



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
JULIANE KOKOTT
esitatud 24. oktoobril 2013¹

Kohtuasi C-396/12

**A. M. van der Ham,
A. H. van der Ham-Reijersen van Buuren**

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Raad van State (Madalmaad))

Ühine põllumajanduspoliitika — Määrus (EÜ) nr 1698/2005 — Maaelu arengu toetused —
Nõuetele vastavus — Toetuse vähendamine toetuse saamise nõuete rikkumise korral — Mõiste „tahtlik
rikkumine” — Ettevõtjale kolmanda isiku toimepandud rikkumise omistamine

I. Sissejuhatus

1. See võib tunduda üllatav, aga sõnniku laotamine on Euroopa Kohtu praktikas üks tähtsamaid põllumajandusse puutuva keskkonnaõiguse teemasid.² Seetõttu seati põllumajandustoetuste saamise tingimuseks asjaomaste õigusnormide järgimine. Seda tehti nõuetele vastavuse süsteemi kehtestamisega määruses (EÜ) nr 1782/2003³ ja seda laiendati muudele toetusmeetmetele, eelkõige Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondist (EAFRD) antavatele toetustele vastavalt käesolevas asjas käsitletavale määrusele (EÜ) nr 1698/2005⁴.

2. Käesolevas asjas on küsimus selles, millistel tingimustel on toetusesaaja vastutav toetust saavatele aladele sõnniku laotamist puudutavate õigusnormide rikkumise eest. Seejuures esitab Madalmaade Raad van State Euroopa Kohtule küsimused, mis pakuvad palju suuremat huvi kui ainult seoses põllumajandusse puutuva keskkonnaõigusega. Käsitleda tuleb tahtliku käitumise asjaolusid ja selle kindlakstegemist ning küsimust, mil määral saab kolmandate isikute tegevuse omistada toetusesaajale, kui ta tegi neile ülesandeks sõnnikut laotada.

1 — Algkeel: saksa.

2 — Vt nt 8. märtsi 2001. aasta otsus kohtuasjas C-266/00: komisjon vs. Luksemburg (EKL 2001, lk I-2073); 2. oktoobri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-322/00: komisjon vs. Madalmaad (EKL 2003, lk I-11267); 8. septembri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-416/02: komisjon vs. Hispaania (EKL 2005, lk I-7487); 29. juuni 2010. aasta otsus kohtuasjas C-526/08: komisjon vs. Luksemburg (EKL 2010, lk I-6151); 13. detsembri 2012. aasta otsus kohtuasjas C-11/12: Maatschap L.A. en D.A.B. Langestraat en P. Langestraat-Troost ja 3. oktoobri 2013. aasta otsus kohtuasjas C-113/12: Brady.

3 — Nõukogu 29. septembri 2003. aasta määrus (EÜ) nr 1782/2003, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja teatavad toetuskavad põllumajandustootjate jaoks ning muudetakse määruseid (EMÜ) nr 1919/93, (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 L 270, lk 1; ELT eriväljaanne 03/40, lk 269).

4 — Nõukogu 20. septembri 2005. aasta määrus (EÜ) nr 1698/2005 Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta (ELT L 277, lk 1).

II. Õiguslik raamistik

A – Liidu õigus

3. Liidu õiguse raamistiku moodustavad määrus (EÜ) nr 1698/2005 ning selle rakendamiseks vastu võetud määrused (EÜ) nr 1975/2006⁵ ja (EÜ) nr 796/2004⁶.

1. Määrus (EÜ) nr 1698/2005

4. Määruse (EÜ) nr 1698/2005 alusel antakse maaelu arengu toetusi. Toetust saavad põllumajandustootjad peavad vastavalt artiklile 51 täitma kogu ettevõttes teatud kohustuslikke keskkonnakaitse põhinõudeid. Selle artikli lõige 1 on käesolevas asjas kohaldatavas redaktsioonis sõnastatud järgmiselt:

„Kui artikli 36 punkti a alapunktide i–v ja punkti b alapunktide i, iv ja v kohaselt toetust saavad abisaajad ei täida kogu ettevõttes mingi tegevuse või neile otseselt omakspandava tegevusetuse tagajärjel määruse (EÜ) nr 1782/2003 artiklites 4 ja 5 ning III ja IV lisas sätestatud kohustuslikke nõudeid, vähendatakse selle kalendriaasta jooksul, mil mittevastavus ilmneb, neile antava toetuse kogusummat või seda ei anta üldse.

Esimeses lõigus nimetatud toetuse vähendamist või andmata jätmist rakendatakse ka juhul kui artikli 36 punkti a alapunkti iv kohaselt toetust saavad abisaajad ei täida kogu ettevõttes mingi tegevuse või neile otseselt omakspandava tegevusetuse tagajärjel artikli 39 lõikes 3 nimetatud minimaalseid väetiste ja taimekaitsevahendite kasutuse nõudeid.”

5. Nimetatud nõuete hulka kuulub vastavalt määruse (EÜ) nr 1782/2003 artiklile 4 ja III lisa punktile 4 direktiiv 91/676⁷. Liikmesriigid võtavad selle direktiivi alusel vastu eeskirjad väetiste kasutamise kohta.

2. Määrus (EÜ) nr 1975/2006

6. Määruse (EÜ) nr 1975/2006 artikkel 22 sätestab, et nõuetele mittevastavuse kindlakstegemisele järgnevate vähendamiste ja väljaarvamiste suhtes kohaldatakse muu hulgas määruse (EÜ) nr 796/2004 artikli 65 lõiget 2. See viide tunnistati kehtetuks 1. jaanuaril 2010 jõustunud määruse (EÜ) nr 484/2009⁸ artikli 1 punktiga 10.

7. Määruse nr 1975/2006 artikli 23 („Vähendamiste ja väljaarvamiste arvutamine”) teises ja kolmandas lõigus on sätestatud vähendamise arvutamine:

„Kui mittevastavus tuleneb toetusesaaja hooletusest, arvutatakse vähendamine vastavalt määruse (EÜ) nr 796/2004 artiklis 66 sätestatud eeskirjadele.

5 — Komisjoni 7. detsembri 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1975/2006, millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005 rakendamise üksikasjalikud eeskirjad kontrollimenetluse rakendamise ja maaelu arengu toetusmeetmete nõuetele vastavuse kohta (ELT L 368, lk 74), mida on muudetud komisjoni 28. novembri 2007. aasta määrusega (EÜ) nr 1396/2007, millega parandatakse määrust (EÜ) nr 1975/2006, millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005 rakendamise üksikasjalikud eeskirjad kontrollimenetluse rakendamise ja maaelu arengu toetusmeetmete nõuetele vastavuse kohta (ELT L 311, lk 3).

6 — Komisjoni 21. aprilli 2004. aasta määrus (EÜ) nr 796/2004, millega kehtestatakse nõukogu määruses (EÜ) nr 1782/2003 ja määruses (EÜ) nr 73/2009 ette nähtud nõuetele vastavuse, toetuse ümbersuunamise ning ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi rakendamise üksikasjalikud reeglid, samuti nõukogu määruses (EÜ) nr 479/2008 ette nähtud nõuetele vastavuse rakendamise üksikasjalikud reeglid (ELT L 141, lk 18; ELT eriväljaanne 03/44, lk 243), mida on muudetud komisjoni 8. mai 2009. aasta määrusega (EÜ) nr 380/2009 (ELT L 116, lk 9).

7 — Nõukogu 12. detsembri 1991. aasta direktiiv 91/676/EMÜ veekogude kaitsmise kohta põllumajandusest lähtuva nitraadireostuse eest (EÜT L 375, lk 1; ELT eriväljaanne 15/02, lk 68).

8 — Komisjoni 9. juuni 2009. aasta määrus (EÜ) nr 484/2009, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1975/2006, millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005 rakendamise üksikasjalikud eeskirjad kontrollimenetluse rakendamise ja maaelu arengu toetusmeetmete nõuetele vastavuse kohta (ELT L 145, lk 25).

Tahtliku mittevastavuse korral arvutatakse vähendamine vastavalt määruse (EÜ) nr 796/2004 artiklis 67 sätestatud eeskirjadele.”

3. Määrus (EÜ) nr 796/2004

8. Määruse (EÜ) nr 796/2004 artikli 65 lõike 2 esialgne redaktsioon oli sõnastatud järgmiselt:

„Määruse (EÜ) nr 1782/2003 artikli 6 lõike 1 kohaldamiseks seotakse tegevus või tegevusetus otseselt individuaalse põllumajandustootjaga, kes isiklikult rikkus nõudeid ja kes kõnealuse nõude rikkumise kindlaksmääramise ajal vastutab asjaomase majandi, maa-ala, tootmisüksuse või looma eest. Kui asjaomane majand, maa-ala, tootmisüksus või loom anti põllumajandustootjale üle pärast tingimuste rikkumise algust, peetakse vastuvõtjat võrdselt vastutavaks juhul, kui ta tingimuste rikkumist ei lõpetanud, kui ta oleks võinud selle tingimuste rikkumise mõistlikult avastada ja lõpetada.”

9. Määruse (EÜ) nr 239/2005⁹ artikli 2 punktiga 3 muudeti määruse (EÜ) nr 796/2004 artikli 65 lõiget 2 nii, et mitmetes keeleversioonides, kuid mitte kõigis jäeti selle sõnastusest välja sõna „isiklikult”.

10. Määruse (EÜ) nr 319/2008¹⁰ (edaspidi „määrus 319/2008”) artikli 2 punktiga 3 jäeti määruse (EÜ) nr 796/2004 artikli 65 lõige 2 alates 1. aprillist 2008 välja, siiski sätestas määruse artikkel 3 järgmist:

„Määruse (EÜ) nr 796/2004 artikli 65 lõige 2, nii nagu see on sätestatud enne selle väljajätmist käesoleva määruse artikli 2 punktiga 3, jääb kehtima määruse (EÜ) nr 1975/2006 artikli 22 lõike 1 kohaldamise eesmärgil.”

11. Määruse (EÜ) nr 796/2004 artiklid 66 ja 67 sätestavad, mil määral vähendatakse toetusi hooletuse ja tahtliku käitumise puhul.

B – *Madalmaade õigusnormid*

12. Besluit gebruik meststoffen'i (valitsuse määrus väetiste kasutamise kohta), millega võeti üle direktiiv 91/676, artikli 5 lõike 1 kohaselt on sõnniku laotamine rohu- ja põllumaadele keelatud, välja arvatud juhul, kui seda tehakse vähese kasvuhoonegaaside heitega.

13. Beleidsregels normenkader randvoorwaarden Gemeenschappelijk Landbouwbeleid'i (ühise põllumajanduspoliitika nõuetele vastavuse õiguslikku raamistikku käsitlevad suunised; edaspidi „suunised”) artikli 2 lõige 1 sätestab, et toetuse saamisega seonduvate kohustuste rikkumisel vähendatakse ühise põllumajanduspoliitika raames antavat sissetulekutoetust teatava protsendi võrra.

9 — Komisjoni 11. veebruari 2005. aasta määrus (EÜ) nr 239/2005, millega muudetakse ja parandatakse määrust (EÜ) nr 796/2004, millega kehtestatakse nõukogu määrusega (EÜ) nr 1782/2003 (millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja teatavad toetuskavad põllumajandustootjate jaoks) ette nähtud nõuetele vastavuse, toetuse ümbersuunamise ning ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi rakendamise üksikasjalikud eeskirjad (ELT L 42, lk 3).

10 — Komisjoni 7. aprilli 2008. aasta määrus (EÜ) nr 319/2008, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 795/2004, millega kehtestatakse nõukogu määruses (EÜ) nr 1782/2003 (millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja teatavad toetuskavad talupidajate jaoks) sätestatud ühtse otsemaksete kava üksikasjalikud rakenduseeskirjad, ning määrust (EÜ) nr 796/2004, millega kehtestatakse nõukogu määruses (EÜ) nr 1782/2003 ette nähtud nõuetele vastavuse, toetuse ümbersuunamise ning ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi rakendamise üksikasjalikud reeglid (ELT L 95, lk 63).

14. Suuniste artikli 8 lõige 1 näeb ette, et nõude või normi iga tahtliku täitmata jätmise korral vähendatakse toetust üldjuhul 20%, kusjuures sama artikli lõike 2 kohaselt tuleb tahtluse olemasolu hindamisel võtta kindlasti aluseks järgmised kriteeriumid:

- a) konkreetse nõuetele vastavuse nõude kirjeldamisel luuakse vahetu seos rikkumise tahtliku toimepanemisega;
- b) vastava nõuetele vastavuse nõude komplekssus;
- c) kas tegemist on pikalt püsinud poliitikaga;
- d) kas tegemist on aktiivse tegevusega või teadliku tegevusetusega;
- e) kas põllumajandustootjat on eelnevalt vastava nõuetele vastavuse nõude täitmisel esinenud puudustest teavitatud;
- f) nõuetele vastavuse nõude täitmata jätmise ulatus.

15. Suuniste lisas on nõuetele vastavuse nõudena esitatud kohustus kasutada sõnnikut vähese kasvuhoonegaaside heitega.

III. Põhikohtuasi ja eelotsusetaotlus

16. A. M. van der Ham ja A. H. van der Ham-Reijersen van Buuren (edaspidi koos ja eraldi „van der Ham”) on Madalmaade põllumajandustootjad, kes saavad põllumajanduslikku keskkonnatoetust.

17. Van der Hami juures 13. märtsil 2009 teostatud kohapealse kontrolli käigus tuvastati, et sõnnikut ei olnud laotatud vähese kasvuhoonegaaside heitega. Konkreetset rohumaad oli van der Hami ülesandel sõnnikuga väetanud üks põllumajandusettevõtja. Konkreetsete laotamistingimuste kohta puuduvad Euroopa Kohtul täpsemad andmed.

18. Selle tuvastuse alusel vähendas College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland (Zuid-Holland'i provintsiavalitsus, edaspidi „College”) 29. juuli 2010. aasta otsusega van der Hamile 2009. aastaks antud toetust 20% talle pandud kohustuste tahtliku rikkumise tõttu.

19. College hindab nõuetele vastavuse nõude tahtlikku täitmatajätmist tavaliselt suuniste artikli 8 lõikes 2 loetletud kriteeriumide põhjal. Keeld laotada sõnnikut rohke kasvuhoonegaaside heitega on pikalt püsinud poliitika suuniste artikli 8 lõike 2 punkti c tähenduses, mistõttu lähtuti sellest, et keeldu on tahtlikult rikutud. Otsuses peeti van der Hami vastutavaks selle eest, et põllumajandusettevõtja ei olnud sõnnikut laotanud vähese kasvuhoonegaaside heitega.

20. Van der Ham esitas nimetatud otsuse peale vaide, mille College jättis 2. detsembri 2010. aasta vaideotsusega põhjendamata tõttu rahuldamata. Ka Rechtbank's-Gravenhage jättis talle esitatud kaebuse rahuldamata, mille peale esitas van der Ham apellatsioonkaebuse Raad van State'le. Raad van State palub Euroopa Kohtul vastata järgmistele eelotsuse küsimustele:

- „1. Kuidas mõista mõistet „tahtlik rikkumine”, mis on sätestatud nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005, mida on muudetud nõukogu 19. jaanuari 2009. aasta määrusega (EÜ) nr 74/2009, artikli 51 lõikes 1, määruse (EÜ) nr 1975/2006 artiklis 23 ja määruse (EÜ) nr 796/2004 artikli 67 lõikes 1; kas sellise rikkumisega on tegemist juba siis, kui rikutakse pikalt püsinud poliitikat suuniste artikli 8 lõike 2 punkti c tähenduses?

2. Kas liidu õigusega on vastuolus, kui liikmesriigis otsustatakse, et eeskirja on nende määruste tähenduses „tahtlikult” rikutud ainuüksi juba siis, kui esineb üks või mitu järgnevat asjaolu:
 - a) vastava nõuetele vastavuse nõude mittejärgimisel juba eeldatakse tahtlust;
 - b) vastav nõuetele vastavuse nõue on kompleksne;
 - c) tegemist on pikalt püsinud poliitikaga;
 - d) tegemist on aktiivse tegevusega või teadliku tegevusetusega;
 - e) põllumajandustootjat on eelnevalt teavitatud vastava nõuetele vastavuse nõude täitmisel esinenud puudustest;
 - f) nõuetele vastavuse nõude mittejärgimise ulatuse põhjal tuleb lähtuda tahtlusest?
3. Kas toetuse saanud isikut võib süüdistada „tahtlikus rikkumises”, kui kolmas isik teeb need tööd toetuse saanud isiku ülesandel?”

21. Euroopa Kohtus toimunud menetluses esitasid kirjalikud märkused Euroopa Komisjon, Madalmaade Kuningriik, Sloveenia Vabariik ja Eesti Vabariik. 25. septembril 2013 toimunud kohtuistungil osales ka van der Ham, kuid ei osalenud Eesti.

IV. Õiguslik hinnang

22. Järgmisena tuleb kõigepealt selgitada, milline viidatud määruste redaktsioon on käesolevas asjas kohaldatav (selle kohta allpool punkt A). Seejärel käsitletakse nõuete tahtliku rikkumise kriteeriume (selle kohta allpool punkt B) ja asjaolusid, mille puhul vastutab toetusesaaja tema ülesandel tööd tegevate isikute toimepandud rikkumiste eest (selle kohta allpool punkt C).

A – Kehtiv õiguslik olukord

23. Raad van State küsimused puudutavad määruse (EÜ) nr 1698/2005, mida on muudetud määrusega (EÜ) nr 74/2009, artiklit 51, ning määruse (EÜ) nr 1975/2006 artiklit 23 ja määruse (EÜ) nr 796/2004 artiklit 67 ilma kohaldatavat redaktsiooni täpsustamata.

24. Van der Hami valduste kohapealne kontroll teostati 13. märtsil 2009. Seetõttu tuleb käesolevas asjas kohaldada ja tõlgendada nimetatud määruste sel ajal kehtinud redaktsiooni.¹¹

25. Määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikli 51 puhul on see redaktsioon, mis kehtis *enne* selle muutmist määrusega (EÜ) nr 74/2009, kuna käesolevas asjas määrava tähtsusega muudatused hakkasid kehtima alles alates 1. jaanuarist 2010.

26. Ka määruse (EÜ) nr 1975/2006 artikleid 22 ja 23 on muudetud ja nimelt määruse (EÜ) nr 484/2009¹² artikli 1 lõigetega 10 ja 11, kuid need muudatused hakkasid samuti kehtima alles alates 1. jaanuarist 2010. Järelikult tuleb ka selle määrusega seoses tõlgendada enne muudatuste tegemist kehtinud redaktsiooni.

11 — Vt mh 14. oktoobri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-243/09: Fuß (EKL 2010, lk I-9849, punktid 39 ja 40) ja 30. mai 2013. aasta otsus kohtuasjas C-342/12: Worten (punktid 30 ja 31).

12 — Komisjoni 9. juuni 2009. aasta määrus (EÜ) nr 484/2009, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1975/2006 (ELT L 145, lk 25).

27. Määrust (EÜ) nr 796/2004 muudeti määrusega (EÜ) nr 380/2009 küll alles 16. mail 2009, st pärast van der Hami juures teostatud kontrolli, kuid need muudatused kehtisid nende toetustaotluste kohta, mis olid seotud 1. jaanuarist 2009 algavate aastate või lisatasuperioodidega. Seejärel tunnistati see vastavalt määruse (EÜ) nr 1122/2009¹³ artiklile 86 alates 1. jaanuarist 2010 kehtetuks, kuid seda kohaldati jätkuvalt nende toetustaotluste suhtes, mis olid seotud 1. jaanuarist 2010 algavate majandusaastate või lisatasuperioodidega. Seega on käesolevas asjas kohaldatav määrus (EÜ) nr 796/2004, mida on muudetud määrusega (EÜ) nr 380/2009. Tagasiulatuva jõuga seonduvaid probleeme see ei tekita, kuna käesolevas asjas kohaldatavaid sätteid ei ole muudetud.

A. Esimene ja teine eelotsuse küsimus

28. Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kuidas tuleb tõlgendada määruse (EÜ) nr 1975/2006 artiklis 23 ja määruse (EÜ) nr 796/2004 artikli 67 lõikes 1 kasutatud mõistet „tahtlik rikkumine”, ning kas seda mõistet võib tõlgendada nii, et tahtliku rikkumisega on tegemist juba siis, kui rikutakse pikalt püsinud poliitikat. Teise küsimusega, mis on sõnastatud veidi laiemalt, soovitakse teada, kas tahtlikku rikkumist tuleb eeldada siis, kui esineb üks või mitu siseriiklikes suunistes määratletud asjaolu.

1. Vastuvõetavus

29. Sloveenia valitsus märgib, et teisele küsimusele vastamisel tuleb piirduda juba esimeses küsimuses nimetatud kriteeriumiga, mis puudutab seda, kas on rikutud pikalt püsinud poliitikat. Ülejäänud punktides nimetatud kriteeriumidega seoses on küsimus puhtalt hüpoteetiline ja sel puudub otsene seos põhikohtuasjaga.

30. On tõsi, et haldusasutuse otsused tuginevad ainult nimetatud kriteeriumile. Siiski ei saa välistada, et vaidluse lahendamise seisukohast on tähtsad ka muud kriteeriumid. Seega tuleb vastata teisele küsimusele tervikuna.

2. Hinnang

31. Kahele esimesele küsimusele vastamiseks on asjakohane analüüsida kõigepealt tahtluse mõistet ja seejärel käsitleda siseriiklikke kriteeriume.

a) Tahtluse mõiste

32. Nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, ei ole mõistet „tahtlik rikkumine” määruse (EÜ) nr 1975/2006 artiklis 23 ja määruse (EÜ) nr 796/2004 artikli 67 lõikes 1 määratletud. Kuna määrused ei viita sellega seoses ka siseriiklikule õigusele, tuleb tahtluse mõistet liidu õiguses tõlgendada autonoomselt ja ühetaoliselt.¹⁴

33. Kohtupraktikas on tahtluse mõiste küll aeg-ajalt kasutusel, kuid seadusandja ega Euroopa Kohus ei ole siiani välja töötanud üldkehtivat definitsiooni.

13 — Komisjoni 30. novembri 2009. aasta määrus (EÜ) nr 1122/2009, 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, lk 65).

14 — Vt mh 18. jaanuari 1984. aasta otsus kohtuasjas 327/82: Ekro (EKL 1984, lk 107, punkt 11); 19. septembri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-287/98: Linster (EKL 2000, lk I-6917, punkt 43) ja 21. oktoobri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-467/08: Padawan (EKL 2010, lk I-10055, punkt 32).

34. Seda selgitab eelotsusetaotluse esitanud kohtu viidatud kohtuotsus Afrasiabi jt¹⁵ ja seal esitatud määruse (EÜ) nr 423/2007, milles käsitletakse Iraani vastu suunatud piiravaid meetmeid,¹⁶ artikli 7 lõigete 3 ja 4 tõlgendus. Nimetatud õigusnormi prantsuskeelse versiooni kohaselt on teadlik ja tahteline¹⁷ osalemine teatud tegevuses keelatud, mistõttu otsustas Euroopa Kohus, et mõlemad elemendid on laadilt kumuleeruvad.¹⁸ Seevastu on näiteks määruse (EÜ) nr 423/2007 saksakeelses,¹⁹ ingliskeelses²⁰ ja hollandikeelses²¹ versioonis kombineeritud mõisted „teadmine” ja „tahtlus”. Tahtluse tunnus hõlmab aga juba teadmist.²²

35. Kohtuotsusest Afrasiabi nähtub igal juhul, et oma seisukohad esitanud menetluse pooled on põhjendatult üksmeelsel arvamusel, et tahtluse mõiste hõlmab ka teadmist sõnaselgelt mainimata mõlemat elementi, nimelt teadmist²³ ja tahet. See põhineb piisaval üleeuroopalisel veendumusel,²⁴ mistõttu tuleb oletada, et sellest juhindub ka liidu seadusandja tahtluse mõiste kasutamisel.

36. Teadmine ja tahe peavad puudutama rikkumise esinemiseks nõutavaid koosseisutunnuseid. Kohtuotsusest Afrasiabi tuleb järeldada, et on piisav, kui teo toimepanija möönab rikkumist.²⁵

37. Järelikult tuleb tõdeda, et tahtlik rikkumine määruse (EÜ) nr 1975/2006 artikli 23 ja määruse (EÜ) nr 796/2004 artikli 67 lõike 1 tähenduses eeldab igal juhul, et teo toimepanijale on rikkumise toimepanemise võimalus teada ja ta möönab seda.

b) Madalmaade kriteeriumid tahtluse tuvastamiseks

38. Järgmisena tuleb välja selgitada, kas on lubatud loobuda teadmise ja tahte konkreetsest tuvastamisest ja oletada selle asemel tahtlust, kui on täidetud teatud tingimused, näiteks on rikutud pikalt püsinud poliitikat.

39. Komisjoni arvates võivad liikmesriigid vastu võtta vastavad eeskirjad, kui nad järgivad tõhususe ja võrdväärsuse põhimõtteid. Kriteeriumid ei või muuta liidu õiguse nõuete järgimist ülemäära raskeks ja need ei või olla ebasoodsamad kui siseriiklikud nõuded. Mõlemad põhimõtted on siseriiklike õigusnormide jaoks määrava tähtsusega üldjuhul ainult siis, kui liikmesriigid sätestavad liidu õigusnormide puudumise korral liidu materiaalõigusnormide kohaldamise menetluse.²⁶

40. Tõendite kogumine kuulub küll menetlusõiguse valdkonda; see ei kehti aga tõendite hindamise eeskirjade kohta, nagu käesolevas asjas kõne all olevad kriteeriumid. Need puudutavad liidu õiguses ette nähtud toetuste vähendamise materiaalõiguslike tingimuste kindakstegemist. Seetõttu peavad need kriteeriumid arvesse võtma nende tingimuste normatiivset sisu. See tähendab, et need ei või viia tahtluse eeldamiseni, kui puudub tahtlus liidu õiguse tähenduses, ega või välistada tahtlust, kuigi see liidu õiguse seisukohast esineb.

15 — 21. detsembri 2011. aasta otsus kohtuasjas C-72/11: Afrasiabi jt (EKL 2011, lk I-14285).

16 — Nõukogu 19. aprilli 2007. aasta määrus (EÜ) nr 423/2007, milles käsitletakse Iraani vastu suunatud piiravaid meetmeid (ELT L 103, lk 1).

17 — „Sciemment et volontairement”.

18 — Eespool 15. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Afrasiabi jt, punkt 64.

19 — „Wissentlich und vorsätzlich”.

20 — „Knowingly and intentionally”.

21 — „Bewust en opzettelijk”.

22 — Vt 28. oktoobri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-367/09: SGS Belgium jt (EKL 2010, lk I-10761, punkt 57).

23 — Eespool 22. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus SGS Belgium jt.

24 — Vt selle kohta juba kohtujurist Mayrase 29. oktoobri 1975. aasta ettepanek kohtuasjas 26/75: General Motors (EKL 1975, lk-d 1367, 1389).

25 — Viidatud eespool 15. joonealuses märkuses, punkt 64. Vt ka 18. mai 2006. aasta otsus kohtuasjas C-221/04: komisjon vs. Hispaania („saarmas”, EKL 2006, lk I-4515, punkt 71), tahtliku käitumise kohta.

26 — 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); 4. juuli 2006. aasta otsus kohtuasjas C-212/04: Adeneler jt (EKL 2006, lk I-6057, punkt 95); 12. septembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-300/04: Eman ja Sevinger (EKL 2006, lk I-8055, punkt 67); 28. juuni 2007. aasta otsus kohtuasjas C-1/06: Bonn Fleisch (EKL 2007, lk I-5609, punkt 41) ja 12. juuli 2012. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-608/10, C-10/11 ja C-23/11: Südzucker (punkt 62).

41. Nõuete tahtliku rikkumise tingimuse kasutamist võidakse raskendada, kui iga kõnealune kriteerium tingiks tahtluse ümberlukkamatu eeldamise, nagu sellele viitavad kaks esimest eelotsuse küsimust. Seda seetõttu, et ei saa välistada, et need kriteeriumid on täidetud, kuigi rikkumine ei toimunud tahtlikult.

42. Väetiste laotamine on selge juhtum. Seda tegevust teostatakse üldjuhul tahtlikult ja teatud viisil. Kui selles valdkonnas kehtib pikalt püsinud poliitika, võib oletada, et asjassepuutuvatele isikutele oli teatud laotamisviisi puhul esinev rikkumise oht teada ja nad vähemalt möönsid seda.

43. Muude rikkumiste puhul võib tahtlik käitumine aga, olenemata sellest, et teo toimepanija on rikkumisest teadlik, olla kaheldav. Mõelgem näiteks sellistele range kaitse all olevatele taimedele elupaikade direktiivi²⁷ artikli 13 tähenduses, mida ei või vastavalt määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikli 51 lõikele 1 ja III lisa punkti A alapunktile 5 tahtlikult lõigata ega hävitada, kusjuures piisab sellest, et kahju tekitamist tunnistatakse.²⁸ Neid õigusnorme võidakse näiteks rikkuda niitmisega rohumaadel, kus kasvavad rangelt kaitstavasse liiki kuuluvad taimed, mida ei pandud hoolimata hoolikast kontrollimisest tähele. Sellisel juhul peab olema vähemalt võimalik Madalmaade kriteeriumid ümber lükata.

44. Kui kriteeriumide sisu kõrvale jätta, siis ei ole kahtlust, et – nagu rõhutab Madalmaade valitsus – Madalmaade suuniste artikli 8 lõige 2 nõuab sõnastuse kohaselt ainult seda, et tahtluse olemasolu hindamisel tuleb *aluseks võtta* teatud kriteeriumid. Sobivate kriteeriumide pelk arvessevõtmine ei saa nimelt kahju tekitada.

45. Enamik suunistes esitatud kriteeriume toetab tahtluse tuvastamist.

46. Käesolevas asjas tähtsaimat kriteeriumi, mille haldusasutus tahtluse esinemise põhjendamiseks esitas, nimelt seda, et eeskirjad, mille kohaselt ei või laotada sõnnikut rohke kasvuhoonegaaside heitega, on pikalt püsinud poliitika, ei või siiski väärsti mõista. See ei võimalda teha vastupidist järeldust, et kahtluse korral tuleb lähtuda sellest, et uusi nõudeid ei rikuta tahtlikult. Põllumajandustoetuste saaja peab teadma *kõiki* nõudeid, mida tuleb toetuse saamiseks järgida. Kui seda viga vältida, toetab see kriteerium igati keelu tahtliku rikkumise eeldamist. Seda seetõttu, et see võimaldab oletada, et toetusesaajale pidi asjassepuutuvate nõuete rikkumise oht teatud tegevuste korral teada olema, mistõttu võib oletada, et ta vähemalt möönis rikkumist.

47. Lõpuks on teine küsimus õigusnormi komplekskuse kriteeriumi kohta ebaselge: loomulikult ei võimalda nõude kompleksus teha järeldust, et tegemist on tahtliku rikkumisega. Pigem võib väga kompleksseid nõudeid eriti hõlpsasti väärsti mõista. Seetõttu kehtestati komplekskuse kriteerium pigem kaudse tõendina selle kohta, et tahtlust ei saa eeldada. Seda kriteeriumi ei või siiski ka mõista nii, et see tingimata välistab tahtluse.

48. Kokkuvõttes tuleb tõdeda, et ühise põllumajanduspoliitika nõuetele vastavuse õiguslikku raamistikku käsitlevate Madalmaade suuniste artikli 8 lõikes 2 loetletud kriteeriumid võib aluseks võtta, et ümberlukatavalt eeldada määruse (EÜ) nr 1782/2003 artiklites 4 ja 5 ning III ja IV lisas sätestatud nõuete tahtlikku rikkumist. Nende kriteeriumide tõlgendamine ja rakendamine ei või aga õõnestada „tahtliku” rikkumise tingimust.

27 — Nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (EÜT L 206, lk 7; ELT eriväljaanne 15/02, lk 102).

28 — Eespool 25. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus komisjon vs. Hispaania („saarmas”).

B. Kolmas eelotsuse küsimus

49. Kolmanda küsimusega soovib Raad van State teada, kas põllumajandustootjat võib süüdistada tahtlikus rikkumises, kui kolmas isik tegi tema ülesandel töid, mis põhjustasid rikkumise. Sellega seoses on võimalik rakendada erisuguseid süüksarvamise süsteeme. Eriti tõhus oleks toetusesaaja süüst sõltumatu vastutus iga rikkumise eest tema ettevõttes või vähemalt iga rikkumise eest, mille põhjustas teo toime pannud isik. Toetust saanud põllumajandustootjat koheldaks tunduvalt leebemalt, kui süüksarvamine piirduks toetust saanud isiku enda süüliste rikkumistega. Järgmisena näitan ma, et tuleb leida kesktee nende kahe äärmuse vahel.

1. Sõnastus

50. Vastavalt määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikli 51 lõikele 1 eeldavad toetuse vähendamine või andmata jätmine, et nõudeid on „konkreetselt põllumajandustootjale otseselt omistatava tegevuse või tegevusetuse tõttu” rikutud.

51. Vastavalt määruse (EÜ) nr 1975/2006 artiklile 22 kohaldatakse nõuetele mittevastavuse kindlakstegemisele järgnevate vähendamiste ja väljaarvamiste suhtes muu hulgas määruse (EÜ) nr 796/2004 artikli 65 lõiget 2. See sätestab, et tegevuse või tegematajätmise saab omistada põllumajandustootjale, „kes rikkus nõudeid”.

52. Asjaolu, et selle sätte kohaselt on nõutav rikkumise otsene omistamine ja see, et toetusesaaja peab olema isiklikult nõudeid rikkunud, viitavad sellele, et toetuse vähendamist õigustab ainult isiklik rikkumine. Määruse (EÜ) nr 796/2004 artikli 65 lõike 2 prantsuskeelne versioon, mis on siiski veidi laiemalt sõnastatud, peab piisavaks, et toetusesaaja on rikkumise põhjustanud („être à l'origine”).

53. Liidu õigusnormi eri keeleversioone tuleb tõlgendada ühetaoliselt. Juhul kui keeleversioonid üksteisest erinevad, tuleb sätet üldjuhul tõlgendada lähtuvalt selle õigusakti üldisest ülesehitusest ja eesmärgist, mille osa see säte moodustab.²⁹ Õigusnormi, mis keeleversioonides erineb, tuleb siiski tõlgendada ka selle autori tegelikust tahtest lähtuvalt.³⁰

2. Asjaomaste määruste ettevalmistavad materjalid

54. Määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikli 51 lõikes 1 sätestatud tingimus, mille kohaselt peab rikkumine põhinema „konkreetselt põllumajandustootjale otseselt omistataval tegevusel või tegevusetusel”, sõnastati siis, kui määruse nr 1782/2003 artikli 6 lõikes 1 kehtestati nn nõuetele vastavuse süsteem, st põllumajandustoetused seoti keskkonnastandarditega.

55. Käesolevas asjas käsitletava määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikli 51 lõike 1 saksa- ja hollandikeelne versioon erinevad küll mõningal määral määruse (EÜ) nr 1782/2003 artikli 6 lõike 1 sõnastusest, kuid siiski näitavad eelkõige nende sätete inglise- ja prantsuskeelne versioon, et põhimõtteliselt on need sisult identsed. Seetõttu tuleb lähtuda sellest, et saksa- ja hollandikeelse versiooni erinevused on tingitud üksnes vähem täpsest tõlkest, kuid sisult need ei erine.

29 — 5. detsembri 1967. aasta otsus kohtuasjas 19/67: van der Vecht (EKL 1967, lk-d 462, 473); 27. oktoobri 1977. aasta otsus kohtuasjas 30/77: Bouchereau (EKL 1977, lk 1999, punktid 13 ja 14); 14. juuni 2007. aasta otsus kohtuasjas C-56/06: Euro Tex (EKL 2007, lk I-4859, punkt 27) ja 21. veebruari 2008. aasta otsus kohtuasjas C-426/05: Tele2 Telecommunication (EKL 2008, lk I-685, punkt 25).

30 — 12. novembri 1969. aasta otsus kohtuasjas 29/69: Stauder (EKL 1969, lk 419, punkt 3); 7. juuli 1988. aasta otsus kohtuasjas 55/87: Moksel Import und Export (EKL 1988, lk 3845, punkt 49); 20. novembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-268/99: Jany jt (EKL 2001, lk I-8615, punkt 47); 27. jaanuari 2005. aasta otsus kohtuasjas C-188/03: Junk (EKL 2005, lk I-885, punkt 33) ja 22. oktoobri 2009. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-261/08 ja C-348/08: Zurita García ja Choque Cabrera (EKL 2009, lk I-10143, punkt 54).

56. Komisjon tegi määruse nr 1782/2003 vastuvõtmiseks rakendatud seadusandlikus menetluses ettepaneku vähendada oluliste nõuete täitmatajätmisel toetust või jätta see andmata.³¹ See ettepanek on tuvastatav määruse põhjenduses 2, mis sätestab, et otsetoetuse maksmine tuleb siduda nõuete järgimisega, ilma et oleks mainitud rikkumise otsest omistamist. On üksnes märgitud, et vähendamise suurus tuleb kindlaks määrata proportsionaalsete, objektiivsete ja järkjärguliste kriteeriumide alusel.

57. Liikmesriigid seevastu omistasid nõukogus suurt tähtsust toetusesaaja otsesele vastutusele.³² Seetõttu tuleb lähtuda sellest, et seadusandja tahtis praegu kehtiva sõnastusega takistada seda, et toetusi vähendataks põllumajandustootja isiklikust vastutusest sõltumata.

58. Määruse (EÜ) nr 1698/2005 põhjendust 45 saab mõista selle lähenemisviisi kinnituseks. Selle kohaselt tuleks luua karistuste süsteem juhuks, kui toetust *saavad isikud* ei täida oma ettevõttes määruses (EÜ) nr 1782/2003 sätestatud kohustuslikke nõudeid, võttes arvesse rikkumiste raskust, ulatust, püsivust ja kordumist. Kui rikkumist ei ole aga toime pannud toetusesaaja, ei tule karistust määrata.

59. Konkreetsele põllumajandustootjale otseselt omistatava rikkumise esinemise tingimust täpsustati määruse (EÜ) nr 796/2004 artikli 65 lõikega 2. Selle esialgses saksa-, taani-, inglisi-, itaalia-, hollandi- ja rootsikeelses versioonis eeldas rikkumise omistamine, et põllumajandustootja ise oli jätnud nõuded täitmata. Seda oleks võinud mõista nii, et toetuse vähendamine on lubatud ainult *isiklike* rikkumiste korral.

60. Hiljem jäeti nimetatud keeleversioonides sõna „ise” siiski välja, täpsustamaks, et asjaomasele põllumajandustootjale saab panna vastutuse ka siis, kui „põllumajandustootja sõna otseses mõttes ise ei tegutsenud”.³³ Nagu Madalmaade valitsus rõhutab, *ei ole* toetusesaaja vastutus seetõttu piiratud isiklike rikkumistega.

61. Määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikli 51 lõike 1 ja määruse (EÜ) nr 796/2004 artikli 65 lõike 2 ettevalmistavaid materjale koos vaadeldes saab järeldada, et karistus tuleb määrata sellise rikkumise eest, mille eest toetusesaaja isiklikult vastutab, kuid rikkumise isiklik toimepanemine ei ole nõutav.

3. Süstemaatilised seosed

62. Määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikli 51 lõike 1 ja määruse (EÜ) nr 796/2004 artikli 65 lõike 2 vaheline süstemaatiline seos võimaldab toetusesaaja vastutust täpsustada (selle kohta allpool punkt a). Seevastu ei nõua süsteemi hilisemad muudatused (selle kohta allpool punkt b) ega üldpõhimõtted (selle kohta allpool punkt c) või kuritarvitamisega seotud ohud (selle kohta allpool punkt d) toetusesaaja vastutuse laiendamist.

a) Süülisus

63. Seni esitatud kaalutlused räägivad suures osas selle poolt, et toetuse vähendamine peab piirduma rikkumistega, mille eest vastutab toetusesaaja. Positiivsed vastutuse kindlakstegemise kriteeriumid tulenevad sätetest, mis seovad toetuse vähendamise tahtluse ja hooletusega.

31 — Ettepanek: nõukogu määrus, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja toetuskavad teatud kultuurtaimede tootjate jaoks, artikkel 6, KOM(2003) 23, lk 23.

32 — Mitteametlik dokument 1 „Annex III and Article 6”, nõukogu 3. juuni 2003. aasta dokument 9971/03 ADD 1.

33 — Vt eespool 9. joonealuses märkuses viidatud määruse (EÜ) nr 239/2005 artikli 2 lõige 3 ja põhjendus 18. Prantsuskeelne versioon nõudis algselt, et põllumajandustootja oleks rikkumise otseselt põhjustanud. Pärast parandamist ei pidanud põhjustamine enam otsene olema. Teistes keeleversioonides, nt eesti ja poola keeles, on sõna „isiklikult” siiski alles. Seejuures on ilmselt tegemist veaga teksti koostamisel.

64. Kumbki algmäärus, ei määrus (EÜ) nr 1698/2005 ega määrus (EÜ) nr 1782/2003 ei sisalda küll vastavaid sätteid, kuid määruse (EÜ) nr 1975/2006 artikkel 23 viitab esimesena nimetatud määruse artikli 51 rakendamiseks määruse (EÜ) nr 796/2004 artiklitele 66 ja 67. Need sätestavad vähendamiste ja väljaarvamiste kohaldamise hooletuse ja tahtliku rikkumise puhul.

65. Kuigi hooletust ja tahtlikku rikkumist on seega sõnaselgelt nimetatud vaid seoses karistusmeetmega, tuleb konteksti põhjal järeldada, et mõlemad tunnused eraldi võetuna kujutavad endast ka karistamise määramise eeldust. Vähendamiste ja väljaarvamiste süsteem vastavalt määruse (EÜ) nr 1698/2005 artiklile 51 rajaneb seetõttu süüühimõttel. Vastutada tuleb süüliselt toimepandud rikkumise eest, mis põhineb kas hooletusel või tahtlusel.

66. Seda käsitlust kinnitavad määruse (EÜ) nr 796/2004 põhjendused 56 ja 57. Vastavalt esimesena nimetatud põhjendusele on kavandatud vähendamiste ja väljaarvamiste süsteemil aga nõuetele vastavuse kohustustega seoses (keskkonnaõiguse valdkonnas) hoopis muu eesmärk, nimelt motiveerida põllumajandustootjaid austama nõuetele vastavuse valdkonnas juba kehtivaid õigusakte. Seda süsteemi tuleks seetõttu rakendada ainult selliste rikkumiste puhul, mis võivad põllumajandustootjaid mõjutada. Need on hoolimatust või tahtlikust tegutsemisest tingitud rikkumised, nagu kinnitab põhjendus 57.

67. Ainuüksi asjaolu, et tööde tegemine on tehtud ülesandeks kolmandatele isikutele, ei välista põllumajandustootja enda süüd. See võib eelkõige puudutada lepingupartneri valikut, juhendamist või tema üle teostatavat järelevalvet (*culpa in eligendo, instruendo vel custodiendo*).

68. Toetusesaaja peab nimelt üldjuhul tagama, et isikul, kes teeb tema ülesandel ettevõttes tööd, oleksid vajalikud oskused ja teadmised, et rikkumisi vältida. Eelkõige ei või ta anda ülesannet, mis viib paratamatult nõuete rikkumiseni, vaid peab ülesande sõnastama nii, et tööde tegemisega ei kaasne rikkumisi. Peale selle peab ta teostama teenuseosutaja üle asjakohast järelevalvet, et vajaduse korral rikkumisi takistada.

69. Käesolevas asjas oleks mõisteta, kui Madalmaade ametiasutused oletaksid pikalt püsinud poliitika tõttu, mis lubab heita sõnniku laotamisel keskkonda vaid vähesel määral kasvuhoonegaase, eeldanud, et tegemist on tahtliku rikkumisega. Sel juhul oleks toetusesaaja ülesanne see eeldus ümber lükata. Sel eesmärgil võiks ta näiteks tõendada, et ta on asjaomaste tööde tegemise teinud ülesandeks usaldusväärsele ja kogenud põllumajandusettevõtjale ning andnud talle korralduse laotada sõnnikut vähesel kasvuhoonegaaside heitega, ja et ta on teostanud tema üle asjakohast järelevalvet ja teavitanud teda oma põllumajandusmaal kehtivatest eritingimustest. Kui tööde tellijal ei õnnestu tõendada, et ta on oma kohustusi täielikult täitnud, võib sageli eeldada, et tegemist on ainult hooletusest toime pandud teoga. Ilmsete rikkumiste korral, näiteks kui töö tehakse ülesandeks mitteusaldusväärsele põllumajandusettevõtjale, kelle üle ei teostata piisavat järelevalvet, võib siiski eeldada, et tööde tellija mõnab nõuete rikkumist, st käitub tahtlikult.

b) Rikkumise omistamine maa üleandmise korral

70. Põhikohtuasjas ei saa rikkumise omistamise laiendamisel tugineda eelotsusetaotluses mainitud kohtuasjale Langestraat³⁴.

71. Selles kohtuasjas kinnitas Euroopa Kohus, et kui isik, kellele põllumajandusmaa üle anti või kes selle üle andis, eirab nõuetele vastavuse nõudeid, siis tuleb see rikkumine *täies mahus* omistada põllumajandustootjale, kes toetustaotluse esitas.³⁵

34 — Viidatud eespool 2. joonealuses märkuses.

35 — Eespool 2. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Maatschap L.A. en D.A.B. Langestraat en P. Langestraat-Troost, punkt 44.

72. See otsus põhineb aga määruse (EÜ) nr 73/2009 artikli 23 lõike 1 teisel lõigul.³⁶ Seda sätet ei saa käesolevas asjas juba ajalistel põhjustel kohaldada. See puudutab teistsugust olukorda, nimelt konkreetselt maa üleandmist.

c) Rikkumise omistamine *respondeat superior*'i põhimõtte alusel

73. Madalmaade valitsus püüab kaugemale ulatuvat vastutust siiski põhjendada *respondeat superior*'i põhimõttega, mille kohaselt on isik, kes teeb asjaomase töö tegemise ülesandeks kolmandatele isikutele, kolmandate isikute eest vastutav.

74. Minu arvates ei tulene selline üldine reegel liidu õigusest ja ka Madalmaade valitsus ise ei ole seda millegagi põhjendanud.

75. Mis puudutab liikmesriikide õigust, siis näib, et Madalmaade tsiviilõiguses on see reegel tuntud nii lepinguõiguses kui ka lepinguväliste kohustuste suhtes kohaldatavas õiguses, seega lepinguvälist kahju reguleerivas õiguses.³⁷

76. Liikmesriikide õiguskordade võrdlemisel ilmnevad siiski erinevused. Nii ei tunne mõne liikmesriigi õigus lepinguvälise kahju valdkonnas põhimõtet, mille kohaselt omistatakse ettevõtjat kohustuste täitmisel abistavate isikute toimepandud rikkumine ettevõtjale sõltumata tema enda süüst. Toetusesaaja ei vastuta seal seetõttu abistava isiku toimepandud rikkumise eest samamoodi kui enda toimepandud rikkumise eest, vaid teeb seda ainult osas, milles tal on isiklik süü seoses abistava isiku valiku või tema üle teostatava järelevalvega.³⁸

77. Teistsugune olukord valitseb lepinguõiguse valdkonnas. Kui isik kasutab lepingulise kohustuse täitmiseks kolmanda isiku abi, tuleb valdava enamiku liikmesriikide puhul lähtuda sellest, et nende õiguskordades on ette nähtud lahendused, mille kohaselt tuleb võlgnikku kohustuste täitmisel abistavate isikute poolt lepingupartneri suhtes toimepandud rikkumine lõppkokkuvõttes omistada võlgnikule. Võlgnik vastutab tema ülesandel tegutseva kolmanda isiku toimepandud rikkumise eest samamoodi kui enda toimepandud rikkumise eest.³⁹

78. Seega on abistavate isikute vastutuse puhul tegemist lepinguõiguse üldtunnustatud reegluga. Van der Hamile antud toetus ei põhine seevastu lepingupoolte autonoomia põhimõtte alusel sõlmitud lepingul, vaid avaliku võimu organi vastu võetud avalik-õiguslikul aktil. Siiski sarnaneb see õigussuhe lepinguga, kuna see paneb samamoodi kui leping aluse paljudele vastastikustele kohustustele, mille puhul on jooksev toetuse andmine seotud toetuse saamise nõuete täitmisega.

79. Sellele vastavalt näib, et põhimõtet, mille kohaselt vastutab isik oma lepingupartneritest abistavate isikute tegevuse eest, saab kohaldada analoogia alusel, kuna selle mõte seisneb selles, et isik, kes kasutab oma kohustuse täitmiseks kolmanda isiku abi ja saab sellest tänu oma tegevusulatus laiendamisele kasu, peab kandma ka kahju, mis tuleneb võimalikust abistava isiku toimepandud rikkumisest. Lepingupartneri halvemasse olukorda seadmist seoses vastutusega võlgnikupoolse kohustuste rikkumise eest tuleb järelikult vältida.

36 — Nõukogu 19. jaanuari 2009. aasta määrus (EÜ) nr 73/2009, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames põllumajandustootjate suhtes kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja teatavad toetuskavad põllumajandustootjate jaoks, muudetakse määruseid (EÜ) nr 1290/2005, (EÜ) nr 247/2006, (EÜ) nr 378/2007 ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1782/2003 (ELT L 30, lk 16).

37 — Vt Burgerlijk Wetboek'i (Madalmaade tsiviilseadustik) artiklid 6:76 või 6:170, 6:171 ja 6:172.

38 — Vt nt Saksa õiguse kohta Bürgerliches Zivilgesetzbuch'i (Saksa tsiviilseadustik) § 831, Austria õiguse kohta Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch'i (Austria tsiviilseadustik) artikkel 1315 ja Hispaania õiguse kohta Código Civil'i (Hispaania tsiviilseadustik) artikkel 1903.

39 — Vt selle kohta põhjalikult F. Ranieri, *Europäisches Obligationenrecht*, 3. Aufl., 2009, lk 796 jj. Vt ka Draft Common Frame of Reference (DCFR) artikkel III-2:106 („Võlgnik, kes teeb oma kohustuse täitmise ülesandeks teisele isikule, vastutab ise täitmise eest”) ja tõendid liikmesriikide õiguse kohta dokumendis *Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law – Draft Common Frame of Reference (DCFR)*, lk 762 jj, kättesaadav aadressil http://ec.europa.eu/justice/contract/files/european-private-law_en.pdf.

80. See kaalutlus ei muuda siiski asjaolu, et liidu seadusandja ei lisanud *respondeat superior*'i põhimõtet õigusnormidesse, mis käsitlevad põllumajandustoetuste vähendamist nõuetele vastavuse nõuete rikkumise tõttu. Pigem lähtus ta määruse (EÜ) nr 1698/2005 artiklis 51 sõnaselgelt sellest, kas rikkumine tuleb otseselt omistada toetusesaajale või mitte, ja täpsustas rikkumise omistamist määruse (EÜ) nr 796/2004 artiklites 65–67 süülise käitumise eest vastutamise tähenduses.

81. Seega ei oleks õiguskindluse põhimõttega kooskõlas eeldada toetusesaaja süüst sõltumatut vastutust isikute eest, kes teevad tööd tema ülesandel. See põhimõte nõuab, et õigusnorm oleks selge ja täpne ning õigussubjektid saaksid selle kohaldamist ette näha. Seda nõuet tuleb eriti rangelt järgida siis, kui tegemist on õigusnormidega, mis võivad tekitada asjaomasele isikule rahalisi kohustusi.⁴⁰

d) Kuritarvituste oht

82. Seda, et nõutav on süüline tegevus, ei saa lõpuks ümber lükata ka Madalmaade valitsuse väide, et põllumajandustootja vastutuse kitsas tõlgendamine võib soodustada kuritarvitusi.

83. Oluline kuritarvituste oht esineks kindlasti siis, kui toetusesaaja vastutus piirduks tema enda toimepandud rikkumistega, nagu asjaomase sätte sõnastus selle väga kitsa tõlgendamise korral tõlgendada võimaldaks. Seda seetõttu, et sel juhul võimaldaks lihtne tööjaotus nõuetest kõrvale hoida.

84. Kui piirata toetusesaajate vastutust süülise rikkumistega, ei soodusta see siiski kuritarvitusi. Iga kuritarvitus oleks nimelt vältimatult seotud toetusesaaja süüga.

4. Järeldus kolmanda küsimuse kohta

85. Seega tuleb määruse (EÜ) nr 1698/2005 alusel toetust saavale põllumajandustootjale omistada nõuetele vastavuse nõuete rikkumine, mille panid toime isikud, kes teevad tööd tema ülesandel, ainult siis, kui ta oli rikkumises ise süüdi, kusjuures tema süü võib eelkõige põhineda nende isikute valikul, juhendamisel või nende üle teostataval järelevalvel.

V. Ettepanek

86. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Tahtlik rikkumine määruse (EÜ) nr 1975/2006 artikli 23 ja määruse (EÜ) nr 796/2004 artikli 67 lõike 1 tähenduses eeldab igal juhul, et teo toimepanijale on rikkumise toimepanemise võimalus teada ja ta möönab seda.
2. Ühise põllumajanduspoliitika nõuetele vastavuse õiguslikku raamistikku käsitlevate Madalmaade suuniste artikli 8 lõikes 2 loetletud kriteeriumid võib võtta aluseks, et ümberlõukatavalt eeldada määruse (EÜ) nr 1782/2003 artiklites 4 ja 5 ning III ja IV lisas sätestatud nõuete tahtlikku rikkumist. Nende kriteeriumide tõlgendamine ja rakendamine ei või aga õonestada „tahtliku” rikkumise tingimust.

40 — Vt 16. septembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-288/07: Isle of Wight Council jt (EKL 2008, lk I-7203, punkt 47); 10. septembri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-201/08: Plantanol (EKL 2009, lk I-8343, punkt 46 ja seal viidatud kohtupraktika) ning konkreetselt põllumajandustoetuste kohta 25. septembri 1984. aasta otsus kohtuasjas 117/83: Könecke (EKL 1984, lk 3291, punkt 11); 18. novembri 1987. aasta otsus kohtuasjas 137/85: Maizena jt (EKL 1987, lk 4587, punkt 15) ja 12. detsembri 1990. aasta otsus kohtuasjas C-172/89: Vandermoortele vs. komisjon (EKL 1990, lk I-4677, punkt 9).

3. Määruse (EÜ) nr 1698/2005 alusel toetust saavale põllumajandustootjale tuleb omistada määruse (EÜ) nr 1782/2003 artiklites 4 ja 5 ning III ja IV lisas sätestatud nõuete rikkumine, mille panid toime isikud, kes teevad tööd tema ülesandel, ainult siis, kui ta oli rikkumises ise süüdi, kusjuures tema süü võib eelkõige põhineda nende isikute valikul, juhendamisel või nende üle teostataval järelevalvel.