

KOHTUJURISTI ETTEPANEK

JÁN MAZÁK

esitatud 8. juulil 2010¹

1. Eelotsusetaotluses palub Verwaltungsgericht Schwerin (Schwerini halduskohus) (Saksamaa) tõlgendada nõukogu määruse (EÜ) nr 1782/2003 artikli 40 lõiget 5.² Põhikohtuasi käsitleb André Grootesi ja Amt für Landwirtschaft Parchim'i (Parchim'i põllumajanduskorralduse amet, edaspidi „amet“) vahelist vaidlust seoses teatava maatüki (edaspidi „vaidlusalune maa“) staatusega, st kas lugeda see haritavaks maaks või rohu-

maaks. See küsimus on oluline toetusõiguste arvutamisel.³

I. Õiguslik raamistik

A. Euroopa Liidu õigus

1 – Algkeel: inglise.

2 – 29. septembri 2003. aasta määrus, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames kohaldatavate otsetoetuska-vade ühiseeskirjad ja teatavad toetuskavad põllumajandus-tootjate jaoks ning muudetakse määruseid (EMÜ) nr 2019/93, (EÜ) nr 1452/2001, (EÜ) nr 1453/2001, (EÜ) nr 1454/2001, (EÜ) nr 1868/94, (EÜ) nr 1251/1999, (EÜ) nr 1254/1999, (EÜ) nr 1673/2000, (EMÜ) nr 2358/71 ja (EÜ) nr 2529/2001 (ELT 2003 L 270, lk 1; ELT eriväljaanne 03/40, lk 269), muu-detud nõukogu määrusega (EÜ) nr 319/2006 (ELT 2006 L 58, lk 32) (edaspidi „määrus“). Märkigem, et nimetatud mää-ruse suhtes on siseriiklikud kohtud esitanud siiani kümme eelotsusetaotlust: vt 11. märtsi 2008. aasta otsus kohtuasjas C-420/06: Jäger (EKL 2008, lk I-1315); 16. juuli 2009. aasta otsus kohtuasjas C-428/07: Horvath (EKL 2009, lk I-6355); 22. oktoobri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-449/08: Elbertsen (EKL 2009, lk I-10241); 21. jaanuari 2010. aasta otsus koh-tuasjas C-470/08: van Dijk (EKL 2010, lk I-603); 20. mai 2010. aasta otsus kohtuasjas C-434/08: Harms (EKL 2010, lk I-4431) ning järgmised, veel menetluses olevad kohtu-asjad: kohtuasi C-61/09: Niedermair-Schiemann (milles esitasin oma ettepaneku 11. mail 2010); kohtuasi C-133/09: Uzonyi; kohtuasi C-153/09: Agrargut Babelin; liidetud koh-tuasjad C-230/09 ja C-231/09: Etling ja Etling; ning kohtu-asi C-536/09: Omejc.

2. Määrus näeb ette põllumajandustootjate sissetulekutoetuse vormi, mida nimetatakse ühtseks otsemaksete kavaks. Määruse artikkel 40 kannab pealkirja „Erakorralised juhud“ ja sätestab:

„1. Erandina artiklist 37 on põllumajan-dustootjal, kelle toodangut võrdlusperioodi jooksul mõjutasid kahjulikult vääramatu jõu

3 – Mecklenburg-Vorpommerni liidumaal on pindalatoetus hari-tava maa puhul 308,50 eurot hektari kohta, samas kui rohu-maa puhul on see ainult 59,84 eurot hektari kohta.

juhud või erandlikud asjaolud, mis ilmnesid enne seda perioodi või selle jooksul, õigus taotleda võrdlussumma arvutamist võrdlusperioodi sellise kalendriaasta või selliste kalendriaastate alusel, mida vääramatu jõu juhud või erandlikud asjaolud ei mõjutanud.

c) raske loodusõnnetus, mis kahjustab tõsiselt põllumajandusettevõtte põllumajandusmaad;

[...]

d) põllumajandusettevõtte loomakasvatushoonete hävimine õnnetusjuhtumi tagajärjel;

3. Põllumajandustootja teatab vääramatu jõu juhtudest või erandlikest asjaoludest kirjalikult pädevale asutusele iga liikmesriigi määratud tähtaja jooksul ning lisab pädeva asutuse nõuetele vastavad tõendid.

e) põllumajandustootja kogu karja või osa karja haigestumine loomataudi.

4. Erandlikeks asjaoludeks võib pädev asutus lugeda näiteks järgmised juhud:

5. Käesoleva artikli lõikeid 1–3 kohaldatakse *mutatis mutandis* põllumajandustootjate suhtes, kelle puhul võrdlusperioodi jooksul kehtisid vastavalt [nõukogu] määrustele (EMÜ) nr 2078/92 [EÜT 1992 L 215, lk 85] ja (EÜ) nr 1257/1999 [EÜT 1999 L 160, lk 80; ELT eriväljaanne 03/25, lk 391] põllumajanduse keskkonnakaitsega seotud kohustused.

a) põllumajandustootja surm;

b) põllumajandustootja pikaajaline töövõimetus;

Juhtudel, kui kohustustega hõlmatakse nii võrdlusperiood kui ka käesoleva artikli lõikes 2 osutatud periood, kehtestavad liikmesriigid vastavalt objektiivsetele kriteeriumidele

ja sellisel viisil, et oleks tagatud põllumajandustootjate võrdne kohtlemine ning turu- ja konkurentsimoонutuste vältimine, võrdlussumma vastavalt komisjoni poolt artikli 144 lõikes 2 osutatud korras sätestatud üksikasjalikele eeskirjadele.”

3. Määruse 5. peatüki „Piirkondlik ja valikuline rakendamine” 1. jagu lubab liikmesriikidel rakendada ühtset otsemaksete kava piirkondlikul tasandil. Määruse artikli 58 lõigete 1 ja 3 kohaselt võib liikmesriik otsustada kohaldada 1.–4. peatükis osutatud ühtset otsemaksete kava piirkondlikul tasandil, jaotades artiklis 41 osutatud ülemmäära piirkondade vahel objektiivsete kriteeriumide kohaselt.

4. Määruse artikli 59 lõige 1 sätestab: „Liikmesriigid võivad piisavalt tõestatud juhtudel ja vastavalt objektiivsetele kriteeriumidele jaotada artikli 58 alusel kehtestatud piirkondliku ülemmäära kogu ulatuses või osa sellest kõikide põllumajandustootjate, sealhulgas nende, kes ei ole artikli 33 alusel toetuskõlblikud, vahel ja kelle põllumajandusettevõtted asuvad asjaomases piirkonnas”. Artikli 59 lõige 3 sätestab toetusõiguste arvutusreegli piirkondliku ülemmäära osaliseks jaotamiseks.

5. Määruse artikkel 61 „Rohumaa” sätestab: „Artikli 59 kohaldamisel võivad liikmesriigid kehtestada vastavalt objektiivsetele kriteeriumidele piirkondliku ülemmäära või selle osa piires artikli 59 lõikes 1 osutatud põllumajandustootjatele jaotatavate toetusõiguste erinevad ühikuväärtused hektarite jaoks, mis on 2003. aastaks pindalatoetuse taotluste esitamiseks ettenähtud kuupäeval rohumaa all, ja mis tahes muude toetuskõlblike hektarite jaoks või alternatiivina hektarite jaoks, mis on 2003. aastaks pindalatoetuse taotluste esitamiseks ettenähtud kuupäeval püsikarjamaa all, ja mis tahes muude toetuskõlblike hektarite jaoks.”

6. Komisjoni määruse (EÜ) nr 795/2004⁴ 6. peatüki 1. jagu kannab pealkirja „Piirkondlik rakendamine”. Selle jao artikli 38 lõiked 1–3 sätestavad rea eeskirju määruse artikli 59 lõigete 1 ja 2 rakendamiseks. Määruse nr 795/2004 artikli 38 lõige 4 sätestab, et „[määruse] artiklit 40 ja käesoleva määruse artiklit 16 kohaldatakse *mutatis mutandis*”.

4 – Komisjoni 21. aprilli 2004. aasta määrus, millega kehtestatakse [määruses nr 1782/2003] ette nähtud ühtse otsemaksete kava rakendamise üksikasjalikud reeglid (ELT 2004 L 141, lk 1; ELT eriväljaanne 03/44, lk 243), mida on muudetud komisjoni 29. oktoobri 2004. aasta määrusega (EÜ) nr 1974/2004 (ELT 2006 L 345, lk 85) (edaspidi „määrus nr 795/2004”).

B. Siseriiklik õigus

7. Ühtse otsemaksete kava rakendamise seaduse (Betriebsprämienführungsgesetz (BetrPrämDurchfG), edaspidi „rakendusseadus“) § 2 lõike 1 kohaselt tehakse alates 1. jaanuarist 2005 piirkondlikul tasandil otsemakseid nimetatud seaduses ja ühtse otsemaksete kava siseriiklikus rakendusmääruses sätestatud korras.

8. Rakendusseaduse § 5 lõige 1 sätestab, et otsemakse võrdlussumma vastavalt määruse artikli 59 lõigetele 1 ja 3, kui neid koos lugeda, koosneb iga põllumajandustootja jaoks põllumajandustootmiseks mõeldud summast ja pindalal põhinevast summast.

9. Rakendusseaduse § 5 lõige 3 sätestab: „Pindalal põhinev summa aastaks 2005 arvutatakse järgmistel alustel:

1. Põllumajandustootmiseks mõeldud summad, mis lõikes 2 on määratletud iga piirkonna kohta, arvestatakse maha igast vastavast piirkondlikust ülemmäärast, mis on määratletud § 4 lõikes 1.

2. Piirkondliku ülemmäära järelejäänud osa, mis on saadud vastavalt punktis 1 sätestatud mahaarvamisele, jagatakse [määruse] artikli 59 lõike 3 esimese lõigu alusel seal nimetatud maa-alade vahel hektaripõhiselt, samas kui igas piirkonnas tuleb järgida lisa 2 ette nähtud suhtarvu 15. mail 2003 püsikarjamaade all olevatel abikõlblikel hektaritel põhineva summa ja muudel abikõlblikel hektaritel põhineva summa vahel [...]”

10. Rakendusseaduse lisa 2 sisaldab püsikarjamaade all olevate hektarite ja teistel otstarvetel kasutatavate hektarite ühikuväärtuste tabelit, mis Mecklenburg-Vorpommerni liidumaa jaoks näeb ette piirmäära 1 muude hektarite ja piirmäära 0,194 püsikarjamaade kohta.

11. Rakendusseaduse § 13 lõige 2 sätestab, et võrdlussumma kehtestamisel arvutatakse välja põllumajandustootmiseks mõeldud summa ja pindalal põhinev summa põllumajanduse keskkonnameetme võtmisele eelnenud kalendriaasta alusel.

II. Asjaolud ja eelotsuse küsimused

12. Vaidlusalune maa, mis varem oli olnud haritav maa, muudeti 1994. aastal rohumaks, et saada selle eest Staatliches Amt für Umwelt und Natur Lüz'ilt (Lüz'i riiklik keskkonnamet, edaspidi „StAUN“) keskkonnahoidliku rohumana kasutamise toetust.

13. Määruse nr 2078/92 alusel sõlmiti 1999. aastal StAUN-iga uus majandamis-leping, mille alusel tuli vaidlusalust maad 1999. aasta jaanuarist kuni 2003. aasta detsembrini kasutada püsikarjamaana. 1. oktoobril 2002 omandas A. Grootesi ja tema isa asutatud tsiviilõiguslik ühing vaidlusaluse maa ning 3. märtsi 2003. aasta lisalepingu kohaselt võttis see ühing üle kõik 1999. aasta lepinguga ettenähtud õigused ja kohustused 31. detsembri 2002. aasta seisuga. Seejärel hakkas põllumajandusettevõtet juhtima A. Grootes.

14. Vaidlusalune maa muudeti haritavaks maaks ning 2004. aasta kevadel külvati sinna silomaisi. Oma 6. mai 2005. aasta kirjas taotles A. Grootes, et vaidlusaluse maa toetusõiguste andmisel arvestataks seda maad haritava maana, mitte rohumana. Oma 27. veebruarist

2006. aasta otsuses käsitles amet vaidlusalust maad püsikarjamaana. A. Grootes esitas otsuse peale kaebuse, mis aga jäeti rahuldamata. Pädevad asutused keeldusid olukorda pidamast erakorraliseks juhuks (sks k *Härte*) põhjendusega, et selle maa kasutamine rohumana StAUN-i keskkonnahoidliku rohumana kasutamise programmi raames ei ole põllumajanduse keskkonnameede vastavalt määruse artikli 40 lõikele 5 koosmõjus rakendusmääruse §-ga 13.

15. A. Grootes esitas selle otsuse peale vaide ja palus, et amet tunnustaks tema toetusõigusi haritava maa alusel. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et vastavalt määruse artiklile 61 koostoimes rakendamiseseaduse § 5 lõike 3 punktiga 2 võetakse Saksamaal selle küsimuse lahendamisel, kas pindalatoetuse õigusi tuleb määrata kindlaks haritava maa või rohumaa põhjal, aluseks vastav kasutusviis 15. mai 2003. aasta seisuga. Sellel kuupäeval oli vaidlusalusel maal rohumaa staatus. Seega võiks toetusõiguste määramise aluseks võtta haritava maa üksnes siis, kui tegemist

oleks erakorralise juhuga määruse artikli 40 2. Kui vastus esimesele küsimusele on tähenduses. jaatav:

16. Leides, et põhikohtuasja lahendus sõltub ühenduse õigusnormide tõlgendamisest, otustas siseriiklik kohus esitada Euroopa Koh-tule järgmised eelotsuse küsimused:

Kas erakorralise juhu tunnustamine [määruse] artikli 40 lõike 5 tähenduses tuleb pindalal põhineva summa puhul kõne alla vaid siis, kui maa-ala kasutus-otstarvet on muudetud – maa on hari-tava maa asemel võetud kasutusele kar-jamaana – (just nimelt) osalemise tõttu põllumajanduse keskkonnameetmes vii-datud sätte tähenduses?

„1. Kas erakorralise juhu tunnustamine [määruse] artikli 40 lõike 5 tähenduses tuleb pindalal põhineva summa puhul kõne alla ka siis, kui 15. mail 2003 kest-nud põllumajanduse keskkonnameede kujutab endast vaid (püsi)karjamaana kasutatava põllumajandusmaa kasutus-otstarbe säilitamist, kuid meede järgneb ajaliselt ilma üleminekuta (või vähemalt „viivitamata”) meetmele, mille alusel on haritav maa muudetud püsikarjamaaks?

3. Kas erakorraline juhtum [määruse] ar-tikli 40 lõike 5 tähenduses näeb ette, et taotlust esitav põllumajandustootja peab olema ka maa-ala kasutusotstar-be muutja või võib ka põllumajanduse keskkonnameetmega hiljem „liituv” põl-lumajandustootja tulemuslikult väita era-korralise juhu olemasolu viidatud sätte tähenduses?”

III. Hinnang

lõike 5 kohaldamisel koostoimes artikliga 61 pole kuigi oluline, kes kõnealusel perioodil maad (mille kasutusotstarvet erandlikel asjaoludel muudeti) omas ja kes kõnealuse maa kasutusotstarvet algselt muutis.

A. Poolte põhiargumendid

17. Komisjon väidab sisuliselt seda, et määruse artikli 40 lõike 5 mõtte ja ülesehituse seisukohalt tuleb mõlemat kõne all olevat lepingut käsitleda ühe tervikuna. Teise eelotsuseküsimuse puhul väidab komisjon sisuliselt, et vaid põhjusliku seose olemasolu vaidlusaluse maa kasutusotstarbe muutmise ja põllumajanduse keskkonnameetmes osalemise vahel on see, mis võimaldab jätta toetusõiguste arvutamisel arvestamata asjaolu, et määruse artiklis 61 sätestatud võrdluskupäeval oli maa tegelikult ikka veel kasutuses püsikarjamaana. Kolmanda küsimuse puhul väljendab komisjon sisuliselt seisukohta, et määruse artikli 40

18. A. Grootes väidab sisuliselt, et kui Saksa-maa oleks otsustanud rakendada ühtse otse-maksete kava ajaloolist mudelit, oleks määruse artikli 40 lõike 5 olnud tema suhtes vahetult kohaldatav. Nimetatud sätte mõttest ja ees-märgist lähtuvalt väidab A. Grootes, et selles ette nähtud korra rakendamine piirkondliku mudeli kontekstis ei tohiks anda teistsugust tulemust. A. Grootes jõuab järeldusele, et käesolevas asjas ei ole oluline see, kas küsimus on esimeses põllumajanduse keskkonnameetmes või selle jätkumeetmes. Teise küsimuse puhul väidab A. Grootes sisuliselt, et ainus otsustav tegur on see, et põllumajanduse keskkonnameetmes osalemise tõttu oli maad võimalik kasutada ainult püsikarjamaana. Kolmanda küsimuse puhul on A. Grootes sisuliselt seisukohal, et käesolevas asjas ei ole oluline, et eelmine põllumajandustootja

kasutas maad põllumajanduse keskkonnametme raames.

ja et ta on oma eelkäijaga samas õiguslikus olukorras.

B. Hinnang

19. Saksamaa valitsus väidab, et asjakohane võrdlusküüpäev on 15. mai 2003. Seega tuleks esimesele küsimusele vastata nii, et erandlikud asjaolud loetakse olemasolevaks siis, kui põllumajanduse keskkonnameede mõjutab põllumajandustootja toodangut võrdlusperioodil, s.o 15. mail 2003, sealhulgas sellistel asjaoludel, mis on kõne all põhikohtuasjas. Teise küsimuse puhul on Saksamaa valitsus seisukohal, et asjaolu, et püsikarjamaa oli põllumajandusettevõtte valduses juba enne põllumajanduse keskkonnametme kehtestamist ja meetmega toetati selle maa säilimist rohumana, ei ole piisav põhjus, et pidada seda erakorraliseks juhuks artikli 40 lõike 5 tähenduses. Sellega seoses ei piisa ka sellest, et põllumajandusettevõtja on maatüki muutnud püsikarjamaaks, et osaleda põllumajanduse keskkonnametmes, mille eesmärk on püsikarjamaade säilitamine. Kolmanda küsimuse puhul on Saksamaa valitsus seisukohal, et kui maa läheb üle põllumajandustootjale, kes nõustub üle võtma põllumajanduse keskkonnametmega seotud kohustused, võib kõnealune põllumajandustootja eeldada, et teda ei kohelda tema eelkäijast ebasoodsamalt

1. Esimene küsimus

20. Oma esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas sellistel asjaoludel nagu põhikohtuasjas – kui maad kasutatakse rohumana seoses põllumajanduse keskkonnametmega, mida rakendati määruse artiklis 61 ette nähtud võrdlusküüpäeval ja mis hõlmab vaid (püsi) karjamaana kasutatava põllumajandusmaa kasutusotstarbe säilitamist, kuid mis järgneb ajaliselt ilma üleminekuta meetmele, mille alusel on haritav maa muudetud püsikarjamaaks – tuleks määruse artiklit 40 tõlgendada eelmise põllumajanduse keskkonnametme ja sellele järgnenud meetme üldise hinnangu alusel.

21. Põhimõtteliselt tuleneb määruse artikli 40 lõikest 5 selgesti, et artikli 40 lõikeid 1, 2 ja 3 kohaldatakse *mutatis mutandis* ka põllumajandustootjate suhtes, kelle puhul võrdlusperioodi jooksul kehtisid vastavalt määrustele nr 2078/92 ja nr 1257/1999 põllumajanduse keskkonnakaitsega seotud kohustused.

jooksul arvutatakse välja ja mida kohandatakse vastavalt VII lisale igal kalendriaastal⁶ (ühtse otsemaksete kava „ajalooline mudel”). Põllumajandustootja saab toetusõiguse hektari kohta, mis arvutatakse välja nii, et võrdlussumma jagatakse võrdlusperioodil VI lisas osutatud otsemaksete saamiseks õiguse andnud hektarite arvu kolme aasta keskmisega.

22. Nagu Saksamaa valitsus märkis, tuleks selliste kohustuste olemasolu esimese eelotsuseküsimuse puhul lugeda tõendatuks. Lisaks ei viita miski artikli 40 lõikes 5 sellele, et põllumajanduse keskkonnameede peab olema võetud esmakordselt või et välja tuleb jätta meede, „mis järgneb ajaliselt ilma üleminekuta [...] meetmele, mille alusel on haritav maa muudetud püsikarjamaaks”.⁵

24. Saksamaa on aga valinud ühtse otsemaksete kava „piirkondliku mudeli”.⁷ Sisuliselt sõltub vastus küsimusele, kas pindalatoetuse õigusi tuleb määrata kindlaks haritava maa või rohumaa alusel, vastavast kasutusviisist 15. mail 2003.⁸

23. Esiteks näeb määruse artikkel 37 ette üldvalemi, millega arvutada võrdlussummat, mis on sisuliselt määruse VI lisas osutatud toetuskavade alusel põllumajandustootjale võrdlusperioodi igal aastal antud toetuse kolme aasta keskmine, mis 2000., 2001. ja 2002. aastast koosneva võrdlusperioodi

25. Nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus märkis, oli vaidlusalune maa nimetatud

5 – Huvitava seigana märkis Saksamaa valitsus, et liidumaad võivad enda pakutavaid põllumajanduse keskkonnameetmeid vabalt muuta ning et nende õigusaktides leidub ühtaegu nii meetmeid, millega toetatakse haritava maa muutmist püsikarjamaaks, kui ka meetmeid, millega ergutatakse säilitama olemasolevaid püsikarjamaid, mida võiks seaduslikult kasutada muul otstarbel.

6 – Vt määruse artikkel 38.

7 – Käesoleval juhul määruse artikli 59 lõike 3 alusel. Piirkondliku ja ajaloolise mudeli võrdlemise kohta vt Norer, R., *Rechtsfragen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik 2003, Einheitliche Betriebsprämie und Cross Compliance in europa-, verfassungs-, verwaltungs- und zivilrechtlicher Analyse*, NWV, Wien – Graz, 2007, mh lk 78–89.

8 – Vt määruse artikkel 61 koos rakendusseaduse § 5 lõike 3 punktiga 2. Eelotsuseküsimuste puhul on oluline üksnes määruse artikli 59 lõike 3 esimese lõigu kohane pindalal põhinev summa.

kuupäeval rohumaa staatuses.⁹ A. Grootesi taotluse võtta toetusõiguste määramise aluseks haritav maa oleks saanud seega rahuldada ainult juhul, kui tegemist oleks olnud erakorralise juhu või erandlike asjaoludega määruse artikli 40 tähenduses.¹⁰

26. Komisjon märgib õigesti, et määruse artiklis 61 ei ole viidet artiklile 40.¹¹ Määruse artikkel 61, mis asub III jaotise („Ühtne otsemaksete kava”) 5. peatüki 1. jaos („Piirkondlik rakendamine”), näeb ette üksikasjalikud eeskirjad arvessevõetava võrdlusküüpäeva kindlaksmääramiseks ega jäta liikmesriikidele võrdlusperioodi määramisel mitte mingisugust kaalutusõigust. Sellest järeldub, et ühenduse seadusandja ei ole andnud ametlike juhiseid ühtsete otsemaksete kava käsitleva määruse artikli 40 lõike 5 kohaldamiseks artikli 61 raames ega volitanud liikmesriike selle sätte kohaldamist ette nägema siseriiklikus õiguses.

27. Sellegipoolest tundub, et määruse artikli 40 lõiget 5 on asjakohane kohaldada artikli 61 raames analoogia alusel.¹²

28. Sellega seoses on oluline märkida, et määruse artikli 40 lõikes 5 sisalduva erakorralise juhu või erandlike asjaolude sätte eesmärk on tagada, et põllumajandustootjad, kes osalesid EL-i põllumajanduse keskkonnameetmetes aastatel 2000–2002, ei satuks ülevõetud ekstensiivistamiskohustuste tõttu ebasoodsasse olukorda. Selline ebasoodne olukord võib tekkida juhul, kui osalemine põllumajanduse keskkonnameetmes perioodil, mis oli võrdlussumma arvutamiseks määrav, mõjutas tootmist. On ka võimalik – nagu käesoleval juhul – et seoses maakasutuse otsuste muutmise, kui maa on haritava maa asemel võetud kasutusele rohumaa, mida nägi ette põllumajanduse keskkonnameetmega seotud kohustus, on põllumajandustootjale määratav pindalal põhinev toetusõiguste

9 – 1999. aasta majandamisleping, k.a 3. märtsi 2003. aasta lisaleping, lõppes 31. detsembril 2003.

10 – Põllumajandusettevõttes tehtavate muudatustega ja erakorraliste juhtudega seotud probleemide kohta vt Krämer, S., *Die Berücksichtigung von Betriebsübergaben und Härtefällen im Rahmen der Agrarreform 2003*, Agrar- und Umweltrecht, 35. Jahrg. (2005), Heft 12, lk 381–387.

11 – Erinevalt määruse artiklitest 59 ja 60. Lisaks sellele sätestab määruse artikkel 58, et liikmesriigid võivad 1.–4. peatükis osutatud ühtset otsemaksete kava kohaldada piirkondlikul tasandil „käesolevas jaos sätestatud tingimustel”.

12 – Vt 26. oktoobri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-248/04: Koninklijke Coöperatie Cosun (EKL 2006, lk I-10211, punktid 48–52), kus viidatakse 12. detsembril 1985. aasta otsusele kohtuasjas 165/84: Krohn (EKL 1985, lk 3997, punkt 14). Kohtuotsuses Krohn otsustas Euroopa Kohus, et „ettevõtjad võivad analoogia alusel õigustatult tugineda sellisele määrusele, mis tavaolukorras nende suhtes ei laiene, kui nad suudavad tõendada, et neile laienev regulatsioon: [...] [a] on väga sarnane sellele, mille analoogia alusel kohaldamist nad taotlevad; ja [...] [b] et seal sisaldub ka lünk, mis on ühenduse õiguse üldpõhimõttega kokkusobimatu ning mida analoogia alusel kohaldamine aitaks korvata”.

summa väiksem, kui see oleks olnud ilma kasutusotstarbe muutmiseta.

29. Nii et kuigi need probleemid on tõstatatud konkreetsetel seoses ühtse otsemaksete kava ajaloolise mudeliga, on ikkagi võimalik, et määruse artiklis 61 ettenähtud kuupäeval (piirkondlikus mudelis) on vaidlusaluse maa püsikarjamaana kasutamise aluseks samalaadsed kohustused. Seega võib mõlemat õiguslikku süsteemi käesolevas asjas pidada väga sarnasteks.

30. Saksamaa valitsuse õigele märkusele, et artikli 40 lõike 5 eesmärk on tagada põllumajandustootjate õiguspäraste ootuste kaitse, tuleb lisada, et selle eesmärk on ka õiguskindluse tagamine.

31. Kohtuotsuses Nijemeisland,¹³ mis käsitles määrusi nr 795/2004 ja nr 1782/2003, otsustas Euroopa Kohus, et „õiguskindluse põhimõte, mis on ühenduse õiguse

üldpõhimõte, [nõuab] et ühenduse õigusnormid peavad olema õigussubjektidele selged ja need peavad olema nii täpsed, et õigussubjektidel oleks võimalik selgelt teada oma õigusi ja kohustusi ning toimida neile vastavalt. [...] Niisiis nõustus H. J. Nijemeisland põhikohtuasjas ilma vastuväiteid esitamata ja oma süüd tunnistamata temale määratud karistusega, mis sellel ajal kehtiva õiguse kohaselt seisnes ühe kalendriaasta eest toetuse kaotamises. Sellel ajal oli tal võimalu ette näha, et tema otsusel võivad olla tagajärjed tulevastele otsemaksetele 2003. aastal vastu võetud määruse alusel. Enne [määruse] jõustumist ei saanud [H. J. Nijemeisland] ette näha, et tema väljajätmine toetuse saajate seast mõjutab otsemaksete summat ja võib talle seega aastateks ebasoodsad finantsilised tagajärjed kaasa tuua.”

32. Kohtuotsuses von Deetzen¹⁴ otsustas Euroopa Kohus näiteks järgmiselt: „kui [...] põllumajandustootjat on julgustatud, nagu praeguses asjas, ühenduse meetme abil teatavaks ajaks üldistes huvides ja toetuse eest peatama [piima ja piimatoodete] turustamist, võib tal olla õiguspärane ootus, et selle kohustuse lõppedes ei hakka tema suhtes kehtima piirangud, mis mõjutavad teda konkreetsetel sellepärast, et ta on kasutanud ühenduse sätetega pakutavaid võimalusi”.

13 – 11. juuni 2009. aasta otsus kohtuasjas C-170/08: Nijemeisland (EKL 2009, lk I-5127, punktid 44 ja 45). Eelnevas punktis viitab Euroopa Kohus eelkõige 9. juuli 1981. aasta otsusele kohtuasjas 169/80: Gondrand ja Garancini (EKL 1981, lk 1931, punkt 17).

14 – 28. aprilli 1988. aasta otsus kohtuasjas 170/86: Von Deetzen (EKL 1988, lk 2355, punkt 13). Vt ka 28. aprilli 1988. aasta otsus kohtuasjas 120/86: Mulder (EKL 1988, lk 2321, punkt 24).

33. Lõpetuseks märgin, et ühenduse seadus- andja sätestas määruse nr 795/2004 artikli 38 lõikes 4, et piirkondliku mudeli puhul kohaldatakse määruse artiklit 40 *mutatis mutandis*.

34. Kõik eeltoodud kaalutlused räägivad selle kasuks, et määruse artikli 40 lõiget 5 tuleks kohaldada artikli 61 raames analoogia alusel.

35. Konkreetselt esimese küsimuse kohta märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et küsitav on juhtum, mil 15. mail 2003 kestnud põllumajanduse keskkonnameetme tulemusel ei muudetud haritavat maad püsikarjamaaks, vaid asjaomane meede kujutab endast teise põllumajanduse keskkonnameetme jätkamist („säilitamist”), mis tuleneb samuti määrusest (EMÜ) nr 2078/92 või määrusest (EÜ) nr 1257/1999 ja mis tõi kaasa haritava maa muutmise püsikarjamaaks.¹⁵ Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et vastavalt tema käsutuses olevale teabele on 15. mail 2003 kehtinud 1999. aasta majandamisleping, mis lepingu kohaselt on sõlmitud

määrusele (EÜ) nr 2078/92 tuginedes, sõlmitud vahetult pärast eelmist, samuti viieaastast lepingut. 1994. aastal, eelmise lepingu jõustumise aastal, muudeti kõnealuse maa kasutusotstarvet ja võeti see haritava maa asemel kasutusele (püsi)karjamaana.

36. Olen nõus komisjoniga, et määruse artikli 40 lõike 5 eesmärki¹⁶ ja ülesehitust silmas pidades tuleks mõlemat kõne all olevat lepingut käsitleda ühe tervikuna, kuivõrd mõlemad viitavad määruse artikli 40 lõike 5 esimeses lõigus sätestatud meetmega seotud kohustusele ja järgnevad teineteisele ajaliselt ilma üleminekuta. Nagu Saksamaa valitsus on märkinud, on selle tööpoolest esimene eeltingimus see, et algne põllumajanduse keskkonnameede vastab kõigile määruse artikli 40 lõike 5 tingimustele.

37. Sellest tuleneb, et asjaoludel nagu põhikohtuasjas – kui maad kasutatakse rohumaana seoses põllumajanduse keskkonnameetmega, mida rakendati määruse artiklis 61 ette nähtud võrdluskupäeval ja mis hõlmab vaid (püsi)karjamaana kasutatava

15 – Sellega seoses, kui järelemeede järgnes kasutusotstarbe muutumiseni viinud põllumajanduse keskkonnameetmele „viivitamatult”, näeb Saksamaa Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft'i (tarbijakaitse-, toidu- ja põllumajandusministeerium) dokument („Meilensteine der Agrarpolitik”, 2006, punkt 100) ette „erakorralise juhu” tunnustamise võimaluse.

16 – Nagu eespool ütlesin, on selle sätte eesmärk tagada, et põllumajandustootjad, kes osalesid võrdlusperioodil keskkonnameetmes, ei saaks selle eest karistada.

põllumajandusmaa kasutusotstarbe säilitamist, kuid mis järgneb ajaliselt ilma üleminekuta meetmele, mille alusel on haritav maa muudetud püsikarjamaaks – tuleks määruse artiklit 40 tõlgendada eelmise põllumajanduse keskkonnameetme ja sellele järgnenud meetme üldise hinnangu alusel.

39. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et ühenduse õigusnormidest ei ilmne, kas erakorralist juhtu või erandlikke asjaolusid saab tunnustada vaid siis, kui – nagu StAUN ilmselt arvab – maa kasutusotstarbe muutmine haritavast maast rohumaaks toimus põllumajanduse keskkonnameetmes osalemist silmas pidades. Lisaks on eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates mõeldav ka juhtum, et põllumajandustootja – n-ö kahes eraldi aktis – muudab maa rohumaaks ja otsustab alles siis kasutada seda nii, et sellele laienevad põllumajanduse keskkonnameetme toetusvõimalused. Kui ta siis osaleb sellises meetmes, satub ka tema ülevõetud ekstensiivistamiskohustuste tõttu ebasoodsasse olukorda.

2. Teine küsimus

38. Kui vastus esimesele küsimusele on jaatav, nagu see peakski olema, tahab eelotsusetaotluse esitanud kohus oma teise küsimusega sisuliselt teada seda, kas määruse artikli 40 lõiget 5 koostoimes artikliga 61 tuleb tõlgendada nii, et üksnes juhul, kui maa kasutusotstarbe muutmise ja põllumajanduse keskkonnameetme võtmise vahel on olemas põhjuslik seos, võib pindalal põhinevate toetusõiguste arvutamisel jätta arvestamata asjaolu, et määruse artiklis 61 sätestatud võrdluskupäeval oli maa tegelikult kasutuses püsikarjamaana.

40. Komisjonil on õigus väites, et määruse artikli 40 lõike 5 sõnastusest ilmneb, et maa kasutusotstarbe muutmise ja põllumajanduse keskkonnameetme võtmise vahelise põhjusliku seose olemasolu tõestamine ei ole

nõutav.¹⁷ Kuid nagu järeldub ka eeltoodud kaalutlustest, on määruse artikli 40 lõige 5 koostoimes artikliga 61 põhikohtuasjas kõne all oleval juhul kohaldatav analoogia alusel sellepärast, et isik kasutab vaidlusalust maad pigem ühel ja mitte teisel viisil just nimelt kohustuste tõttu, mille ta on võtnud seoses põllumajanduse keskkonnameetmete rakendamise. Nagu Saksamaa valitsus ja komisjon on sisuliselt väitnud, tuleb võrdlussumma arvutamisel vaidlusalust maad käsitleda rohumaana juhul, kui isik kasutas seda rohumaana enne põllumajanduse keskkonnameetme rakendamise kohustuse võtmist ja sellest sõltumata.

menetlusnorme, mis muudavad ühenduse õiguskorraga antud õiguste kasutamise praktikas võimatuks või ülemäära raskeks (tõhususe põhimõte).¹⁸

42. Seega tuleb määruse artikli 40 lõiget 5 koostoimes artikliga 61 tõlgendada nii, et põhjusliku seose olemasolu maa kasutusotstarbe muutmise ja põllumajanduse keskkonnameetme võtmise vahel on iseenesest piisav, et jätta toetusõiguste arvutamisel arvesse võtmata asjaolu, et määruse artiklis 61 sätestatud võrdluskupäeval oli maa tegelikult kasutusel püsikarjamaana.

3. Kolmas küsimus

41. Seega tuleb teisele eelotsuseküsimusele vastata jaatavalt, s.o nii, et kohaldatavate menetlusnormide puhul tuleb põhjuslikku seost põllumajanduse keskkonnameetme ja maa kasutusotstarbe muutmise vahel tööpoolest tõendada. Samas aga ei tohi unustada, et Euroopa Kohus on oma praktikas korduvalt rõhutanud, et liikmesriigid ei tohi kehtestada

43. Viimase küsimusega küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus, kas ühenduse õiguse kohaselt on nõutav, et põllumajandustootja, kes on haritava maa kasutusotstarvet muutnud,

17 – Artikli 40 lõike 5 esimene lõik nõuab vaid seda, et võrdlusperioodil peavad põllumajandustootjate suhtes kehtima põllumajanduse keskkonnakaitsega seotud kohustused. Teine lõik nõuab, et asjaomased kohustused peavad hõlmama nimetatud võrdlusperioode.

18 – Vt mh 14. detsembri 1995. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-430/93 ja C-431/93: van Schijndel ja van Veen (EKL 1995, lk I-4705, punkt 17); 9. detsembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-129/00: komisjon vs. Itaalia (EKL 2003, lk I-14637, punkt 25); 13. märtsi 2007. aasta otsus kohtuasjas C-432/05: Ünibet (EKL 2007, lk I-2271, punkt 43); ja 7. juuni 2007. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-222/05-C-225/05: van der Weerd jt (EKL 2007, lk I-4233).

ja põllumajandustootja, kes väidab erakorralise juhu või erandlike asjaolude olemasolu tulenevalt artikli 40 lõikest 5 viidatud sättest, on identsed. Käesolevas asjas sai põllumajandusettevõtte, millest kasvas välja A. Grootesi ettevõtte, (3. märtsi 2003. aasta lisalepingu alusel) 1999. aasta majandamislepingu lepingupooleks alles 31. detsembril 2002 – seega lepingu kehtivuse viimasel aastal.

45. Nagu ka Saksamaa valitsus on märkinud: kui maa läheb üle põllumajandustootjale, kes nõustub üle võtma põllumajanduse keskkonnameetmega seotud kohustused, võib kõnealune põllumajandustootja eeldada, et teda ei kohelda tema eelkäijast ebasoodsamalt ja et ta on oma eelkäijaga samas õiguslikus olukorras. Eeldades, et kõik muud tingimused on täidetud, peaks tal olema edukalt võimalik väita erakorralise juhu või erandlike asjaolude olemasolu vastavalt määruse artikli 40 lõikele 5 koostoimes artikliga 61.

44. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib aga õigesti, et ka sellistel juhtudel saab võtta arvesse eesmärki vältida ühenduse põllumajanduse keskkonnameetmes osalenud põllumajandustootjate seadmist ebasoodsasse olukorda ülevõetud ekstensiivistamiskohustuste tõttu. Elköige siis, kui lepingu lõppemiseni jääv aeg pole pikk, on põllumajanduse keskkonnameetmega (ja sellega seotud kasutuspiirangutega) hõlmatud maa üle võetud ilmselt tõepoolest sooviga kasutada seda tulevikus uuesti haritava maana. Käesoleval juhul toimus selline muuks otstarbeks kasutuselevõtt juba 2004. aastal silomaisi kasvatamise näol.

46. Seega tuleks määruse artikli 40 lõiget 5 koostoimes artikliga 61 tõlgendada nii, et otustavat tähtsust ei ole sellel, kas toetusõigusi taotlenud põllumajandustootja on sama, kes muutis vaidlusaluse maa kasutusotstarvet.

IV. Ettepanek

47. Eeltoodud kaalutlustest lähtuvalt teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Verwaltungsgericht Schwerini esitatud küsimustele järgmiselt:

- „1. Sellistel asjaoludel nagu põhikohtuasjas – kui maad kasutatakse rohumana seoses põllumajanduse keskkonnameetmega, mida rakendati nõukogu 29. septembri 2003. aasta määruse (EÜ) nr 1782/2003, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja teatavad toetuskavad põllumajandustootjate jaoks ning muudetakse määrust (EMÜ) nr 2019/93 ja teisi määruseid, artiklis 61 ette nähtud võrdluskupäeval ja mis hõlmab vaid (püsi)karjamaana kasutatava põllumajandusmaa kasutusotstarbe säilitamist, kuid mis järgneb ajaliselt ilma üleminekuta meetmele, mille alusel on haritav maa muudetud püsikarjamaaks – tuleks määruse artiklit 40 tõlgendada eelmise põllumajanduse keskkonnameetme ja sellele järgnenud meetme üldise hinnangu alusel.
2. Määruse nr 1782/2003 artikli 40 lõiget 5 koostoimes artikliga 61 tuleks tõlgendada nii, et põhjusliku seose olemasolu maa kasutusotstarbe muutmise ja põllumajanduse keskkonnameetme võtmise vahel on iseenesest piisav, et jätta

toetusõiguste arvutamisel arvesse võtmata asjaolu, et määruse artiklis 61 sätestatud võrdluskupäeval oli maa tegelikult kasutusel püsikarjamaana.

3. Määruse nr 1782/2003 artikli 40 lõiget 5 koostoimes artikliga 61 tuleks tõlgendada nii, et otsustavat tähtsust ei ole sellel, kas toetusõigusi taotlenud põllumajandustootja on sama, kes muutis vaidlusaluse maa kasutusotstarvet.”