind that the CJEU itself has found the conditions for the retroactive withdrawal of an unlawful legal act to be very strict, the strictness has, in the estimate of the author of this thesis, been expressed mainly in the retroactive withdrawal of an administrative act of specific application in relation to officials of the EU. The conditions have been applied less strictly in cases concerning economic operators.

The particularly important meaning of the principle of the protection of legitimate expectations under EU law becomes evident in the event of retroactive amendment of VAT legislation of a Member State. The most important conclusion drawn from the case-law of the CJEU is that if a right arising from the VAT Directive has been obtained, the retroactive deprivation of a person from the right under a national law is against the principle of the protection of legitimate expectations. In other words, an obtained right cannot be retroactively taken away from a taxable person. A right can be acquired only before a legislative amendment enters into force retroactively. More specifically:

- provided that a national court finds that a declaration of intent to commence economic activities in the form of taxable transactions was made in good faith and that the intent is based on objective evidence, the taxable person will be entitled to deduct VAT on the goods and services related to the planned economic activities. The principle of the protection of legitimate expectations and the principle of legal certainty preclude the retroactive deprivation of a person from the right to deduction by a legislative amendment after the given goods and services have been supplied. The right of a taxable person to deduct VAT on certain planned letting operations related to supplied good and services is retained if a legislative amendment that follows the supply of the services and goods, but precedes the commencement of these transactions, deprives the taxable person from the right to waive the tax exemption related to the transactions. When a directive gives the Member State the right to choose, a prospective legislative amendment to change the situation is, as such, not in conflict with the principle of the protection of legitimate expectation. However, the legitimate expectations of the taxable person must be taken into account upon adopting implementing provisions;
- national legislation that retroactively reduces the period during which a refund of paid VAT, which was levied in violation of the directly applicable provisions of the directive, can be requested, is in conflict with the principles of effectiveness and the protection of legitimate expectations;

- national legislation which retroactively provides for an extension of the period for refunding excess VAT is in conflict with the principle of the protection of legitimate expectations, because such legislation deprives the taxable person of the right which the taxable person had before the entry into force of the legislation to obtain default interest on the sum to be refunded.

One can say that the application of the principle of the protection of legitimate expectations upon retroactive amendment of national legislation adopted on the basis of EU law overlaps with the application of the given principle in the event of the retroactive conduct of the national tax authority. Similarly, the principle of the protection of legitimate expectations precludes the retroactive deprivation of a person from deducting VAT if the person informed the tax authority of the planned economic activities in good faith. The right to deduct VAT related to the first investment expenses is not related to the tax authority formally declaring a person to be a taxable person. The only consequence of such recognition is that if the status of the taxable person has been recognised, the person cannot be retroactively deprived of such recognition without breaching the principle of the protection of legitimate expectations or the principle of legal certainty, except in the event of fraud or abuse. In other words, this means, in the opinion of the author, that if a person plans some economic activity in good faith, but this economic activity fails or does not function, the failure will not deprive the person of the right to deduct VAT.

In the author's opinion, the restriction of the decision-making competence of the Member State should not necessarily be considered as a negative development in the particular case. It is positive that the principle of the protection of legitimate expectations arising from EU law is in the service of the protection of the rights of a taxable person in the field of VAT in certain cases.

In the case-law of the CJEU, the principle of rights obtained before a retroactive national legislative amendment has been explicitly extended to corporation tax, keeping in mind the taxation of dividends, which is in conflict with the freedom of establishment set out in Article 49 of the TFEU and the requirement of the free movement of capital set out in Article 63 of the TFEU. It is against the principle of the protection of legitimate expectations when a national legislative amendment retroactively deprives a taxpayer of the right enjoyed prior to that amendment to obtain repayment of taxes collected in breach of EU law.

If a right arising from the directive has not been obtained, it must still be taken into account that, by way of exception, a national law can be amended retroactively if the objective to be attained calls for it and the legitimate expectations of persons have been taken into account. To the knowledge of the author, the preliminary ruling in “Goed Wonen” is the first time in the case-law of the CJEU where the court clearly states that the retroactive amendment of national legislation adopted on the basis of EU law is, in principle, possible. If the constitution of a Member State allows for retroactivity, it is possible to give

retroactive force to a national law upon the exercise of a competence given by a directive of the EU. The objective can be, for instance, the prevention of the use of tax schemes aimed at reducing VAT during legislative proceedings. In the opinion of the author of the thesis, based on the case-law of the CJEU one can point out the circumstances, which mean that retroactivity is not in conflict with the legitimate expectations of a person. The legitimate expectations of a person have been taken into account if the retroactivity is foreseeable, which, in turn, means the following:

- the upcoming adoption of the law has been communicated in advance;
- the planned retroactive force has been communicated in advance;
- information on the upcoming legislative amendment must be sufficiently clear so that persons would understand the consequences of the planned amendment for the transactions they carry out;
- the procedure of dissemination of information must be normally used by the Member State.

In the opinion of the author, the taking into account of the legitimate expectations of relevant persons is substantiated in such a manner that the condition of the exceptional permissibility of retroactivity is not an impediment to the establishment of retroactive VAT amendments. Upon assessment of whether the legitimate expectations of persons have been taken into account, the CJEU does not even preclude, for instance, a press release, even though the use of such a means of communication is possible when it is ordinary in the Member State. It must be admitted that in certain situations retroactivity may be justified if there is reason to believe that a massive number of transactions aimed at reducing VAT will be made after a legislative amendment harmful to taxable persons has been communicated.

Even though the CJEU has not precluded retroactive national legislative amendments in the field of VAT, the will of the CJEU to see a breach of the legitimate expectations of a taxable person in the event of retroactive amendment of national VAT legislation can be observed. In several preliminary rulings, the CJEU has held that retroactive amendment of national VAT legislation was not in accordance with the principle of the protection of legitimate expectations. Keeping in mind the general rule that if a right arising from EU law has been obtained, then, owing to the principle of the protection of legitimate expectations, a person cannot be deprived of the right retroactively under a national law, it can be said that such an approach protecting the taxable person of the Member State is in line with the case-law of the CJEU where the court has not precluded in the field of VAT the possibility that, on certain specific circumstances, justified hopes arise on the basis of the conduct of the national tax authority, which is in conflict with EU law. Upon shaping the principle of the protection of legitimate expectations, a somewhat different approach of the CJEU can be pointed out: it is more favourable towards a person in the field of VAT (i.e. an interest of the Member State) and less

favourable towards a person when EU funds (i.e. a common interest of the EU) are involved.

In an attempt to give a holistic picture of the principle of the protection of legitimate expectations in EU law, Chapters 2–5 of the thesis briefly touched upon the issue of possible consequence of a breach of the principle of the protection of legitimate expectations upon discussing the case-law of the CJEU: the making good of damage. It turns out that damage has been made good in merely a few cases. However, it is a significant fact that making damage good in the event of a breach of the principle of the protection of legitimate expectations has not remained a merely theoretical measure: both material and non-material damage has been made good regardless of whether it concerns a legal person or a natural person. The loss of earnings has also been taken into account regarding material damage to be made good.

The final conclusion is that the principle of the protection of legitimate expectations is applicable in EU law within narrow limits. As for the main milestone, i.e. the principle of legal certainty derived from the principle of the rule of law, which calls for protection of legitimate expectations, this requirement is fulfilled in EU law, albeit at the minimum level. At the same time, one can argue that even though the protection of legitimate expectations is difficult to achieve, the principle of the protection of legitimate expectations as a general principle of EU law has been developed to a quite detailed level in the case-law of the CJEU by the present time. The CJEU has been looking for a balance between the interests of the EU and private interests for over a half a century in shaping the principle and, in the estimate of the author of this thesis, the CJEU has vigorously upheld the interests of the EU upon shaping this individual-protecting principle of the protection of legitimate expectations.

KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

Kirjandus

- Aarnio, A.** *Reason and Authority. A Treatise on the Dynamic Paradigm of Legal Dogmatics*. Aldershot: Ashgate/Dartmouth, 1997.
- Ahmed, F; Perry, A.** The coherence of the doctrine of legitimate expectations. – *Cambridge Law Journal* 2014, Vol 73, Issue 1.
- Annus, T.** *Riigiõigus*. Juura, 2006.
- Barak-Erez, D.** The Doctrine of Legitimate Expectations and the Distinction between the Reliance and Expectation Interests. – *European Public Law* 2005, Vol 11, Issue 4.
- Bell, J. S.** Comparative Administrative Law. – M. Reimann; R. Zimmermann (ed.) *The Oxford Handbook of Comparative Law*. New York: Oxford University Press, 2008.
- Boute, A.** The Quest for Regulatory Stability in the EU Energy Market: An Analysis through the Prism of Legal Certainty. – *European Law Review* 2012, 37 (6).
- Boymans, P.; Eliantonio, M.** Europeanization of Legal Principles? The Influence of the CJEU'S Case Law on the Principle of Legitimate Expectations in the Netherlands and the United Kingdom. – *European Public Law* 2013, Vol 19, No 4.
- Brown, A.** Justifying Compensation for Frustrated Legitimate Expectations. – *Law and Philosophy* 2011, Vol 30, No 6.
- Brown, A.** Rawls, Buchanan, and the Legal Doctrine of Legitimate Expectations. – *Social Theory & Practice* 2012, Vol 38, Issue 4.
- Chen, Z.** Substantive Legitimate Expectation in Singapore Administrative Law. – *Singapore Academy of Law Journal* 2014, Vol 26, No 1.
- Chukwumerije, O.** Rhetoric versus Reality: The Link between the Rule of Law and Economic Development. – *Emory International Law Review* 2009 Vol 23, Issue 2.
- Craig, P.** *EU Administrative Law*. Sec Ed., New York: Oxford University Press, 2012.
- Craig, P.** A General Law on Administrative Procedure, Legislative Competence and Judicial Competence. – *European Public Law* 2013, Vol 19, Issue 3.
- De Vos, N. A.** *Europeanisering van het vertrouwensbeginsel : betekenis van het Europese vertrouwensbeginsel voor de equivalente beginselen in Nederland, Frankrijk en België in het kader van een groeiend ius commune. Europeanization of the principle of legitimate expectations. The significance of the European principle of legitimate expectations for the equivalent principles in the Netherlands, France and Belgium in the framework of a growing ius commune*. 2011. – Arvutivõrgus: <http://igitur-archive.library.uu.nl/dissertations/2011-0825-203514/vos.pdf> (16.11.2015).
- Douglas-Scott, S.** The Problem of Justice in European Union. – J. Dickson, P. Eleftheriadis (eds). *Philosophical Foundations of European Union Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Dworkin, R.** *Law's Empire*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1986.
- Dworkin, R.** *Taking Rights Seriously*. New Delhi: Universal Law Publishing Co. Pvt. Ltd. Fifth Indian Reprint, 2010.
- Economics and the rule of law. Order in the jungle. *The Economist*. Mar 13th 2008. – <http://www.economist.com/node/10849115> (16.11.2015).
- Elias-Roberts, A.** A comparative analysis of the UK and Commonwealth Caribbean approach towards legitimate expectation. – *Commonwealth Law Bulletin* 2013, Vol 39, No 1.

- Ernits, M.** PõhiSK § 10 komm 3.4.3.2. – Ü. Madise jt (toim). *Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj* 2012.
- Fabri, H. R.** Is There a Case – Legally and Politically – for Direct Effect of WTO Obligations? – *The European Journal of International Law* 2014, Vol 25, No 1
- Felix, S.** Protection of Substantive Legitimate Expectations in Administrative Law. – *Sri Lanka Journal of International Law* 2006, Vol 18, Issue 1.
- Fink, E.** The Possibility of Protection of Legitimate Expectations in Recovery of Unlawful State Aid. – *Juridica International* XX 2013.
- Forsyth, C.** Legitimate Expectations Revisited. – *Judicial Review* 2011, Vol 16, Issue 4.
- Fukuyama, F.** Transitions to the Rule of Law. – *Journal of Democracy* 2010, Vol 21, No 1.
- Fuller, L. L.** *The Morality of Law*. New Haven and London: Yale University Press, 1969 Revised edition.
- Giraud, A.** A study of the notion of legitimate expectations in State aid recovery proceedings: “Abandon all hope, ye who enter here”? – *Common Market Law Review* 2008, Vol 45, Issue 5.
- Gouda, M.** Islamic constitutionalism and rule of law: a constitutional economics perspective. – *Constitutional Political Economy* 2013, Vol 24, Issue 1.
- Gribnau, H.** Equality, Legal Certainty and Tax Legislation in the Netherlands. Fundamental Legal Principles as Checks on Legislative Power: A Case Study. – *Utrecht Law Review* 2013, Vol 9, Issue 2.
- Groves, M.** Substantive Legitimate Expectations in Australian Administrative Law. – *Melbourne University Law Review* 2008, Vol 32 Issue 2.
- Groussot, X.** *General Principles of Community Law*. Groningen: Europa Law Publishing, 2006.
- Haggard, S; Tiede, L.** The Rule of Law and Economic Growth: Where are We? – *World Development* 2011 Vol 39, No 5.
- Hayek, F. A.** *Law, Legislation and Liberty. A new statement of the liberal Principles of justice and political economy*. London: Routledge 1982, Reprinted 1993, 1998, Transferred to Digital Printing 2003.
- Hayek, F. A.** *The Constitution of Liberty*. With a new introduction by Irwin M. Stelzer. London: Routledge Classics, 2006.
- Jõgi, P.** *Õigus ja eetika: teooriad õigusest ja õiglusest 20. sajandi õigusfilosoofias*. Juura, 1997.
- Kläger, R.** „Fair and Equitable Treatment“ in *International Investment Law*“. New York: Cambridge University Press, 2011.
- Koillinen, M.** *Luottamuksensuoja eurooppalaisena oikeusperiaatteena*. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistus, 2012.
- Kovacs, A; Varju, M.** Hungary: The Europeanization of Judicial Review. – *European Public Law* 2014, Vol 20, Issue 2.
- Kube, H.** Financing the State – The Tax-funded State versus Multiple and Mixed Financing Strategies. – H. Pünder, C. Waldhoff (edited by). *Debates in German Public Law*. Oxford: Hart Publishing, 2014.
- Lehis, L.** *Maksuõigus*. 3., täiendatud ja muudetud trükk, Juura, 2012.
- Lenaerts, K; Gutiérrez-Fons, J. A.** The Constitutional Allocation of Powers and General Principles of EU Law. – *Common Market Law Review* 2010, Vol 47, Issue 6.
- Li, A. S. Y.; Leung, H. W.-S.** Doctrine of Substantive Legitimate Expectation: The Significance of Ng Siu Tung and Others v Director of Immigration. – *The Hong Kong Law Journal* 2002 Vol 32, No 3.

- Lõhmus, U.** Põhiõigused ja Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtted: funktsioonid, kohaldamisala ja mõju. – *Juridica* 2011, nr 9.
- Mairal, H. A.** Legitimate Expectations and Informal Administrative Representations. – S. W. Schill (ed). *International Investment Law and Comparative Law*, New York: Oxford University Press, 2010.
- Marmor, A.** The Ideal of the Rule of Law. – D. Patterson (ed). *A Companion to Philosophy of Law and Legal Theory*. 2nd ed. Wiley – Blackwell, 2010.
- Maxeiner, J. R.** Some Realism About Legal Certainty in the Globalization of the Rule of Law. – *Houston Journal of International Law* 2008, Vol 31, Issue 1.
- Montesquieu, C.** *De L'Esprit Des Lois*. new ed. 146, 1768.
- Montesquieu.** *Pärsia kirjad*. Tallinn: Perioodika, 1994.
- Narits, R.** Konstitutsioonikohtute tänapäevastest töömeetoditest mandrieuroopaliku õiguskultuuri ja common law kui mõtlemisviiside lähenemise tingimustes. – *Riigikogu Toimetised* 17, 2008. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=12542&highlight=Raul,Narits&op=archive2> (16.11.2015).
- Narits, R.** *Õiguse entsüklopeedia*. 2. tr. Tallinn: Juura, 2004.
- Newcombe, A; Paradell, L.** *Law and Practice of Investment Treaties. Standards of Treatment*. Austin: Kluwer Law International, 2009.
- Nolte, G.** General Principles of German and European Administrative Law – A Comparison in Historical Perspective. – *The Modern Law Review* 1994, Vol 57, Issue 2.
- Osasu, O.** Legitimate expectations and political risk: lessons from investment arbitration for energy investors. – *International Energy Law Review* 2013, Issue 6.
- Påhlsson, R.** Retroactivity: Swedish Practice on Legislation by Governmental Communication. – *Intertax* 2011, Vol 39, Issue 5.
- Popelier, P.** Legal Certainty and Principles of Proper Law Making. – *European Journal of Law Reform* 2000 Vol 2, No 3.
- Popelier, P.** Legitimate expectations and the law maker in the case law of the European Court of Human Rights. – *European Human Rights Law Review*, 2006, Issue 1.
- Portuese, A; Gough, O; Tanega, J.** The principle of legal certainty as a principle of economic efficiency. – *European Journal of Law and Economics* 2014.
- Posner, R. A.** Creating a Legal Framework for Economic Development. – *The World Bank Research Observer* 1998, Vol 13, No 1.
- Potesta, M.** Legitimate Expectations in Investment Treaty Law: Understanding the Roots and the Limits of a Controversial Concept. – *ICSID Review* 2013, Vol 28, No 1.
- Pranevičienė, B; Mikalauskaitė-Šostakienė, K.** Guarantee of Principles of Legitimate Expectations, Legal Certainty and Legal Security in the Territorial Planning Process. – *Jurisprudencija* 2012, Vol 19, Issue 2.
- Prechal, S.** Competence Creep and General Principles of Law. – *Review of European Administrative Law* 2010, Vol 3, Issue 1.
- Radbruch, G.** Legal Philosophy. – *The Legal Philosophies of Lask, Radbruch, and Dabin*. Cambridge: Harvard University Press, 1950.
- Raynouard, A.; Kerhuel, A.-J.** Measuring the law: Sécurité juridique as a watermark. – *International Journal of Disclosure & Governance* 2011, Vol 8, No 4.
- Raitio, J.** *The Principle of Legal Certainty in EC Law*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2003.
- Reynolds, P.** Legitimate Expectations and the Protection of Trust in Public Officials. – *Public Law* 2011, April.

- Rigobon, R; Rodrik, D.** Rule of law, democracy, openness, and income. Estimating the interrelationships. – *Economics of Transition* 2005, Vol 13, Issue 3.
- Rzotkiewicz, M.** The General Principles of EU Law and Their Role in the Review of State Aid Put into Effect by Member States. – *European State Aid Quarterly* 2013, Vol 2013, Issue 3.
- Schermer, H.G.; Waelbroeck, D.F.** *Judicial Protection in the European Union*. Sixth Ed. The Hague: Kluwer Law International, 2001.
- Schill, S. W.** Fair and Equitable Treatment, the Rule of Law, and Comparative Public Law. – S. W. Schill (ed). *International Investment Law and Comparative Public Law*. New York: Oxford University Press, 2010.
- Schönberg, S.** *Legitimate Expectations in Administrative Law*. New York: Oxford University Press Inc, 2000, Reprinted 2003.
- Schröder, M.** Administrative Law in Germany. – R. Seeden; F. Stroink (eds.) *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. A Comparative Analysis*. Intersentia Uitgevers Antwerpen – Groningen, 2002.
- Schwarze, J.** *European Administrative Law*. Revised 1st Edition. Sweet and Maxwell, 2006.
- Schwarze, J.** European Administrative Law in the Light of Treaty of Lisbon. – *European Public Law* 2012, Vol 18, Issue 2.
- Semmelmann, C.** General Principles in EU Law between a Compensatory Role and Intrinsic Value. – *European Law Journal* 2013, Vol 19, No 4.
- Sharpston, E.** European Community Law And The Doctrine Of Legitimate Expectations: How Legitimate, And For Whom? – *Northwestern Journal of International Law & Business* 1990, Vol 11, Issue 1.
- Sharpston, E.** Legitimate expectations and economic reality. – *European Law Review* 1990, 15(2).
- Sigron, M.** *Legitimate Expectations Under Article 1 of Protocol No.1 to the European Convention on Human Rights*. Cambridge: Intersentia 2014.
- Simonati, A.** The Principles of Administrative Procedure and the EU Courts: an Evolution in Progress? – *Review of European Administrative Law* 2011, Vol 4, Issue 1.
- Smith, A.** *Uurimus riikide rikkuse iseloomust ja põhjustest*. I köide. Tartu: Ilmamaa, 2005.
- Smith, A.** *Uurimus riikide rikkuse iseloomust ja põhjustest*. II köide. Tartu: Ilmamaa, 2005.
- Snodgrass, E.** Protecting Investors' Legitimate Expectations: Recognizing and Delimiting a General Principle. – *ICSID Review* 2006, Vol 21, No 1.
- Spaak, T.** Meta-Ethics and Legal Theory: The Case of Gustav Radbruch. – *Law and Philosophy* 2009, Vol 28, No 3.
- Szilárd, G.-S.** The “Primacy” and “Direct Effect” of EU International Agreements. – *European Public Law* 2015, Vol 21, Issue 2.
- Szilárd, G.-S.** The relationship between EU law and international agreements: Restricting the application of the Fediol and Nakajima exceptions in Vereniging Milieudefensie. – *Common Market Law Review* 2015, Vol 52, Issue 4.
- Zeyl, T.** Charting the Wrong Course: The Doctrine of Legitimate Expectations in Investment Treaty Law. – *Alberta Law Review* 2011, Vol 49, Issue 1.
- Zweigert, K; Kötz, H.** *An Introduction to Comparative Law*. Third Rev. Ed., translated from the German by T. Weir, New York: Oxford University Press, 1998.
- Téllez, F. M.** Conditions and Criteria For The Protection of Legitimate Expectations Under Interantional Law. – *ICSID Review* 2012.

- The World Bank. World Development Indicators: Growth of output. – Arvutivõrgus: <http://wdi.worldbank.org/table/4.1> (12.11.2015)
- Terra, B. J. M; Wattel, P. J.** *European Tax Law*. Sixth Ed., Kluwer Law International, 2012.
- Thuronyi, V.** *Comparative Tax Law*. The Hague: Kluwer Law International, 2003.
- Tietje, C; Kampermann, K.** Taxation and Investment: Constitutional Law Limitations on Tax Legislation in Context. – S. W. Schill (ed). *International Investment Law and Comparative Public Law*. New York: Oxford University Press, 2010.
- Tridimas, T.** *The General Principles of EU Law*. Sec. Ed. New York: Oxford University Press, 2006, reprinted 2009.
- Tridimas, T.** Precedent and the Court of Justice. A Jurisprudence of Doubt? – J. Dickson, P. Eleftheriadis (eds). *Philosophical Foundations of European Union Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Usher, J. A.** *General Principles of EC Law*. London and New York: Addison Wesley Longman Limited, 1998.
- Vanderman, Y.** Ultra Vires Legitimate Expectations: An Argument for Compensation. – *Public Law* 2012, January.
- Wang, X; Xu, L. C; Zhu, T.** Foreign direct investment under a weak rule of law. Theory and evidence from China. – *Economics of Transition* 2012 Vol 20, Issue 3.
- Watson, J.** Clarity and ambiguity: a new approach to the test of legitimacy in the law of legitimate expectations. – *Legal Studies* 2010 Vol 30 No 4.
- Weber, M.** *Economy and Society*. Ed by G. Roth and C. Wittich. Berkeley: University of California Press, 1978.
- Weiß, W; Haberkamm, M.** Legitimate Expectations in State Aid and the CFI. – *European State Aid Law Quarterly* 2010, Vol 9, Issue 2.
- Widdershoven, R; Remac, M.** General Principles in Administrative Law under European Influence. – *European Review of Private Law* 2012, Vol, 20, Issue 2.
- Wimmer, M.** The Dinghy's Rudder: General Principles of European Union Law through the Lens of Proportionality. – *European Public Law* 2014 Vol 20, Issue 2.
- Winckler, A; Lapr v te, F.-C.** Reconciling Legal Certainty, Legitimate Expectations, Equal Treatment and the Prohibition of State Aids. – *European State Aid Law Quarterly* 2011, Vol 10, Issue 2.
- Wright, D.** "Rethinking the Doctrine of Legitimate Expectations in Canadian Administrative Law." – *Osgoode Hall Law Journal* 1997 Vol 35, No 1.

Kohtupraktika

Euroopa Liidu Kohtu praktika⁷²²

- Kohtuotsus *Algera jt vs. Assemblée commune*, C-7/56, EU:C:1957:7;
- Kohtuotsus *S.N.U.P.A.T. vs.  lemamet*, C-42/59, EU:C:1961:5;
- Kohtuotsus *Lemmerz Werke vs.  lemamet*, C-111/63, EU:C:1965:76;
- Kohtuotsus komisjon vs. nõukogu, C-81/72, EU:C:1973:60;
- Kohtuotsus *Westzucker GmbH vs. Einfuhr- und Vorratsstelle f r Zucker*, C-1/73, EU:C:1973:78;

⁷²² Euroopa Liidu Kohtu praktikale viitamisel on kasutatud Euroopa Liidu Kohtu lahenditele viitamise viisi, mis põhineb Euroopa kohtulahendi tunnusel (ECLI). Vt Kohtulahenditele viitamise viis. – Arvutivõrgus: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_126035/ (12.11.2015).

Kohtuotsus CNTA vs. komisjon, C- 74/74, EU:C:1976:84;
 Kohtuotsus Herpels vs. komisjon, C-54/77, EU:C:1978:45;
 Kohtuotsus Töpfer vs. komisjon, C-112/77, EU:C:1978:94;
 Kohtuotsus Racke vs. Hauptzollamt Mainz, C-98/78, EU:C:1979:14;
 Kohtuotsus Decker vs. Hauptzollamt Landau, C-99/78, EU:C:1979:15;
 Kohtuotsus Tomadini, C-84/78, EU:C:1979:129;
 Kohtuotsus Eridania, C-230/78, EU:C:1979:216;
 Kohtuotsus Lucchini vs. komisjon, C-1252/79, EU:C:1980:288;
 Kohtuotsus Meridionale Industria Salumi jt, C-212/80, EU:C:1981:270;
 Kohtuotsus Grogan vs. komisjon, C-127/80, EU:C:1982:86;
 Kohtuotsus De Pascale vs. komisjon, C-164/80, EU:C:1982:87;
 Kohtuotsus Curtis vs. komisjon ja parlament, C-167/80, EU:C:1982:88;
 Kohtuotsus Tunnel Refineries vs. nõukogu, C-114/81, EU:C:1982:324;
 Kohtuotsus Hauptzollamt Krefeld vs. Maizena, C-5/82, EU:C:1982:439;
 Kohtuotsus Deutsche Milchkontor GmbH, C-205/82, EU:C:1983:233;
 Kohtuotsus Thyssen AG vs. komisjon, C-188/82, EU:C:1983:329;
 Kohtuotsus Pauvert vs. kontrollikoda, C-228/84, EU:C:1985:271;
 Kohtuotsus Abrias vs. komisjon, C-3/83, EU:C:1985:283;
 Kohtuotsus Sideradria vs. komisjon, C-67/84, EU:C:1985:506;
 Kohtuotsus Vlachou vs. kontrollikoda, C-162/84, EU:C:1986:56;
 Kohtuotsus Consorzio Cooperative d'Abruzzo vs. komisjon C-15/85, EU:C:1987:111;
 Kohtuotsus Ühendkuningriik vs. komisjon, C-84/85, EU:C:1987:416;
 Kohtuotsus Ferriere San Carlo vs. komisjon, C-344/85, EU:C:1987:486;
 Kohtuotsus RSV vs. komisjon, C-223/85, EU:C:1987:502;
 Kohtuotsus Iirimaa vs. komisjon, C-325/85, EU:C:1987:546;
 Kohtuotsus Hauptzollamt Hamburg-Jonas vs. Krücken, C-316/86, EU:C:1988:201;
 Kohtuotsus J. Mulder versus Minister van Landbouw en Visserij, C- 120/86, EU:C:1988:213;
 Kohtuotsus Von Deetzen vs. Hauptzollamt Hamburg-Jonas C-170/86, EU:C:1988:214;
 Kohtuotsus Hispaania vs. nõukogu, C-203/86, EU:C:1988:420;
 Kohtuotsus Delacre jt vs. komisjon, C-350/88, EU:C:1990:71;
 Kohtuotsus Sofrimport vs. komisjon, C-152/88, EU:C:1990:259;
 Kohtuotsus Behn Verpackungsbedarf vs. Hauptzollamt Itzehoe, C-80/89, EU:C:1990:269;
 Kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa, C-5/89, EU:C:1990:320;
 Kohtuotsus Spagl vs. Hauptzollamt Rosenheim, C-189/89, EU:C:1990:450;
 Kohtuotsus Pastätter vs. Hauptzollamt Bad Reichenhall, C-217/89, EU:C:1990:451;
 Kohtuotsus Cargill vs. Produktschap voor Margarine, Vetten en Oliën, C-365/89, EU:C:1991:266;
 Kohtuotsus Crispoltoni vs. Fattoria Autonoma Tabacchi di Città di Castello, C-368/89, EU:C:1991:307;
 Kohtuotsus Mulder jt vs. nõukogu ja komisjon, C-104/89, EU:C:1992:217;
 Kohtuotsus Wehrs vs. Hauptzollamt Lüneburg, C-264/90, EU:C:1992:490;
 Kohtuotsus Diversinte ja Iberlacta vs. Administración Principal de Aduanas e Impuestos Especiales de la Junquera, C-260/91, EU:C:1993:136;
 Kohtuotsus Driessen jt vs. Minister van Verkeer en Waterstaat, C-13/92, EU:C:1993:828;
 Kohtuotsus Duff jt, C-63/93, EU:C:1996:51;
 Kohtuotsus SFEI jt, C-39/94, EU:C:1996:285;
 Kohtuotsus Land Rheinland-Pfalz vs. Alcan Deutschland, C-24/95, EU:C:1997:163;

Kohtuotsus Irish Farmers Association jt vs. Minister for Agriculture, Food and Forestry, Ireland ja Attorney General, C-22/94, EU:C:1997:187;
 Kohtuotsus De Compte vs. parlament, C-90/95 P, EU:C:1997:198;
 Kohtuotsus Affish vs. Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees, C-183/95, EU:C:1997:373;
 Kohtuotsus Landbruksministeriet vs. Steff-Houlberg Export jt, C-366/95, EU:C:1998:216;
 Kohtuotsus Oelmühle Hamburg ja Schmidt Söhne vs. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, C-298/96, EU:C:1998:372;
 Kohtuotsus Hispaania vs. nõukogu, C-284/94, EU:C:1998:548;
 Kohtuotsus Belgocodex, C-381/97, EU:C:1998:589;
 Kohtuotsus Mulder jt vs. nõukogu ja komisjon, C-104/89, EU:C:2000:38;
 Kohtuotsus Rombi ja Arkopharma, C-107/97, EU:C:2000:253;
 Kohtuotsus Schloßstraße, C-396/98, EU:C:2000:303;
 Kohtuotsus Breitsohl, C-400/98, EU:C:2000:304;
 Kohtuotsus komisjon vs. Hispaania, C-83/99, EU:C:2001:31;
 Kohtuotsus Flemmer jt, C-80/99, EU:C:2001:525;
 Kohtuotsus Madalmaad vs. nõukogu, C-110/97, EU:C:2001:620;
 Kohtuotsus Marks & Spencer, C-62/00, EU:C:2002:435;
 Kohtuotsus Huber, C-336/00, EU:C:2002:509;
 Kohtuotsus Saksamaa vs. komisjon, C-334/99, EU:C:2003:55;
 Kohtuotsus Itaalia vs. komisjon, C-298/00 P, EU:C:2004:240;
 Kohtuotsus Sudholz, C-17/01, EU:C:2004:242;
 Kohtuotsus Gemeente Leusden ja Holin Groep, C-487/01, EU:C:2004:263;
 Kohtuotsus Di Lenardo ja Dilexport, C-37/02, EU:C:2004:443;
 Kohtuotsus Gerekens ja Procola, C-459/02, EU:C:2004:454;
 Kohtuotsus Demesa ja Territorio Histórico de Álava vs. komisjon, C-183/02 P, EU:C:2004:701;
 Kohtuotsus „Goed Wonen“, C-376/02, EU:C:2005:251;
 Kohtuotsus VEMW jt, C-17/03, EU:C:2005:362;
 Kohtuotsus Dansk Rørindustri jt vs. komisjon, C-189/02 P, EU:C:2005:408;
 Kohtuotsus Unicredito Italiano, C-148/04, EU:C:2005:774;
 Kohtuotsus Federation of Technological Industries jt, C-384/04, EU:C:2006:309;
 Kohtuotsus Belgia vs. komisjon, C-182/03, EU:C:2006:416;
 Kohtuotsus Hispaania vs. nõukogu, C-310/04, EU:C:2006:521;
 Kohtuotsus Elmeka, C-181/04, EU:C:2006:563;
 Kohtuotsus Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening jt, C-383/06, EU:C:2008:165;
 Kohtuotsus Centeno Mediavilla jt vs. komisjon, C-443/07 P, EU:C:2008:767;
 Kohtuotsus Plantanol, C-201/08, EU:C:2009:539;
 Kohtuotsus komisjon vs. Koninklijke FrieslandCampina, C-519/07 P, EU:C:2009:556;
 Kohtuotsus Audiolux jt, C-101/08, EU:C:2009:626;
 Kohtuotsus Angé Serrano jt vs. parlament, C-496/08 P, EU:C:2010:116;
 Kohtuotsus Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419;
 Kohtuotsus R., C-285/09, EU:C:2010:742;
 Kohtuotsus Kahla Thüringen Porzellan vs. komisjon, C-537/08 P, EU:C:2010:769;
 Kohtuotsus AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153;
 Kohtuotsus ISD Polska jt vs. komisjon, C-369/09 P, EU:C:2011:175;
 Kohtuotsus Enel Maritsa Iztok 3, C-107/10, EU:C:2011:298;

Kohtuotsus Bureau National Interprofessionnel du Cognac, C-4/10, EU:C:2011:484;
 Kohtuotsus Alcoa Trasformazioni vs. komisjon, C-194/09 P, EU:C:2011:497;
 Kohtuotsus Paint Graphos jt, C-78/08, EU:C:2011:550;
 Kohtuotsus France Télécom vs. komisjon, C-81/10 P, EU:C:2011:811;
 Kohtuotsus ANAFE, C-606/10, EU:C:2012:348;
 Kohtuotsus Hewlet-Packard Europe, C-361/11, EU:C:2013:18;
 Kohtuotsus Stroy trans, C-642/11, EU:C:2013:54;
 Kohtuotsus Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, EU:C:2013:169;
 Kohtuotsus Magdeburger Mühlenwerke, C-129/12, EU:C:2013:200;
 Kohtuotsus Libert jt, C-197/11, EU:C:2013:288;
 Kohtuotsus HGA jt vs. komisjon, C-630/11 P, EU:C:2013:387;
 Kohtuotsus Schenker & Co. Jt, C-681/11, EU:C:2013:404;
 Kohtuotsus Agroferm, C-568/11, EU:C:2013:407;
 Kohtuotsus Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation, C-362/12, EU:C:2013:834;
 Kohtuotsus Telefónica vs. komisjon, C-274/12 P, EU:C:2013:852;
 Kohtuotsus komisjon vs. Portugal, C-277/13, EU:C:2014:2208;
 Kohtuotsus Cypra, C-402/13, EU:C:2014:2333;
 Kohtuotsus Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462;
 Kohtuotsus Europäisch-Iranische Handelsbank vs. nõukogu, C-585/13 P, EU:C:2015:145;
 Kohtuotsus Berlington Hungary jt, C-98/14, EU:C:2015:386;
 Kohtuotsus Demmer, C-684/13, EU:C:2015:439;
 Kohtuotsus Cabinet Medical Veterinar Dr. Tomoiagă Andrei, C-144/14, EU:C:2015:452;
 Kohtuotsus Salomie ja Oltean, C-183/14, EU:C:2015:454;

Kohtuotsus, 27.3.1990, Chomel vs. komisjon, T-123/89, EU:T:1990:24;
 Kohtuotsus, 15.7.1994, Browet jt vs. komisjon, T-576/93, EU:T:1994:93;
 Kohtuotsus, 15.12.1994, Unifruit Hellas vs. komisjon, T-489/93, EU:T:1994:297;
 Kohtuotsus, 21.2.1995, Campo Ebro jt vs. nõukogu, T-472/93, EU:T:1995:35;
 Kohtuotsus, 13.7.1995, O'Dwyer jt vs. nõukogu, T-466/93, EU:T:1995:136;
 Kohtuotsus, 22.1.1997, Opel Austria vs. nõukogu, T-115/94, EU:T:1997:3;
 Kohtuotsus, 14.7.1997, Interhotel vs. komisjon, T-81/95, EU:T:1997:117;
 Kohtuotsus, 17.12.1998, Embassy Limousines & Services vs. parlament, T-203/96, EU:T:1998:302;
 Kohtuotsus, 3.2.2000, CCRE vs. komisjon, T-46/98, EU:T:2000:28;
 Kohtuotsus, 15.6.2000, Alzetta jt vs. komisjon, T-298/97, EU:T:2000:151;
 Kohtuotsus, 5.6.2001, ESF Elbe-Stahlwerke Feralpi vs. komisjon, T-6/99, EU:T:2001:145;
 Kohtuotsus, 23.10.2001, Dieckmann & Hansen vs. komisjon, T-155/99, EU:T:2001:256;
 Kohtuotsus, 20.11.2002, Lagardère ja Canal+ vs. komisjon, T-251/00, EU:T:2002:278;
 Kohtuotsus, 30.6.2004, GE Betz vs. OHMI – Atofina Chemicals (BIOMATE), T-107/02, EU:T:2004:196;
 Kohtuotsus, 28.9.2004, MCI vs. komisjon, T-310/00, EU:T:2004:275;
 Kohtuotsus, 03.2.2005, Chiquita Brands jt vs. komisjon, T-19/01, EU:T:2005:31;
 Kohtuotsus, 14.2.2006, TEA-CEGOS jt vs. komisjon, T-376/05, EU:T:2006:47, punkt 87;
 Kohtuotsus, 27.9.2006, Kontouli vs. nõukogu, T-416/04, EU:T:2006:281;
 Kohtuotsus, 22.5.2007, Mebrom vs. komisjon, T-216/05, EU:T:2007:148;
 Kohtuotsus, 3.3.2010, Bundesverband deutscher Banker vs. komisjon, T-163/05, EU:T:2010:59;

Kohtuotsus, 15.6.2010, kohtuasi Mediaset vs. komisjon, T-177/07, EU:T:2010:233;
Kohtuotsus, 1.7.2010, Itaalia vs. komisjon, T-53/08, EU:T:2010:267;
Kohtuotsus, 1.7.2010, BNP Paribas ja BNL vs. komisjon, T-335/08, EU:T:2010:271;
Kohtuotsus, 12.12.2012, Electrabel vs. komisjon, T-332/09, EU:T:2012:672;
Kohtuotsus 5.9.2014, Éditions Odile Jacob vs. komisjon, T-471/11, EU:T:2014:739;
Kohtuotsus, 22.4.2015, Poola vs. komisjon, T-290/12, EU:T:2015:221;

Kohtuotsus Guittet vs. komisjon, F-31/10, EU:F:2012:80;
Kohtuotsus Mendes vs. komisjon, F-125/11, EU:F:2013:35.

Euroopa Liidu Kohtu kohtujuristide ettepanekud

Kohtujuristi ettepanek, Capotorti, kohtuasi Guglielmi vs. parlament, C-268/80, EU:C:1981:188;
Kohtujuristi ettepanek, Mancini, kohtuasi Ferriere San Carlo vs. komisjon, C-344/85, EU:C:1987:385;
Kohtujuristi ettepanek, Darmon, kohtuasi Hispaania vs. nõukogu, C-203/86, EU:C:1988:100;
Kohtujuristi ettepanek, Mischo, kohtuasi Crispolti vs. Fattoria Autonoma Tabacchi di Città di Castello, C-368/89, EU:C:1991:125;
Kohtujuristi ettepanek, Cosmas, kohtuasi Duff jt, C-63/93, EU:C:1995:170;
Kohtujuristi ettepanek, Colomer, kohtuasi Schloßstraße, C-396/98, EU:C:1999:625;
Kohtujuristi ettepanek, Cosmas, kohtuasi Prantsusmaa vs. Ladbroke Racing ja komisjon, C-83/98 P, EU:C:1999:577;
Kohtujuristi ettepanek, Geelhoed, kohtuasi Marks & Spencer, C-62/00, EU:C:2002:49;
Kohtujuristi ettepanek, Stix-Hackl, kohtuasi Di Lenardo ja Dilexport, C-37/02, EU:C:2004:38;
Kohtujuristi ettepanek, Tizzano, kohtuasi „Goed Wonen“, C-376/02, EU:C:2004:811;
Kohtujuristi ettepanek, Colomer, kohtuasi Atzeni jt, C-346/03, EU:C:2005:256;
Kohtujuristi ettepanek, Stix-Hackl, kohtuasi Elmeka, C-181/04, EU:C:2005:730;
Kohtujuristi ettepanek, Léger, kohtuasi Belgia vs. komisjon, C-182/03, EU:C:2006:89;
Kohtujuristi ettepanek, Póires Maduro, kohtuasi FIAMM jt vs. nõukogu ja komisjon C-120/06 P, EU:C:2008:98;
Kohtujuristi ettepanek, Trstenjak, kohtuasi Audiolum jt, C-101/08, EU:C:2009:410;
Kohtujuristi ettepanek, Kokott, kohtuasi Akzo Nobel Chemicals ja Akros Chemicals vs. komisjon, C-550/07 P, EU:C:2010:229;
Kohtujuristi ettepanek, Trstenjak, kohtuasi Dominguez, C-282/10, EU:C:2011:559;
Kohtujuristi ettepanek, Kokott, kohtuasi Agroferm, C-568/11, EU:C:2013:35.

Eesti kohtupraktika

Riigikohtu lahendid

RKPJKo III-4/A-5/94
RKPJKo 3-4-1-2-99
RKHKo 3-3-1-51-01
RKHKo 3-3-1-6-02
RKHKo 3-3-1-11-03

RKPJKo 3-4-1-20-04
RKHKo 3-3-1-53-04
RKHKo 3-3-1-81-05
RKHKo 3-3-1-33-06
RKHKo 3-3-1-48-06
RKHKo 3-3-1-79-09
RKPJKo 3-4-1-13-09
RKPJKo 3-4-1-14-09
RKPJKo 3-4-1-24-11
RKPJKo 3-4-1-27-13
RKÜKo 3-4-1-1-14
RKHKo 3-3-1-9-14

Kohtunike eriarvamus

Riigikohtunike Priit Pikamäe ja Jüri Põllu eriarvamus Riigikohtu üldkogu otsusele asjas nr 3-4-1-1-14.

Maa- ja ringkonnakohtu lahendid:

TlnHKo 3-08-1934/32
Tartu RKo 3-09-2260/27
TlnHKo 3-09-2852/142
TlnHKo 3-09-2693/53
TlnHKo 3-12-2066/18
TlnHKo 3-12-948/56
TlnRKO 3-09-1552/68
TlnRnKo 3-11-2678

Teiste riikide kohtupraktika

Inglise kohtupraktika

R. v North and East Devon HA Ex p. Coughlan [2001] QB 213
R (Niazi) v Home Secretary [2008] EWCA Civ 755

Kanada kohtupraktika

Drabinsky v. Advisory Council of the Order of Canada, 2014 FC 21 (CanLII)

USA kohtupraktika

Rakas v. Illinois, 439 US 128 - Supreme Court 1978
Winston v. Lee, 470 US 753 - Supreme Court 1985
General Motors Corp. v. Romein, 503 US 181 – Supreme Court 1992
Maryland v. King, 133 S. Ct. 1958 - Supreme Court 2013

Läti kohtupraktika

Judgment of 10 June 2011 by the Constitutional Court in the case No. 2010-69-01, Para 15. – Arvutivõrgus: http://www.satv.tiesa.gov.lv/upload/2010-69-01_ENG.pdf (17.11.2015)

Rahvusvaheliste vahekohtute praktika

EDF (Services) Limited v. Romania, ICSID Case No. ARB/05/13, Award 08.10.2009, p 215. – Arvutivõrgus: <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0267.pdf> (17.11.2015).

Saluka Investments B. V. v. The Czech Republic, UNCITRAL, 17.03.2006., p 302. – Arvutivõrgus: <http://italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0740.pdf> (17.11.2015).

Vahekohtuniku eriarvamus

International Thunderbird Gaming Corporation vs. Mexico, UNCITRAL (NAFTA), Separate Opinion, December 2005 (of Thomas Wälde) – Arvutivõrgus <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0432.pdf> (17.11.2015).

Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika

EIKo 29.11.1991, 12742/87, Pine Valley Developments Ltd and Others v. Ireland

EIKo 28.9.2004, 44912/98, Kopecký v. Slovakia

Kasutatud õigusaktid

Commission Regulation (EEC) No 1358/89 of 18 May 1989 amending Regulation (EEC) No 735/85 fixing the amount of the subsidy on oil seeds. – OJ L 135, 19.5.1989, p. 22–23.

Commission Regulation (EEC) No 962/88 of 12 April 1988 suspending the issue of import licences for dessert apples originating in Chile. – OJ L 95, 13.4.1988, p. 10–10.

Constitution of Romania. – Arvutivõrgus: http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=act2_2&par1=2#t2c1s0a15 (18.11.2015).

Council Regulation (EEC) No 1078/77 of 17 May 1977 introducing a system of premiums for the non-marketing of milk and milk products and for the conversion of dairy herds. – J L 131, 26.5.1977, p. 1–5.

Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid. – ELT C 326, 26.10.2012, lk 1–390.

Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus. – RT I, 01.09.2015, 3.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL, Euratom) nr 966/2012, 25. oktoober 2012, mis käsitleb Euroopa Liidu üldelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju ning millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ, Euratom) nr 1605/2002. – ELT L 298, 26.10.2012, lk 1–96.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1306/2013, 17. detsembri 2013, ühise põllumajanduspoliitika rahastamise, haldamise ja seire kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EMÜ) nr 352/78, (EÜ) nr 165/94, (EÜ)

- nr 2799/98, (EÜ) nr 814/2000, (EÜ) nr 1290/2005 ja (EÜ) nr 485/2008. – ELT L 347, 20.12.2013, lk 549–607.
- Haldusmenetluse seadus. – RT I, 23.02.2011, 8.
- Komisjoni määrus (EÜ) nr 1122/2009, 30. november 2009, millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 73/2009 üksikasjalikud rakenduseeskirjad seoses põllumajandustootjate otsetoetuskavade alusel makstavate toetuste nõuetele vastavusega, ümbersuunamisega ning ühtse haldus- ja kontrollisüsteemiga ning määruse (EÜ) nr 1234/2007 üksikasjalikud rakenduseeskirjad seoses veinisektori toetuskavade alusel makstavate toetuste nõuetele vastavusega. – ELT L 316, 2.12.2009, lk 65–112.
- Maksukorralduse seadus. – RT I, 17.03.2015, 11.
- Nõukogu direktiiv 2006/112/EÜ, 28. november 2006, mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi. – ELT L 347, 11.12.2006, lk 1–118.
- Nõukogu kuues direktiiv, 17. mai 1977, kumuleeruvate käibemaksudega seotud liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta – ühine käibemaksusüsteem: ühtne maksubaas. – EÜT L 145, 13.6.1977, lk 1–40 (eestikeelne eriväljaanne: ptk, 09 kd 001, lk 23–62).
- Nõukogu määrus (EÜ) nr 1290/2005, 21. juuni 2005, ühise põllumajanduspoliitika rahastamise kohta. – ELT L 209, 11.8.2005, lk 1–25.
- Nõukogu määrus (EL) 2015/1589, 13. juuli 2015, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 108 kohaldamiseks (EMPs kohaldatav tekst). – ELT L 248, 24.9.2015, lk 9–29.
- Võlaõigusseadus. – RT I, 23.03.2015, 75.

ELULOOKIRJELDUS

Nimi: Eve Fink
Sünniaeg: 05.03.1969
Kodakondsus: Eesti
E-post: eve@emfinvest.ee
Haridus:
2009– Tartu Ülikool, õigusteaduskond, doktoriõpe
2004–2006 Tartu Ülikool, majandusteaduskond, ärijuhtimise magistrikraad
(strateegiline juhtimine) *cum laude*
1988–1993 Tartu Ülikool, õigusteaduskond

Töökogemus:

2000– OÜ EMF Invest juhatuse liige
1998–1999 Tallinna abilinnapea
1995–1998 Tallinna Linnavaraameti juhataja
1992–1995 Tallinna Linnavaraameti peajurist, jurist, konsultant

Teaduspublikatsioon:

E. Fink. The Possibility of Protection of Legitimate Expectations in Recovery of Unlawful State Aid. *Juridica International* XX 2013, lk 133–141.

CURRICULUM VITAE

Name: Eve Fink

Date of birth: 05.03.1969

Citizenship: Estonian

E-mail: eve@emfinvest.ee

Education:

2009– PhD student, Faculty of Law, University of Tartu

2004–2006 Master Program in Business Administration (Strategic Management), Faculty of Economics, University of Tartu

1988–1993 Faculty of Law, University of Tartu

Employment:

2000– Member of the Board of EMF Invest OÜ

1998–1999 Tallinn Deputy Mayor

1995–1998 Head of the Tallinn City Property Department

1992–1995 Advisor, Lawyer, Chief Lawyer of the Tallinn City Property Department

Publication:

E. Fink. The Possibility of Protection of Legitimate Expectations in Recovery of Unlawful State Aid. *Juridica International* XX 2013, pp 133–144.

DISSERTATIONES IURIDICAE UNIVERSITATIS TARTUENSIS

1. **Херберт Линдмязэ.** Управление проведением судебных экспертиз и его эффективность в уголовном судопроизводстве. Tartu, 1991.
2. **Peep Pruks.** Strafprozesse: Wissenschaftliche “Lügendetektion”. (Instrumentaldiagnostik der emotionalen Spannung und ihre Anwendungsmöglichkeiten in Strafprozess). Tartu, 1991.
3. **Marju Luts.** Juhuslik ja isamaaline: F. G. v. Bunge provintsiaalõigusteadus. Tartu, 2000.
4. **Gaabriel Tavits.** Tööõiguse rakendusala määratlemine töötaja, tööandja ja töölepingu mõistete abil. Tartu, 2001.
5. **Merle Muda.** Töötajate õiguste kaitse tööandja tegevuse ümberkorraldamisel. Tartu, 2001.
6. **Margus Kingisepp.** Kahjuhüvitis postmodernses deliktiõiguses. Tartu, 2002.
7. **Vallo Olle.** Kohaliku omavalitsuse teostamine vahetu demokraatia vormis: kohalik rahvaalgatus ja rahvahääletus. Tartu, 2002.
8. **Irene Kull.** Hea usu põhimõtte kaasaegses lepinguõiguses. Tartu, 2002.
9. **Jüri Saar.** Õigusvastane käitumine alaealisena ja kriminaalsed karjäärid (Eesti 1985–1999 longituuduurimuse andmetel). Tartu, 2003.
10. **Julia Laffranque.** Kohtuniku eriarvamus. Selle võimalikkus ja vajalikkus Eesti Vabariigi Riigikohtus ja Euroopa Kohtus. Tartu, 2003.
11. **Hannes Veinla.** Ettevaatusprintsip keskkonnaõiguses. Tartu, 2004.
12. **Kalev Saare.** Eraõigusliku juriidilise isiku õigussubjektsuse piiritlemine. Tartu, 2004.
13. **Meris Sillaots.** Kokkuleppemenetlus kriminaalmenetluses. Tartu, 2004.
14. **Mario Rosentau.** Õiguse olemus: sotsiaalse käitumise funktsionaalne programm. Tartu, 2004.
15. **Ants Nõmper.** Open consent – a new form of informed consent for population genetic databases. Tartu, 2005.
16. **Janno Lahe.** Süü deliktiõiguses. Tartu, 2005.
17. **Priit Pikamäe.** Tahtluse struktuur. Tahtlus kui koosseisupäraste asjaolude teadmine. Tartu, 2006.
18. **Ivo Pilving.** Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Tartu, 2006.
19. **Karin Sein.** Ettenähtavus ja rikutud kohustuse eesmärk kui lepingulise kahjuhüvitise piiramise alused. Tartu, 2007.
20. **Mart Susi.** Õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks – Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Kaitse Konventsiooni artikkel 13 Euroopa Inimõiguste Kohtu dunaamilises käsitluses. Tartu, 2008.
21. **Carri Ginter.** Application of principles of European Law in the supreme court of Estonia. Tartu, 2008.
22. **Villu Kõve.** Varaliste tehingute süsteem Eestis. Tartu, 2009.

23. **Katri Paas.** Implications of Smallness of an Economy on Merger Control. Tartu, 2009.
24. **Anneli Alekand.** Proportsionaalsuse printsiip põhiõiguste riive mõõdupuuna täitemenetluses. Tartu, 2009.
25. **Aleksei Kelli.** Developments of the Estonian Intellectual Property System to Meet the Challenges of the Knowledge-based Economy. Tartu, 2009.
26. **Merike Ristikivi.** Latin terms in the Estonian legal language: form, meaning and influences. Tartu, 2009.
27. **Mari Ann Simovart.** Lepinguvabaduse piirid riigihankes: Euroopa Liidu hankeõiguse mõju Eesti eraõigusele. Tartu, 2010.
28. **Priidu Pärna.** Korteriomanike ühisus: piiritlemine, õigusvõime, vastutus. Tartu, 2010.
29. **René Värk.** Riikide enesekaitse ja kollektiivse julgeolekusüsteemi võimalikkusest mitteriiklike terroristlike rühmituste kontekstis. Tartu, 2011.
30. **Paavo Randma.** Organisatsiooniline teovalitsemine – *täideviija täideviija taga* kontseptsioon teoorias ja selle rakendamine praktikas. Tartu, 2011.
31. **Urmas Volens.** Usaldusvastutus kui iseseisev vastutussüsteem ja selle avaldumisvormid. Tartu, 2011.
32. **Margit Vutt.** Aktsionäri derivatiivnõue kui õiguskaitsevahend ja ühingujuhtimise abinõu. Tartu, 2011.
33. **Hesi Siimets-Gross.** Das „Liv-, Est- und Curlaendische Privatrecht“ (1864/65) und das römische Recht im Baltikum. Tartu, 2011.
34. **Andres Vutt.** Legal capital rules as a measure for creditor and shareholder protection. Tartu, 2011.
35. **Eneken Tikk.** Comprehensive legal approach to cyber security. Tartu, 2011.
36. **Silvia Kaugia.** Õigusteadvuse olemus ja arengudeterminandid. Tartu, 2011.
37. **Kadri Siibak.** Pangandussüsteemi usaldusväarsuse tagamine ja teabekohustuste määratlemine finantsteenuste lepingutes. Tartu, 2011.
38. **Signe Viimsalu.** The meaning and functioning of secondary insolvency proceedings. Tartu, 2011.
39. **Ingrid Ulst.** Balancing the rights of consumers and service providers in electronic retail lending in Estonia. Tartu, 2011.
40. **Priit Manavald.** Maksejõuetusõigusliku regulatsiooni valikuvõimaluste majanduslik põhjendamine. Tartu, 2011, 193 lk.
41. **Anneli Soo.** Remedies against ineffectiveness of defense counsel. Judicial supervision over the performance of defense counsel in Estonian criminal proceedings. Tartu, 2011, 282 p.
42. **Arnold Sinisalu.** Mõjutustegevuse piirid rahvusvahelises õiguses. Tartu, 2012, 277 lk.
43. **Kaspar Lind.** Käibemaksupettused ja nende tõkestamine. Tartu, 2012, 155 lk.
44. **Berit Aaviksoo.** Riigi otsustusruumi ahenemine: kodakondsus nüüdisaegses Euroopas. Tartu, 2013, 368 lk.
45. **Kai Kullerkupp.** Vallasomandi üleandmine. Õigusdogmaatiline raamistik ja kujundusvõimalused. Tartu, 2013, 398 lk.

46. **Iko Nõmm.** Käibekohustuse rikkumisel põhinev deliktiõiguslik vastutus. Tartu, 2013, 212 lk.
47. **Piia Kalamees.** Hinna alandamine õiguskaitsevahendite süsteemis. Tartu, 2013, 232 lk.
48. **Irina Nossova.** Russia's international legal claims in its adjacent seas: the realm of sea as extension of Sovereignty. Tartu, 2013, 205 p.
49. **Age Värv.** Kulutuste kondiktsioon: teise isiku esemele tehtud kulutuste hüvitamine alusetu rikastumise õiguses. Tartu, 2013, 273 lk.
50. **Elise Vasamäe.** Autoriõiguste ja autoriõigusega kaasnevate õiguste jätkusuutlik kollektiivne teostamine. Tartu, 2014, 308 lk.
51. **Marko Kairjak.** Keerukuse redutseerimine Eesti õiguses karistusseadustiku § 217² objektiivse koosseisu relatiivsete õigusmõistete sisustamise näitel. Tartu, 2015, 179 lk.
52. **Kadi Pärnits.** Kollektiivlepingu roll ja regulatsioon nüüdisaegsetes töösuhetes. Tartu, 2015, 179 lk.
53. **Leonid Tolstov.** Tort liability of the director to company's creditors. Tartu, 2015, 169 p.
54. **Janar Jäätma.** Ohutõrjeõigus politsei- ja korrakaitseõiguses: kooskõla põhiseadusega. Tartu, 2015, 242 lk.
55. **Katre Luhamaa.** Universal Human Rights in National Contexts: Application of International Rights of the Child in Estonia, Finland and Russia. Tartu, 2015, 217 p.
56. **Mait Laaring.** Eesti korrakaitseõigus ohuennetusõigusena. Tartu, 2015, 267 lk.
57. **Priit Kama.** Valduse ja kohtuliku registri kande publitsiteet Eesti eraõiguses. Tartu, 2016, 194 lk.
58. **Kristel Degener.** Abikaasade vara juurdekasvu tasaarvestuse varasuhe. Tartu, 2016, 242 lk.
59. **Olavi-Jüri Luik.** The application of principles of European insurance contract law to policyholders of the Baltic states: A measure for the protection of policyholders. Tartu, 2016, 228 p.
60. **Kaido Künnapas.** Maksukohustuse täitmise preventiivne tagamine enne maksukohustuse tuvastamist: ettevaatuspõhimõtte maksumenetluses. Tartu, 2016, 388 lk.