



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK

NILS WAHL

esitatud 4. juunil 2015¹

Kohtuasi C-103/14

Bronius Jakutis,

Kretingalės kooperatinė ŽŪB

versus

**Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos,
Lietuvos valstybė**

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Vilniaus apygardos administracinis teismas (Leedu))

Eelotsusetaotlus — Ühine põllumajanduspoliitika — Määruse (EÜ) nr 73/2009 tõlgendamine — Määruse nr 73/2009 artikli 10 lõike 1 ja artikli 132 lõike 2, komisjoni rakendusotsuse C(2012) 4391 (final) ja komisjoni 20. oktoobri 2011. aasta töödokumendi DS2011/14/REV2 kehtivus, arvestades 2003. aasta ühinemisakti ning õiguskindluse, õiguspärase ootuse kaitse, hea halduse, ausa konkurentsi ja diskrimineerimiskeelu põhimõtteid ja ELTL artiklis 39 välja toodud ühise põllumajanduspoliitika eesmärgid — Uutes liikmesriikides põllumajandustootjatele makstavate otsetoetuste ümbersuunamine — Täiendavate riiklike otsetoetuste vähendamine — Vanades ja uutes liikmesriikides makstavate otsetoetuste tasemed — Võrdlemine — Otsetoetuste tasemete ühtlustumine aastal 2012 — Vanades ja uutes liikmesriikides makstavate otsetoetuste tasemete ühetaolisust tuvastada võimaldavate andmete puudumine — Põhjenduse puudumine — Euroopa Liidu Teatajas avaldamata jätmine

I. Sissejuhatus

1. Käesolev kohtuasi käsitleb kompleksset küsimust Euroopa Liidu liikmesriikides põllumajandustootjatele makstud otsetoetuste *tasemete* võrdlemise võimalikkusest, vaatamata eri liikmesriikides makstud toetussummade suurele erinevusele.
2. Selline võrdlus on vajalik eelkõige selleks, et teada, kas otsetoetuste ümbersuunamine ja täiendavate riiklike otsetoetuste vähendamine sai olla kohaldatav 2012. aastal nendes uutes liikmesriikides, kes ühinesid liiduga 1. mail 2004 (edaspidi „EL-10 riigid“). On vaieldamatu, et küsimus on EL-10 riikide põllumajandustootjatele äärmiselt oluline.
3. EL-10 riikides hakati vastavalt *phasing-in*-kavale pärast liiduga ühinemist järkjärgult rakendada põllumajandustootjate otsetoetusi, mis pidid aastaks 2013 jõudma teistes liikmesriikides makstavate toetustega 100% samale tasemele. Eelotsusetaotluse tõstatatud küsimused puudutavad 2012. aastal EL-10 riikides kohaldatud otsetoetuste tasemete võrdlust vastavate tasemetega nendes liikmesriikides, mis kuulusid liitu 30. aprilli 2004. aasta seisuga (edaspidi „EL-15 riigid“).

¹ — Algkeel: prantsuse.

4. Vilniaus apygardos administracinis teismase (Leedu) esitatud eelotsusetaotlus käsitleb esiteks teatavate nõukogu määruse (EÜ) nr 73/2009² sätete tõlgendamist ning teiseks teatavate selle määruse, komisjoni rakendusotsuse C(2012) 4391 final³ ja komisjoni töödokumendi DS/2011/14/REV 2⁴ sätete kehtivust. Eelotsuse küsimuste uurimiseks tuleb viidata ELTL artiklile 39, 2003. aasta ühinemisaktile⁵ ja teatavatele liidu õiguse üldpõhimõtetele.

5. Kuigi EL-10 riikide otsetoetuste ümbersuunamise ja täiendavate riiklike toetuste vähendamise küsimus on Euroopa Kohtus käsitusel esimest korda, on otse Euroopa Liidu Üldkohtusse varem pöördutud hagidega, milles paluti liidu õigusaktide tühistamist selles valdkonnas⁶. Siiski on endiselt aktuaalne küsimus, kuidas tõlgendada mõistet „otsetoetuste tase” määruse nr 73/2009 artikli 10 lõike 2 tähenduses⁷.

II. Õiguslik raamistik – liidu õigus

A. 2003. aasta ühinemisakt

6. 2003. aasta ühinemisakti artikkel 9 sätestab:

„Käesoleva akti sätetel, mille eesmärgiks või tagajärjeks on institutsioonide poolt vastu võetud aktide kehtetuks tunnistamine või muutmise muul viisil kui üleminekumeetmena, on samasugune õigusjõud nagu nendel sätetel, mida nendega kehtetuks tunnistatakse või muudetakse, ning nende suhtes kehtivad samasugused eeskirjad.”

B. Määrus (EÜ) nr 1259/1999

7. Vastavalt nõukogu määruse (EÜ) nr 1259/1999 (edaspidi „määrus nr 1259/1999”)⁸ artiklile 1 kohaldatakse määrust ühise põllumajanduspoliitika kohaste toetuskavade alusel talupidajatele makstud otsetoetuste suhtes, mida rahastab täielikult või osaliselt Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi (EAGGF) tagatisrahastu⁹.

2 — 19. jaanuari 2009. aasta määrus, 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) (edaspidi „määrus nr 73/2009”).

3 — 2. juuli 2012. aasta rakendusotsus, millega kiideti heaks täiendavate riiklike otsetoetuste andmine Leedus 2012. aastal (teatavaks tehtud numbri C(2012) 4391 all) (edaspidi „rakendusotsus K(2012) 4391”).

4 — 20. oktoobri 2011. aasta töödokument (edaspidi „töödokument DS/2011/14/REV 2”).

5 — 23. septembri 2003. aasta akt Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi ühinemistingimuste ja Euroopa Liidu aluslepingutesse tehtavate muudatuste kohta (ELT 2003, L 236, lk 33) (edaspidi „2003. aasta ühinemisakt”).

6 — Nimelt palusid kohtuasjas T-386/13 Leedu Kėdainių rajono Okainių žūb, ja veel 134 hagejat Üldkohtul tühistada rakendusotsus C(2012)4391 – st sama rakendusotsuse, mida puudutab käesolevas juhul esitatud eelotsusetaotlus – ning tunnistada ELTL artikli 277 alusel kohaldamatuks esiteks määruse nr 73/2009 artikli 132 lõike 2 viimane lõik ja teiseks üks osa selle määruse artikli 10 lõikest 1. Üldkohus jättis hagi kohtuasjas Kėdainių rajono Okainių jt vs. nõukogu ja komisjon (T-386/13, EU:T:2014:754) tehtud määrusega vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata, kuna otsuse tühistamise nõue polnud esitatud ette nähtud tähtaja jooksul ning vastuhagis oli esitatud vastuvõetamatuse vastunäide. Seevastu kohtuasjas Leedu vs. komisjon (T-533/13) palus Leedu Vabariik Üldkohtul tühistada komisjoni 19. juuli 2013. aasta rakendusotsuse C(2013) 4487 final artikli 1 lõike 4, mis lubas Leedus aastal 2013 riiklikku üleminekuabi. Kohtuasja läbivaatamine peatati seniks, kuni Euroopa Kohus on käesolevas kohtuasjas esitatud eelotsuse küsimustele vastanud.

7 — Mis puudutab ümbersuunamist, siis kohtuasjas T-333/09 (kohtuotsus Poola vs. komisjon, T-333/09, EU:T:2012:449) palus Poola Vabariik tühistada komisjoni 10. juuni 2009. aasta otsuse 2009/444/EÜ, millega määratakse kindlaks nõukogu määruse (EÜ) nr 73/2009 artiklite 7 ja 10 kohasest toetuste ümbersuunamisest tulenevate summade jaotus liikmesriikide vahel aastateks 2009–2012, (ELT L 148, lk 29) I lisa. Otsetoetuste tasemete küsimust Üldkohus selles kohtuotsuses otseselt ei käsitlenud. Kohtuotsuses Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169) oli Euroopa Kohtul võimalus anda hinnang otsetoetuste ümbersuunamisele ja täiendavale vähendamisele vanades liikmesriikides aastatel 2009–2012, kuid otsetoetuste taseme küsimus siiski käsitusel ei olnud.

8 — 17. mai 1999. aasta määrus, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames kohaldatavate otsetoetuskavade ühised eeskirjad (EÜT L 160, lk 113; ELT eriväljaanne 03/25, lk 424).

9 — Välja arvatud toetused, mis on ette nähtud nõukogu 17. mai 1999. aasta määrusega (EÜ) nr 1257/1999 Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi (EAGGF) toetuse kohta maaelu arendamiseks ning teatavate määruste muutmise ja kehtetuks tunnistamise kohta (EÜT L 160, lk 80; ELT eriväljaanne 03/25, lk 391).

8. 2003. aasta ühinemisakti II lisa 6. peatüki punkt 27 näeb ette määrusesse nr 1259/1999 tehtavad muudatused, sh lisatakse sellega artiklid 1a, 1b ja 1c, mis käsitlevad toetuskavasid uutes liikmesriikides.

9. Määruse nr 1259/1999 artikkel 1a näeb ette uutes liikmesriikides rakendatava otsetoetuste kava, mis näeb ette järkjärgulise juurdekasvu (*phasing-in*–kava):

„Toetuskavade sisseseadmine uutes liikmesriikides

Tšehhi Vabariigis, Eestis, Küprosel, Lätis, Leedus, Ungaris, Maltal, Poolas, Sloveenias ja Slovakkias [(edaspidi „uus liikmesriik” või „uued liikmesriigid”)] seatakse artiklis 1 osutatud toetuskavade alusel antavad otsetoetused sisse järgmise kava kohaselt, kus juurdekasv on väljendatud protsendina 30. aprilli 2004. aasta koosseisuga ühenduses sel ajal kohaldatud kõnealuste toetuste tasemest:

2004. aastal 25%

2005. aastal 30%

2006. aastal 35%

2007. aastal 40%

2008. aastal 50%

2009. aastal 60%

2010. aastal 70%

2011. aastal 80%

2012. aastal 90%

2013. aastast 100%.”

10. Artikkel 1b, mis samuti lisati määrusesse nr 1259/1999 2003. aasta ühinemisakti II lisa 6. peatüki punktiga 27, näeb ette ühtse pindalatoetuste kava, mida EL-10 liikmesriigid võivad otsustada kohaldada.

11. Määruse nr 1259/1999 artikkel 1c annab uutele liikmesriikidele võimaluse maksta täiendavaid riiklike otsetoetusi. Selle artikli lõike 2 viimane lõik sätestab:

„Otsetoetuste kogumäär, mida võidakse ühinemise järel uutes liikmesriikides põllumajandustootjale anda asjaomase [liidu] kava alusel, koos kõigi täiendavate siseriiklike otsetoetustega, ei tohi ületada seda otsetoetuste määra, mida põllumajandustootja võib 30. aprilli 2004. aasta koosseisuga [liidus] sel ajal liikmesriikidele kohaldatava vastava kava alusel saada.”

C. Määrus (EÜ) nr 1782/2003

12. Ühtse põllumajanduspoliitika reform viidi läbi paralleelselt EL-10 riikidega peetud ühinemisläbirääkimistega. Selle reformi käigus asendati määrus (EÜ) nr 1259/1999 nõukogu 29. septembri 2003. aasta määrusega (EÜ) nr 1782/2003¹⁰.

13. Määrusega nr 1782/2003 loodi otsetoetuste ümbersuunamise kord¹¹. Määruse artikli 10 lõige 1 sätestab:

„Kõiki otsetoetuste summasid, mis makstakse põllumajandustootjale konkreetsel aastal konkreetses liikmesriigis, vähendatakse kuni 2012. aastani igal aastal järgmise protsendimäära võrra:

- 2005: 3%,
- 2006: 4%,
- 2007: 5%,
- 2008: 5%,
- 2009: 5%,
- 2010: 5%,
- 2011: 5%,
- 2012: 5%.”

14. Määrust nr 1782/2003 muudeti hiljem 22. märtsil 2004 kahe Euroopa Liidu nõukogu õigusaktiga, st esiteks nõukogu otsusega nr 2004/281/EÜ¹² ja teiseks nõukogu määrusega (EÜ) nr 583/2004¹³.

15. Määrus nr 583/2004 näeb ette modulatsioonisüsteemi – ehk ümbersuunamiskava – rakendamise uutes liikmesriikides. Selle põhjenduses 4 on öeldud:

„Uute liikmesriikide põllumajandustootjad hakkavad saama otsetoetusi vastavalt järkjärgulise kohaldamise mehhanismile. Selleks, et saavutada õiget tasakaalu säästva põllumajanduse soodustamiseks ja maaelu arendamiseks mõeldud ühise põllumajanduspoliitika instrumentide vahel, ei tohiks uutes liikmesriikides kohaldada modulatsioonisüsteemi enne, kui uutele liikmesriikidele kohaldatavate otsetoetuste tase on vähemalt võrdne 30. aprillil 2004 ühendusse kuulunud riikides kehtinuga.”

10 — 29. septembri 2003. aasta määrus, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja teatavad toetuskavad põllumajandustootjate jaoks ning muudetakse määrusi (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 L 270, lk 1; ELT eriväljaanne 03/40, lk 269).

11 — Määruse nr 1782/2003 põhjendusest 5 nähtub, et otsetoetuste järkjärguline vähendamine kogu ühenduses aastatel 2005–2012 nähti ette sooviga saavutada parem tasakaal põllumajanduse soodustamiseks kavandatud vahendite ja maaelu arendamiseks kavandatud vahendite vahel. Säästud olid mõeldud maaelu arenguga seotud meetmete rahastamiseks.

12 — Otsus, millega pärast ühise põllumajanduspoliitika reformi kohandatakse akti Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi ühinemistingimuste ja Euroopa Liidu aluslepingutesse tehtavate muudatuste kohta (ELT L 93, lk 1).

13 — 22. märtsi 2004. aasta määrus, millega muudetakse määrust nr 1782/2003, määrust (EÜ) nr 1786/2003 kuivsöödatu ühise korralduse kohta ja määrust (EÜ) nr 1257/1999 Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatistfondi (EAGGF) toetuse kohta maaelu arendamiseks seoses Eesti, Küprose, Leedu, Läti, Malta, Poola, Slovakkia, Sloveenia, Tšehhi Vabariigi ja Ungari ühinemisega Euroopa Liiduga (ELT L 91, lk 1; ELT eriväljaanne 03/43, lk 295).

16. Määrusega nr 583/2004 lisati määrusesse nr 1782/2003 ka artikkel 12a, mille lõige 1 sätestab:

„Artikleid 10 ja 12 ei kohaldata uute liikmesriikide suhtes kuni selle kalendriaasta alguseni, millel uutele liikmesriikidele kohaldatav otsetoetuste tase on sel hetkel vähemalt võrdne 30. aprillil 2004 ühendusse kuulunud riikides kehtivaga.”

17. Mis puudutab määruse nr 1782/2003 teist muudatust, siis 22. märtsil 2004 lisati otsusega 2004/281 sellesse määrusesse artiklid 143a, 143b ja 143c, mis põhiselt vastavad määruse nr 1259/1999 artiklitele 1a, 1b ja 1c.

18. Mainitud artikkel 143a näeb otsetoetuste toetuskavade sisseseadmiseks ette sama ajakava mis määruse nr 1259/1999 artikkel 1a, ning otsusega nr 2004/281 muudetud määruse nr 1782/2003 artikli 143c lõike 2 viimane lõik sätestab:

„Otsetoetuste kogumäär, mida võidakse ühinemise järel uutes liikmesriikides põllumajandustootjale anda asjaomase otsetoetuse raames, koos kõigi täiendavate siseriiklike otsetoetustega, ei tohi ületada seda otsetoetuste määra, mida põllumajandustootja võib 30. aprilli 2004. aasta koosseisuga ühenduses sel ajal liikmesriikidele kohaldatavate otsetoetuste raames saada.”

D. Määrus nr 73/2009

19. Määrus nr 1782/2003 tunnistati kehtetuks määrusega nr 73/2009. Viimati nimetatu näeb ette ümbersuunamise, mis toimub otsetoetuste vähendamise järkjärgulise suurendamise kaudu. Määruse nr 73/2009 artikkel 7 reguleerib ümbersuunamist EL-15 riikides. Selles on sätestatud:

„1. Kõiki asjaomasel kalendriaastal põllumajandustootjale makstavaid otsetoetuste summasid, mis ületavad 5000 [eurot], vähendatakse kuni 2012. aastani igal aastal järgmise protsendimäära võrra:

- a) 2009: 7%,
- b) 2010: 8%,
- c) 2011: 9%,
- d) 2012: 10%.

2. Lõikes 1 sätestatud vähendusi suurendatakse nelja protsendipunkti võrra summade puhul, mis ületavad 300 000 [eurot].

[...]”

20. Määruse nr 73/2009 artikkel 10 kehtestab eeskirjad toetuste ümbersuunamiseks uutes liikmesriikides. Selles on sätestatud:

„1. Artiklit 7 kohaldatakse asjaomasel kalendriaastal uute liikmesriikide põllumajandustootjate suhtes üksnes siis, kui asjaomasele liikmesriigile artikli 121 kohaselt asjaomasel kalendriaastal antavate otsetoetuste tase on vähemalt võrdne muudes kui uutes liikmesriikides sel ajal kohaldatava tasemega, võttes arvesse artikli 7 lõike 1 alusel kohaldatavaid vähendusi.

2. Kui uute liikmesriikide põllumajandustootjate suhtes kohaldatakse artiklit 7, on artikli 7 lõike 1 alusel kohaldatav protsendimäär piiratud kõnealuse liikmesriigi artikli 121 kohase otsetoetuste taseme ja muude kui uute liikmesriikide taseme vahelise erinevusega, võttes arvesse artikli 7 lõike 1 alusel kohaldatavaid vähendusi.

[...]”

21. Määruse nr 73/2009 artikkel 121 näeb ette ajakava otsetoetuste kasutuselevõtmiseks uutes liikmesriikides, muutmata oluliselt varasemates määrustes toodud korda:

„Uutes liikmesriikides, välja arvatud Bulgaarias ja Rumeenias, võetakse otsetoetused kasutusele järgmise ajakava kohaselt, kus juurdekasv on väljendatud protsendina vanades liikmesriikides sel ajal kohaldatud kõnealuste toetuste tasemest:

- 60% aastal 2009,
 - 70% aastal 2010,
 - 80% aastal 2011,
 - 90% aastal 2012,
 - 100% alates aastast 2013.
- [...]”.

22. Määruse nr 73/2009 artikli 132 lõike 2 viimane lõik näeb ette otsetoetustele kehtivad piirid ning nägi algses sõnastuses ette järgmist:

„Otsetoetuste kogumäär, mida võidakse ühinemise järel uutes liikmesriikides põllumajandustootjale maksta asjaomase otsetoetuse raames, koos kõigi täiendavate riiklike otsetoetustega ei tohi ületada seda otsetoetuste määra, mida põllumajandustootja võib sel ajal liikmesriikide suhtes kohaldatavate otsetoetuste raames saada vanades liikmesriikides alates 2012. aastast, võttes arvesse artikli 7 kohaldamist koostoimes artikliga 10.”

23. Hiljem parandati seda sätet kõigis ametlikes keeltes. 18. veebruari 2010. aasta paranduse tulemusena¹⁴ on kõnesolev säte järgmine:

„Otsetoetuste kogumäär, mida võidakse ühinemise järel uutes liikmesriikides põllumajandustootjale maksta asjaomase otsetoetuse raames, koos kõigi täiendavate riiklike otsetoetustega ei tohi ületada seda otsetoetuste määra, mida põllumajandustootja võib sel ajal liikmesriikide suhtes kohaldatavate otsetoetuste raames saada vanades liikmesriikides, võttes alates 2012. aastast arvesse artikli 7 kohaldamist koostoimes artikliga 10.”

E. Rakendusotsus C(2012) 4391

24. Rakendusotsus C(2012) 4391, millega kiideti heaks täiendavate riiklike otsetoetuste andmine Leedus 2012. aastal, sisaldab kahte artiklit, mis on järgmised:

„Artikkel 1

1. Leedu võib 2012. aastal maksta täiendavaid riiklike otsetoetusi vastavalt tingimustele, mis on toodud tema 22. märtsi 2012. aasta taotluses.

2. Käesoleva otsuse lisas on ära toodud täiendavate riiklike otsetoetuste lubatav tase ja vastav maksimaalmäär.

¹⁴ — ELT L 43, lk 7.

3. Kõnesolevate toetuste puhul tuleb kasutada vahetuskurssi, mis on ette nähtud määruse (EÜ) nr 73/2009 artiklis 122 ette nähtud ühtse pindalatoetuse kava alusel makstavate toetuste jaoks.

4. Kui põllumajandustootjale määruse (EÜ) nr 73/2009 alusel makstava otsetoetuse kogusumma, sh täiendavad riiklikud otsetoetused, on suurem kui 5000 eurot, arvutatakse sellele põllumajandustootjale käesoleva otsuse lisa kohaselt maksmisele kuuluvast täiendavast riiklikust otsetoetusest maha summa, mis vastab 10%-le 5000 eurot ületavast kogusummast. Seda protsendimäära suurendatakse nelja protsendipunkti võrra, juhul kui kõigi otsetoetuste kogusumma, sh täiendavad riiklikud otsetoetused, on suurem kui 300 000 eurot, kuid niisugust vähendust kohaldatakse vaid summa selle osa suhtes, mille võrra on toetuste kogusumma 300 000 eurost suurem ning juhul kui see on saadud täiendavate riiklike otsetoetuste alusel.

Artikkel 2

Käesolev otsus on adresseeritud Leedu Vabariigile.”

III. Menetlus põhikohtuasjas, eelotsuse küsimused ja menetlus Euroopa Kohtus

25. Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos (Leedu põllumajandusministeeriumi valitsemisalas olev riiklik toetuste maksmise asutus, edaspidi „NMA”), olles saanud Kretingalės kooperatinė ŽŪB-ilt (Kretingalė põllumajandusühistu) taotluse põllumajandusmaa ja muude maade osas makstava toetuse saamiseks, tegi 22. mail 2013 otsuse nr 165 Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondist (EAGGF) rahastatud otsetoetuste ümbersuunamise ja täiendavate riiklike otsetoetuste vähendamise kohta. Otsuses nr 165 on täpsustatud, et see põhineb määruse nr 73/2009 artikli 7 lõigetel 1 ja 2, rakendusotsuse C(2012) 4391 artikli 1 lõikel 4 ja Leedu valitsuse 23. jaanuari 2013. aasta otsusel nr 55, mis käsitleb 2012. aastal makstavaid täiendavaid riiklikke otsetoetusi (nutarimas Nr. 55 „Dėl 2012 metų papildomų nacionalinių tiesioginių išmokų”) (edaspidi „valitsuse otsus nr 55”).

26. Samuti tegi NMA Bronius Jakutise poolt põllumajandusmaa ja muude maade osas makstava toetuse saamiseks esitatud taotluse kohta 5. juunil 2013 otsuse nr 2223. Otsusest nähtub, et kuna B. Jakutisele makstud otsetoetuste kogusumma 2012. aastal (sh kõik täiendavad riiklikud otsetoetused) ületas 5000 eurot (17 264 Leedu litti), vähendas NMA talle makstavaid täiendavaid riiklikke otsetoetusi. Otsus nr 2223 täpsustab, et otsus põhineb rakendusotsuse C(2012) 4391 artikli 1 lõikel 4 ja valitsuse otsusel nr 55.

27. B. Jakutis ja Kretingalės kooperatinė ŽŪB esitasid Vilniaus apygardos administracinis teismasele (Vilniuse esimese astme halduskohus) kaebuse, paludes tühistada vastavalt NMA 5. juuni 2013. aasta otsuse nr 2223 ja NMA 22. mai 2013. aasta otsuse nr 165.

28. B. Jakutise ja Kretingalės kooperatinė ŽŪB-i väitel puudus õiguslik alus Leedus 2012. aastal otsetoetuste ümbersuunamiseks või täiendavate riiklike otsetoetuste vähendamiseks. Nad väidavad, et kuna ei ole tegelikult tõendatud, et Leedu põllumajandusettevõtjatele makstud otsetoetuste summad ja tasemed on jõudnud EL-15 riikidega samale tasemele, siis – vastavalt 2003. aasta ühinemisaktile –, ei või Leedu põllumajandusettevõtjatele makstavaid otsetoetusi määruse nr 73/2009 artikli 7 ja 10 alusel ümber suunata.

29. NMA ei nõustu B. Jakutise ja Kretingalės kooperatinė ŽŪB-i kaebuse väidetega ning märgib, et tal puudub pädevus hinnata, kas valitsuse otsus või – veelgi enam – Euroopa Komisjoni otsus on õiguspärane. Seevastu Leedu põllumajandusministeerium, kui kolmas huvitatud isik põhikohtuasjas, rõhutas et valitsuse otsus nr 55 võeti vastu määruse nr 73/2009 ja rakendusotsuse C(2012) 4391 elluviimiseks, kuigi ta samas leidis, et ümbersuunamist ja täiendavate riiklike otsetoetuste vähendamist ei tuleks 2012. aastal EL-10 riikides kohaldada.

30. Kuna Vilniaus apygardos administracinis teismas on kahtlusi seoses teatavate määruse nr 73/2009 sätete tõlgendamise ja kehtivusega, peatas ta 10. veebruari 2014. aasta määrusega menetluse ning otsustas esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Euroopa Liidu vanade ja uute liikmesriikide otsetoetuste taseme hindamine määruse nr 73/2009 artikli 10 lõike 1 alusel koostoimes artiklitega 7 ja 121:
 - a) Kas määruse nr 73/2009 artikli 7 lõiget 1 koostoimes artikli 10 lõikega 1 ja artikliga 121 tuleb tõlgendada nii, et 2012. aastal on liidu vanades liikmesriikides 5000 eurot ületavate otsetoetuste tase 90%?
 - b) Juhul kui esimesele küsimusele vastatakse jaatavalt, siis kas see tähendab, et 2012. aastal ei ole otsetoetuste tase liidu uutes ja vanades liikmesriikides määruse nr 73/2009 artikli 10 lõike 1 ja artikli 121 sisu ja eesmärkide kohaselt võrdsustunud?
 - c) Kas määruse nr 73/2009 artikli 10 lõike 1 lõpuosa („võttes arvesse artikli 7 lõike 1 alusel kohaldatavaid vähendusi”) ja komisjoni töödokument DS/2011/14/REV 2, milles on otsetoetuste võrdluseks kasutusel erinevad alused – liidu uutes liikmesriikides hinnatakse otsetoetuste taset nii, et ümbersuunamist ei ole kohaldatud (90% artikli 121 kohaselt), samas kui liidu vanades liikmesriikides on ümbersuunamist kohaldatud [100% vähendatuna 10% võrra artikli 7 lõike 1 kohaselt] – on vastuolus [2003. aasta] ühinemisaktiga ja Euroopa Liidu õiguse põhimõtetega, sh õiguspärase ootuse kaitse, hea halduse, ausa konkurentsi ja diskrimineerimiskeelu põhimõtetega, ning ELTL artiklis 39 sätestatud ühise põllumajanduspoliitika eesmärkidega?
2. Määruse nr 73/2009 artikli 10 lõike 1 ja artikli 132 lõike 2 viimase lõigu lõpuosa ning nende alusel vastu võetud Euroopa Liidu õigusaktides sätestatud meetmete kokkusobimatus [2003. aasta] ühinemisaktiga ja Euroopa Liidu põhimõtetega:
 - a) Kas määruse nr 73/2009 artikli 10 lõike 1 lõpuosa („võttes arvesse artikli 7 lõike 1 alusel kohaldatavaid vähendusi”) ja artikli 132 lõike 2 viimase lõigu lõpuosa („võttes alates 2012. aastast arvesse artikli 7 kohaldamist koostoimes artikliga 10”) ning nende alusel vastu võetud komisjoni töödokument DS/2011/14/REV 2 ja komisjoni rakendusotsus [C(2012) 4391] on vastuolus [2003. aasta] ühinemisaktiga, milles ei ole sätestatud otsetoetuste ümbersuunamist ning täiendavate riiklike otsetoetuste vähendamist uutes liikmesriikides ja/või aastat, mil otsetoetused on liidu uutes ja vanades liikmesriikides eeldatavalt võrdsustunud?
 - b) Kas määruse nr 73/2009 artikli 10 lõike 1 ja artikli 132 lõike 2 viimane lõik ning komisjoni töödokument DS/2011/14/REV 2 ja komisjoni rakendusotsus [C(2012) 4391] – kuivõrd nende sisu ja eesmärkide kohaselt kohaldatakse 2012. aastal liidu uutes liikmesriikides, mis saavad tunduvalt vähem toetust kui liidu vanad liikmesriigid, otsetoetuste ümbersuunamist ja täiendavate riiklike otsetoetuste vähendamist – on vastuolus Euroopa Liidu õiguse põhimõtetega, sh õiguspärase ootuse kaitse, ausa konkurentsi ja diskrimineerimiskeelu põhimõtetega, ning ühise põllumajanduspoliitika eesmärkidega, mis on sätestatud ELTL artiklis 39, eelkõige põllumajanduse tootlikkuse tõstmise eesmärgiga?
 - c) Kas määruse nr 73/2009 artikli 132 lõike 2 viimase lõigu muudatus („võttes alates 2012. aastast arvesse artikli 7 kohaldamist koostoimes artikliga 10”), mis viidi sisse parandusmenetlusega (ELT 2010, L 43, lk 7) (mittetehniline muudatus, millega muudeti oluliselt sätte sisu, kuna nähti ette eeldatav otsetoetuste võrdsustumine uutes ja vanades liidu liikmesriikides 2012. aastal), rikub Euroopa Liidu õiguse põhimõtteid, sh õiguspärase ootuse kaitse, õiguskindluse, hea halduse ja diskrimineerimiskeelu põhimõtteid?

d) Kas sõnal „dydis” [e.k. „tase”], mida on kasutatud [2003. aasta] ühinemisakti II lisa peatüki 6 „Põllumajandus” A-osa punkti 27 alapunktis b viidatud artiklis 1c, on sama tähendus, kui sõnal „lygis” [e.k. „määr”] määruse nr 73/2009 artikli 132 lõike 2 viimases lõigus?

3. Kas komisjoni rakendusotsus [C(2012) 4391] ja komisjoni töödokument DS/2011/14/REV 2, mida ei ole avaldatud Euroopa Liidu Teatajas ning mis on piisavalt põhjendamatult (need kehtestati üksnes selle eelduse alusel, et 2012. aastaks liidu uutes ja vanades liikmesriikides otsetoetuste tase võrdsustub), on vastuolus ühinemisaktiga ja Euroopa Liidu õiguse põhimõtetega, sh õiguskindluse, õiguspärase ootuse kaitse ja hea halduse põhimõtetega? Kas juhul, kui sellele küsimusele vastatakse jaatavalt, tuleb komisjoni rakendusotsuse artikli 1 lõige 4 tühistada, kuna see on vastuolus määrusega nr 73/2009 ja [2003. aasta] ühinemisaktiga?”

31. Kirjalikud seisukohad esitasid B. Jakutis, Kretingalès kooperatiiv ŽŪB, Leedu Vabariik, Poola Vabariik, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjon, kes kõik – peale Poola Vabariigi – olid esindatud ka 25. veebruaril 2015 toimunud kohtuistungil.

IV. Analüüs

A. Sissejuhatavad märkused

1. Eelotsuse küsimuste vastuvõetavus, kuivõrd need puudutavad liidu õiguse üldpõhimõtteid ja töödokumenti DS2011/14/REV2

32. Eelotsusetaotluse esitanud kohtul on kahtlusi, kas teatavad määruse nr 73/2009 sätted on kooskõlas õiguspärase ootuse kaitse, õiguskindluse, hea halduse, ausa konkurentsi ja diskrimineerimiskeelu põhimõtetega, kuid ei ole siiski detailselt selgitanud, kuidas nende sätetega on mainitud põhimõtteid rikutud.

33. Euroopa Kohtu kodukorra artikli 94 kohaselt peab eelotsusetaotlus sisaldama selgitust, millistel põhjustel on siseriiklik kohus tõstatanud teatavate liidu õigusnormide tõlgendamise või kehtivuse küsimuse, ning seal peab olema märgitud, millist seost see kohus nende õigusnormide ja põhikohtuasjas kohaldatavate siseriiklike õigusnormide vahel näeb.

34. Tuleb meenutada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on ELTL artiklis 267 sätestatud menetlus Euroopa Kohtu ja siseriiklike kohtute koostöö vahend, mille abil annab Euroopa Kohus siseriiklikele kohtutele liidu õiguse tõlgendusi, mida siseriiklikud kohtud vajavad nende menetluses olevate vaidluste lahendamiseks. Seega, kui küsimused puudutavad liidu õiguse tõlgendamist, on Euroopa Kohus põhimõtteliselt kohustatud neile vastama¹⁵.

35. Samuti on Euroopa Kohus rõhutanud, kui oluline on siseriiklikul kohtul esitada täpsed põhjused, miks ta kahtles liidu õiguse tõlgenduses ja pidas vajalikuks esitada Euroopa Kohtule eelotsuse küsimused¹⁶. Euroopa Kohus on otsustanud, et liikmesriigi kohus peab esitama vähemalt minimaalsed selgitused, miks on olulised just need liidu õigusnormid, mille tõlgendamist või kehtivuse kontrollimist ta palub, ning kuidas on need sätted ja kohtuasjas kohaldatavad liikmesriigi õigusnormid omavahel seotud¹⁷.

15 — Kohtuotsus Meilicke (C-83/91, EU:C:1992:332, punktid 22 ja 24) ning kohtumäärus Dhumeaux ja Cie jt (C-116/05, EU:C:2005:738, punktid 18 ja 19 ning seal viidatud kohtupraktika).

16 — Kohtumäärused Laguillaumie (C-116/00, EU:C:2000:350, punkt 16 ja seal viidatud kohtupraktika) ning Dhumeaux ja Cie jt (C-116/05, EU:C:2005:738, punkt 21). Vt selle kohta ka minu ettepanek kohtuasjas Gullotta ja Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, punktid 88–94).

17 — Kohtumäärused Laguillaumie (C-116/00, EU:C:2000:350, punkt 16 ja seal viidatud kohtupraktika), Hanssens jt (C-75/04, EU:C:2005:53, punkt 9) ja Dhumeaux ja Cie jt (C-116/05, EU:C:2005:738, punkt 21).

36. Leian, et eelotsusetaotlus ei sisalda piisavalt infot, nii et taotlus vastaks nendele nõuetele osas, mis puudutab õiguskindluse, õiguspärase ootuse, hea halduse ja ausa konkurentsi põhimõtteid. Õigupoolest ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohus välja toonud ühtki selgitust õiguskindluse, õiguspärase ootuse ja ausa konkurentsi põhimõtete väidetava rikkumise kohta.

37. Mis puudutab hea halduse põhimõtet, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus mainib põgusa viitena rakendusotsusele C(2012) 4391, siis tuleb meenutada, et Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 41 kohaselt seondub hea halduse põhimõte küsimuste käsitlemisega liidu institutsioonides, organites ja asutustes ning sellega seotud kvaliteedinõuetega.

38. Komisjoni rakendusotsuse C(2012) 4391 kontekst on menetlus komisjoni ja Leedu Vabariigi vahel. Selles menetluses ei ole Leedu põllumajandustootjad ei pooled – sel juhul kaitseks neid hea halduse põhimõte –, ega rakendusotsuse adressaadid. Eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole nimelt selgitanud, kuidas on komisjon suhtes Leedu Vabariigiga toime pannud niisuguse väidetava hea halduse tava rikkumise, millel võib olla õiguslikke tagajärgi eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli olevas menetluses. Lisaks puudutavad eelotsusetaotluse esitanud kohtu toodud kaalutlused pigem käesoleva ettepaneku punktides 146 jj käsitletava rakendusotsuse C(2012) 4391 põhjendatust

39. Pealegi ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitanud eraldi iga põhimõtte seost faktilise olukorra või kohaldatavate siseriiklike õigusnormidega. Sellise teabe puudumisel ei ole võimalik piiritleda konkreetset tõlgendusprobleemi, mis võib tõusetuda seoses ühe või teise põhimõttega nendest liidu õiguspõhimõtetest, mille tõlgendamist eelotsusetaotluse esitanud kohus palub¹⁸.

40. Seega, teen Euroopa Kohtule ettepaneku asuda seisukohale, et talle esitatud esimese küsimuse punkt c ja teise küsimuse punkt b on vastuvõetamatud osas, milles need puudutavad õiguskindluse, õiguspärase ootuse, hea halduse ja ausa konkurentsi põhimõtteid. Seevastu diskrimineerimiskeelu põhimõtet ja võrdse kohtlemise põhimõtet uurin detailsemalt käesoleva ettepaneku punktis 108 jj.

41. Mis puudutab töödokumenti DS2011/14/REV2, siis tuleb meenutada, et vastavalt Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale käsitatakse õigusaktidena, mille peale võib esitada tühistamishagi, meetmeid, mis tekitavad siduvaid õiguslikke tagajärgi, mis võivad hageja huve riivata, muutes selgelt tema õiguslikku olukorda¹⁹. Lisaks on vaidlustatavateks aktideks põhimõtteliselt meetmed, mis määratlevad haldusmenetluse lõppedes komisjoni lõpliku seisukoha ja mille eesmärk on tekitada siduvaid õiguslikke tagajärgi hageja huve puudutaval viisil, välja arvatud vahemeetmed, mis selliseid tagajärgi ei tekitata ja mille eesmärk on valmistada ette lõplik otsus²⁰.

42. Komisjoni sõnul edastati töödokument DS2011/14/REV2 liikmesriikidele otsetoetuste haldamisega tegeleva komitee koosolekul, mis toimusid juulis ja oktoobris²¹. Tegemine on komisjoni ettepanekuga, mis puudutab määruse nr 73/2009 artikli 132 kohaldamist ja täiendavate riiklike otsetoetuste maksmise tingimusi aastal 2012.

43. Seevastu lõplik otsus, mis tekitab õiguslikke tagajärgi seoses täiendavate riiklike otsetoetuste maksmisega, on rakendusotsus C(2012) 4391, millega komisjon kiitis heaks täiendavate riiklike otsetoetuste maksmise Leedus 2012. aastal. Olen seisukohal, et töödokument DS2011/14/REV2 on ettevalmistav meede, mis ei tekitata õiguslikke tagajärgi. Seega ei saa nõuda selle tühistamist.

18 — Vt selle kohta kohtumäärus Laguillaumie (C-116/00, EU:C:2000:350, punkt 18 ja 19).

19 — Kohtuotsused Sucrimex ja Westzucker vs. komisjon (133/79, EU:C:1980:104, punkt 15); IBM vs. komisjon (60/81, EU:C:1981:264, punkt 9), ja Schönberger vs. parlament (C-261/13 P, EU:C:2014:2423, punkt 13). Vt ka kohtujurist Cruz Villalón'i ettepanek kohtuasjas Gauweiler jt (C-62/14, EU:C:2015:7, punkt 74).

20 — Kohtuotsused Athinaiki Techniki vs. komisjon (C-521/06 P, EU:C:2008:422, punkt 42) ja NDSHT vs. komisjon (C-322/09 P, EU:C:2010:701, punkt 48).

21 — Nende koosolekute protokollid on inglise keeles kättesaadavad järgmisel veebilehel:
http://ec.europa.eu/agriculture/committees/direct-payments-pre-2013-reform_en.htm.

44. Järelikult ei saa selle kehtivust vaidlustada ka eelotsusetaotluse raames, kuna Euroopa Kohtu järelدusel selle õigusvastasuse kohta puuduksid õiguslikud tagajärjed²².

45. Teen seega Euroopa Kohtule ettepaneku vastata, et esimese küsimuse punkt c, teise küsimuse punktid a ja b ning kolmas küsimus on töödokumenti DS2011/14/REV2 puudutavas osas vastuvõetamatud.

2. Muud sissejuhatavad aspektid

46. Kõigepealt tuleb märkida, et nagu kohtuotsusest LAISA ja CPC España vs. nõukogu²³ nähtub, ei ole sellisel ühinemisakti sättel nagu 2003. aasta ühinemisakti artikkel 9, mis käsitleb küsimust, milline õigusjõud on sätetel, millega tunnistatakse kehtetuks või muudetakse institutsioonide poolt vastu võetud õigusakte, niisugust toimet, mis teeks vajalikuks nende sätete õiguspärasuse kontrolli, millele see säte viitab. Tegelikult konkretiseerib see säte 2003. aasta ühinemisakti artiklis 7 nimetatud erandeid, mis puudutavad ühinemisakti sätete muutmise ja kehtetuks tunnistamise korda²⁴.

47. Niisiis ei saa kahtluse alla seada nende teisese õiguse sätete õiguspärasust, mida on muudetud 2003. aasta ühinemisaktiga muul viisil kui üleminekukorra raames.

48. Seevastu, kuigi käesolevas kohtuasjas käsitletavat määruse nr 73/2009 sätted on osaliselt tegelikult samasisulised määruse nr 1259/1999 sätetega, mida 2003. aasta ühinemisaktiga muudeti, on sätted, mille kehtivuse eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtluse alla seab, nimelt artikli 10 lõike 1 lõpuosa („võttes arvesse artikli 7 lõike 1 alusel kohaldatavaid vähendusi”) ja artikli 132 lõike 2 viimase lõigu lõpuosa („võttes alates 2012. aastast arvesse artikli 7 kohaldamist koostoides artikliga 10”), lisatud hiljem. Seega kehtib nende suhtes õiguspärasuse kontroll.

49. Viimase sissejuhatava punktina tuleb veel märkida, et ümbersuunamiskord lõppes aastal 2012, kuid et säilitada otsetoetuste summa 2013. kalendriaastal 2012. aastaga analoogsel tasemel, nähti Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) nr 671/2012²⁵ 2013. kalendriaastaks ette kohandusmehhanism, millel on samaväärne toime kui toetuste ümbersuunamisel ja netoülemmääradel. See määrus ei sisalda EL-10 riikidele kohandamise osas erieeskirju. Seevastu ei rakendata kohandusmehhanismi Bulgaaria ja Rumeenia põllumajandustootjate suhtes, arvestades et vastavalt 2005. aasta ühinemisaktis²⁶ ette nähtud järkjärgulise kohaldamise mehhanismile on Bulgaaria ja Rumeenia otsetoetuste tase jätkuvalt madalam muudes liikmesriikides 2013. aastal kohaldatavast otsetoetuste tasemest pärast seda, kui ülemineku perioodil on kohandatud põllumajandustootjatele makstavaid toetusi²⁷.

50. Käesoleva ettepaneku raames uurin kõigepealt koos esimese eelotsuse küsimuse kahes alajaotuses toodud küsimusi, mis puudutavad määruse nr 73/2009 artikli 7 lõike 1, artikli 10 lõike 1 ja artikli 121 tõlgendamist. Esimese küsimuse punkt c, teise küsimuse punktid a ja b ning kolmas küsimus käsitlevad teatavate määruse nr 73/2009 ja rakendusotsuse C(2012) 4391 sätete kehtivust, arvestades eeskätt 2003. aasta ühinemisakti, ELTL artiklit 39 ja teatud liidu õiguse üldpõhimõtteid. Esimese küsimuse punkti c ja teise küsimuse punkte a ja b tuleb käesoleva ettepaneku punktis 88 toodud põhjustel uurida koos. Teise küsimuse punkt c käsitleb määruse nr 73/2009 artikli 132 lõike 2 kehtivust selles sättes

22 — Vt selle kohta kohtuotsus Friesland Coberco Dairy Foods (C-11/05, EU:C:2006:312, punktid 40 ja 41) ja kohtujurist Cruz Villalón'i ettepanek kohtuasjas Gauweiler jt (C-62/14, EU:C:2015:7, punkt 72). Sellest kohtuotsusest nähtub, et ELTL artikli 267 alusel ei saa kontrollida liidu õiguse alusel loodud komitee otsuse kehtivust, kui sel otsusel ei ole liikmesriikide ametiasutuste jaoks siduvat toimet.

23 — 31/86 ja 35/86, EU:C:1988:211.

24 — Vt selle kohta kohtuotsus LAISA ja CPC España vs. nõukogu (31/86 ja 35/86, EU:C:1988:211, punkt 14).

25 — 11. juuli 2012. aasta määrus, millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ) nr 73/2009 seoses põllumajandustootjatele 2013. aastal makstavate otsetoetuste kohaldamisega (ELT L 204, lk 11).

26 — Akt Bulgaaria Vabariigi ja Rumeenia ühinemistingimuste ja Euroopa Liidu aluslepingutesse tehtavate muudatuste kohta (ELT L 157, lk 203), 21.6.2005.

27 — Määruse nr 671/2012 põhjendused 2 ja 7.

sönastuses, mis kehtib 18. veebruaril 2010 avaldatud paranduse tulemusena, ja teise küsimuse punkt d seda, millise tähendusega on kaks leedukeelset sõna vastavalt 2003. aasta ühinemisaktis ja määruses nr 73/2009. Neid küsimusi ning kolmandat küsimust tuleb uurida eraldi, lähtudes eelotsusetaotluse esitanud kohtu määratud järjekorrast.

B. Esimese eelotsuse küsimuse punktid a ja b

51. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib esimese eelotsuse küsimuse punktides a ja b Euroopa Kohtult sisuliselt, kas 2012. aastal oli EL-15 riikides otsetoetuste tase 90%, ning kas see tähendab, et 2012. aasta otsetoetuste tase EL-10 riikides oli võrdsustunud EL-15 riikide tasemega määruse nr 73/2009 artikli 10 lõike 1 mõttes. Kui EL-10 riikide otsetoetuste tase oli võrdsustunud EL-15 riikide otsetoetuste tasemega, siis selle tulemusena peaks määruse nr 73/2009 artiklite 7 ja 10 koostoimes ette nähtud ümbersuunamine olema EL-10 riikides 2012. aastal kohaldatav.

1. Poolte argumendid

52. B. Jakutis, Kretingalēs kooperatīvē ŽŪB ja Leedu valitsus on seisukohal, et otsetoetuste tase EL-15 riikides ei olnud 2012. aastal 90%, samas kui EL-10 riikides oli otsetoetuste tase 90%. See tähendab, et EL-10 riikide otsetoetuste tase ei olnud 2012. aastal EL-15 riikide vastava tasemega võrdsustunud. Mainitud pooled leiavad, et EL-15 riikides oli üksnes 5000 eurost suuremate otsetoetuste tase 90%, nii et ümbersuunamine oli kohaldatav vaid juhul, kui põllumajandustootjale oli reaalselt makstud toetust rohkem kui 5000 eurot. Seega oli üldine toetuste tase EL-15 riikides üle 90%.

53. Seevastu Poola valitsus ja komisjon leiavad, et 2012. aastal oli otsetoetuste tase EL-15 riikides siiski 90% ning et EL-15 riikide ja EL-10 riikide otsetoetuste tasemed olid 2012. aastal võrdsed.

2. Mõiste „otsetoetuste tase”

54. Esimese eelotsuse küsimuse punktidele a ja b vastamiseks tuleb kindlaks teha, milline on määruse nr 73/2009 artikli 10 lõikes 1 kasutatud väljendi „otsetoetuste tase” tähendus. Seda väljendit ei ole ümbersuunamist reguleerivates liidu õigusnormides defineeritud, kuigi ümbersuunamise korra EL-10 riikides kohaldamise seisukohast on tegu äärmiselt olulise mõistega.

55. Komisjon leiab, et määruse nr 73/2009 artiklis 10 ja 2003. aasta ühinemisakti asjakohastes sätetes on võrdlemisel võetud aluseks toetuste „ühtsed” tasemed, mitte nominaalsed tasemed. Komisjon märgib, et sama lähenemisviisi kasutati toetuste ühtsete tasemete võrdlemiseks ka otsuse 2009/444²⁸ vastuvõtmisel. Konkreetsemalt on selle otsuse artiklis 3 ja III lisas esitatud ümbersuunamise tulemusel saadud summade jaotus uute liikmesriikide vahel 2012. aastal. Lisaks on komisjoni sõnul selle otsuse õiguspärasust kinnitanud Üldkohus kohtuasjas Poola *vs.* komisjon²⁹ tehtud otsuses, milles kohus toetas vaikimisi seisukohta, et toetuste ühtsete tasemete võrdlemine on põhjendatud.

56. Esmalt tuleb märkida, et kohtuotsuse Poola *vs.* komisjon aluseks olnud vaidlus puudutas ümbersuunamise tulemusel säästetud summade jaotust liikmesriikide vahel. Poola Vabariik püüdis selles kohtuasjas ümbersuunamise tulemusena saadud summadest kasu saamiseks tõendada pigem seda, et ümbersuunamine oli 2012. aastal Poola suhtes *kohaldatav*. Seega ei püütud selles kohtuasjas kuidagi vaidlustada tõlgendust, mis käsitles ümbersuunamise rakendamise tingimusi EL-10 riikides 2012. aastal. Leian, et selle kohtuotsuse analüüsist ei tohiks järeldada – vähemalt mitte käesolevat kohtuasja mõjutaval viisil –, et Üldkohus on seda tõlgendust kinnitanud.

²⁸ — Vt käesoleva ettepaneku joonealune märkus 7.

²⁹ — T-333/09, EU:T:2012:449.

57. Määruse nr 73/2009 artiklis 10 kasutatud väljend „otsetoetuste tase” lisati sinna esimest korda määrusega nr 583/2004, millega muudeti muu hulgas määrust nr 1782/2003. Esimesena mainitud määrusega lisati määrusesse nr 1782/2003 artikkel 12a, mis reguleerib EL-10 riikides toimuvat ümbersuunamist.

58. Seevastu määruse nr 73/2009 artiklis 121 kasutatud väljend „kohaldatud [...] toetuste tase[...]” ja määruse nr 73/2009 artikli 132 lõike 2 viimases lõigus kasutatud väljend „otsetoetuste määr” on kasutusel juba 2003. aasta ühinemisaktis, st II lisa 6. peatüki punkti 27 alapunktis b, mis puudutab nimelt määruse nr 1259/1999 artikleid 1a ja 1c³⁰.

59. Määruse nr 1259/1999 artikkel 1a nägi ette toetuskavade järkjärguline sisseseadmine EL-10 riikides kava kohaselt, kus juurdekasv on väljendatud protsendina „30. aprilli 2004. aasta koosseisuga ühenduses sel ajal kohaldatud kõnealuste toetuste tasemest”. Selle määruse artikkel 1c käsitleb täiendavaid riiklike otsetoetusi, mille kogumäär – st koos otsetoetustega –, „ei tohi ületada seda otsetoetuste määra, mida põllumajandustootja võib 30. aprilli 2004. aasta koosseisuga [liidus] sel ajal liikmesriikidele kohaldatava vastava kava alusel saada”³¹. Neis sätetes kasutatud mõisteid „tase” ja „määr” ei ole täiendavate riiklike otsetoetuste maksmist reguleerivates liidu õigusnormides defineeritud.

60. Tuleb välja selgitada, kas kõnesolevad väljendid – „otsetoetuste muudes kui uutes liikmesriikides sel ajal kohaldatav tase” ja „30. aprilli 2004. aasta koosseisuga ühenduses sel ajal kohaldatud kõnealuste toetuste tase” ja „otsetoetuste määr, mida põllumajandustootja võib 30. aprilli 2004. aasta koosseisuga [liidus] sel ajal liikmesriikidele kohaldatava vastava kava alusel saada” – on käsitletavates sätetes sama tähendusega. Tundub, et esimese kahe puhul on mõeldud otsetoetuste üldist taset ja kolmanda puhul individuaalse, igale konkreetsele põllumajandustootjale makstava otsetoetuse taset.

61. Arvestades, et otsetoetuste ümbersuunamise ja vähendamise eesmärk EL-10 riikides on sama – st tagada, et EL-10 riikide põllumajandustootjate otsetoetuste ja täiendavate riiklike otsetoetuste tase ei oleks kõrgem kui EL-15 riikide põllumajandustootjate puhul –, siis olen seisukohal, et määruse nr 73/2009 artikli 132 lõike 2 viimases lõigus kasutatud mõiste „otsetoetuste määr” on kasutatav määruse nr 73/2009 artikli 10 lõikes 1 kasutatud mõiste „otsetoetuste tase” tõlgendamisel³².

62. Komisjon on seisukohal, et *phasing-in*-mehhanism põhineb „toetuste ühtsete tasemetel” võrdlusel. Selle järelduse puhul on eelduseks, et EL-15 riikides lähtuti juba varem realselt kohaldatavast toetuste ühtsest tasemest. Seega tuleb uurida EL-15 riikides kohaldatavat toetuste ühtset taset.

63. Näiteks komisjoni aruandest otsetoetuste jagunemise kohta liikmesriikide põllumajandustootjate vahel eelarveaastal 2005³³ nähtub, et pärast EL-10 riikide ühinemist varieerusid põllumajandustootjatele makstud toetuste kogusummad märkimisväärselt ning seda ka EL-15 riikides.

30 — Mis puutub nende määruste leedukeelsetes versioonides kasutatud erinevaid termineid, vt käesoleva ettepaneku punktid 134-142.

31 — Määruses nr 73/2009 muudeti selle artikli sõnastust 2003. aasta ühinemisaktis kasutatud sõnastusega võrreldes teatud määral. Määruse nr 73/2009 artikli 132 lõike 2 viimase lõigu sõnastus on järgmine: „ei ületa seda otsetoetuste määra, mida põllumajandustootja võib sel ajal liikmesriikide suhtes kohaldatavate otsetoetuste raames saada vanades liikmesriikides”.

32 — Tuleb märkida, et osades keeleversioonides on määruse nr 73/2009 artikli 10 lõikes 1 ja artikli 132 lõike 2 viimases lõigus kasutatud selle kohta erinevaid väljendeid (nimelt eesti- ja soomekeelne versioon), samas kui paljudes teistes keeleversioonides on kasutusel samad väljendid. Tuletan meelde, et juhul, kui liidu õigusnormi tekstis esineb eri keeleversioonides erinevusi, tuleb vastava sätte tõlgendamisel lähtuda selle õigusakti ülesehitusest ja eesmärgist, mille osaks see säte on (kohtuotsus *Ivansson jt*, C-307/13, EU:C:2014:2058, punkt 40). Seega ei ole need konkreetsed keelised erinevused laadilt sellised, et mõjutada kõnesolevat järeldust määruse nr 73/2009 artikli 10 lõike 1 tõlgendamise kohta.

33 — Aruannetega on võimalik tutvuda inglise keeles veebilehtedel:
http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/beneficiaries/direct-aid/pdf/annex1-2005_en.pdf et
http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/beneficiaries/direct-aid/pdf/annex2-2005_en.pdf.

64. Järelikult on selge, et toetuste „tase” ei ole sama mis toetuste kogusumma või toetuste *nominaalväärtus*; nimelt, kui tase oleks sama mis summa, siis EL-15 riikides ei saaks eksisteerida ühtset taset. Seejuures on minu arvates tõendatud, et – nagu komisjon rõhutas – EL-15 riikide ja EL-10 riikide otsetoetuste tasemete võrdlus eeldab, et arvessevõetavad tasemed on nendele liikmesriikide gruppidele „ühised”, arvestamata ühes või teises liikmesriigis makstud individuaalseid summasid.

65. Kuigi väljend „otsetoetuste tase” ei osuta otsetoetuste summale, on minu arvates seevastu võimalik järeldada, et see viitab *makstavate otsetoetuste väljaarvutamise meetoditele*³⁴.

66. Kui võtta aluseks see tõlgendus, võib sellest järeldada, et otsetoetuste tase EL-10 riikides vastab EL-15 riikide tasemele, vähemalt juhul kui otsetoetuste maksmise meetodid on EL-10 ja EL-15 riikides samad.

67. 2003. aasta ühinemisakti II lisa 6. peatüki punkti 27 alapunktis b, mis käsitleb määruse nr 1259/1999 artiklit 1c, kasutatud viide „otsetoetuste määr[ale], mida põllumajandustootja võib 30. aprilli 2004. aasta koosseisuga [liidus] sel ajal liikmesriikidele kohaldatava vastava kava alusel saada”³⁵, toetab tõlgendust, mis põhineb otsetoetuskavade või otsetoetuste maksmise meetodite võrdlusel. Seega tuleb uurida ka otsetoetuste arvutamise meetodeid.

3. Otsetoetuste arvutamise meetodid EL-15 riikides ja EL-10 riikides

68. Otsetoetuste arvutamise meetodite võrdlemiseks tuleb kõigepealt uurida olukorda EL-15 riikides ja nende meetodite kujunemist.

69. EL-15 riikides enne ühise põllumajanduspoliitika 2003. aasta reformi³⁶ eksisteerinud erinevad otsetoetuste kavad olid loetletud määruse nr 1259/1999 lisas. Määrusega nr 1782/2003 nähti ette ühtne otsemaksete kava, mis kujutab endast iga põllumajandustootja jaoks toodanguga sidumata sissetulekutoetuse süsteemi, mille raames ei muudeta põllumajandustootjale tegelikult makstavaid toetusi, kuid mis ühendab eri kavade alusel makstavad otsetoetused ühtseks otsemakseks, mis määratakse kindlaks varasemate toetusõiguste alusel võrdlusperioodi jooksul ja mida kohandatakse, et võtta arvesse Agenda 2000 raames kehtestatud meetmete täielikku rakendamist ning määrusega nr 1782/2003 toetussummadesse tehtavaid muudatusi³⁷.

70. Liikmesriikidel on ühtse otsemaksete kava raames palju valikuvõimalusi kava määratluse ja tootmise toodangust täieliku lahutamise suhtes tehtavate võimalike erandite osas. Liikmesriikidel oli ühtse otsemaksete kava kehtestamisel võimalik toetusmakse summa väljaarvutamiseks valida kolme põhimudeli vahel: „ajalooline mudel”, mis tugineb maksetele, mida konkreetne põllumajandustootja on teatud võrdlusperioodil saanud ning selle tulemusel saadakse hektarite kaupa erineva suurusega toetussummad; „piirkondlik mudel”, mis võtab arvesse kõiki piirkonnale makstud toetusi, mis

34 — Maailma Kaubandusorganisatsioonis (WTO) ja Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioonis (OECD) on välja töötatud erinevaid meetodeid, mis võimaldavad põllumajandustoetusi liigitada ja hinnata. Neid meetodeid, nagu WTO toetuste liitmäära (MGS; inglise keeles „Aggregate Measurement of Support”, AMS) ja OECD tootjate toetushinnangut (ESP; inglise keeles: „Producer Support Estimate”, PSE) saab kasutada eri riikide toetuste tasemete liigitamiseks ja võrdlemiseks. Siiski on need eri süsteemid loodud erinevatel eesmärkidel ja annavad väga varieeruvaid tulemusi (vt selle kohta uuring, mille autor on Effland, A.: „Classifying and Measuring Agricultural Support: Identifying Differences Between the WTO and OECD Systems”, EIB-74, US Department of Agriculture, Economic Research Service, märts 2011; kättesaadav veebilehel: <http://www.ers.usda.gov/media/129064/eib74.pdf>). Neid süsteeme ei saa siiski kasutada määruses nr 73/2009 kasutatud mõiste „tase” tõlgendamiseks.

35 — Kohtujuristi kursiiv.

36 — Tuleb meenutada, et ühise põllumajanduspoliitika reform viidi läbi paralleelselt praeguste EL-10 riikidega peetud liitumisläbirääkimistega.

37 — Määruse nr 1782/2003 põhjendused 24 ja 25.

jagatakse seejärel abikõlbliku maa hektarite arvuga ning mis annab tulemuseks teatud kindla summa suuruse toetuse; ning „segamudel”, mis kombineerib mainitud kahte mudelit ning võib olla „staatiline” või „dünaamiline”³⁸. Määrusega nr 73/2009 rakendati rohkemal määral otsetoetuste toomisest eraldamist ja lihtsustati ühtse otsemaksete kava toimumist.

71. Arvestades, et EL-15 riigid, kellel kõigil tuli ühtset otsemaksete kava rakendada, otsustasid otsemaksete väljaarvutamise jaoks erinevate mudelite kasuks, on ilmselge, et ka nendes riikides kohaldatavad otsemaksete väljaarvutamise meetodid on erinevad, kuigi on kõik seotud sama otsemaksete kavaga³⁹. Siiski, kuna määruse nr 73/2009 artikkel 10 lähtub eeldusest, et EL-15 riikides on otsemaksete tase „ühtne”, peab niisugune tase olema võimalik, sh vaatamata kirjeldatud erinevustele arvutusmeetodites.

72. Mis puudutab EL-10 riikides kohaldatavat korda, siis 2003. aasta ühinemisakti II lisa 6. peatüki punkti 27 alapunktist b, mis käsitleb artiklit 1c, mis lisatakse määrusesse nr 1259/1999, nähtub, et EL-10 riikidel oli võimalus valida uus üleminekukord, st ühtne pindalatoetus, mis on kohaldatav üksnes uutele liikmesriikidele.

73. 2003. aasta ühinemisaktis oli ühtse pindalatoetuse kava osas välja pakutud kohaldamisaeg kuni 2006. aasta lõpuni ning võimalus seda perioodi liikmesriigi taotlusel kaks korda ühe aasta võrra pikendada. Arvestades, et 2003. aasta ühinemisakti kohaselt kehtis otsetoetuste *phasing-in* EL-10 riikides kuni 2013. aastani, oleks selle sama akti sätete kohaselt otsetoetuste baaskava⁴⁰ pidanud olema EL-15 riikides ja EL-10 riikides sama juba enne *phasing-in*-perioodi lõppu 2013. aastal. Määruse nr 1782/2003 artikli 143b lõikest 9 (muudetud 2003. aasta ühinemisaktiga, mida on kohandatud otsusega nr 2004/281) nähtub seevastu, et ühtse pindalatoetuse kava kohaldamisega pikendati esmalt kuni 2010. aasta lõpuni, ning määruse nr 73/2009 artikli 122 lõikest 3 tuleneb, et seejärel pikendati seda 31. detsembrini 2013⁴¹.

74. EL-10 riikidest otsustasid vaid Malta Vabariik ja Sloveenia Vabariik kasutada ühtset otsemaksete kava, mis on kasutusel ka EL-15 riikides. Ülejäänud EL-10 riigid kohaldavad jätkuvalt ühtset pindalatoetuse kava, mille kasutamise võimalust EL-15 riikides ei ole.

75. Niisiis, kui lähtuda tõlgendusest, et otsetoetuste „tasemete” mõiste osutab maksmisele kuuluvate otsetoetuste väljaarvutamise meetoditele, osutub otsetoetuste tasemete võrdlemine veelgi keerukamaks, arvestades et toetuse andmise meetodid on erinevad, kuna abikavad ei ole samad, ning selline järeldus kehtis 2012. aastal suurema osa EL-15 riikide ja EL-10 riikide näitel.

38 — Vt komisjoni dokumenti ühtse otsemaksete kava kohta, mis on prantsuskeelsena kättesaadav järgmisel veebilehel: http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/pdf/factsheet-single-payment-scheme_fr.pdf. Erinevate 28 liikmesriigis rakendatavate kavade kohta vt kaarti järgmisel veebilehel: http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/images/map-direct-payments_en.gif.

39 — Nimelt jätab kõnesolev kava liikmesriikidele valiku tegemisel laia kaalutlusruumi. Nagu õiguskirjandusest nähtub, „arvestades nõukogu määrust [nr 1782/2003] ning kõiki rakendusmeetmeid, võib leida kokku ligikaudu 500 artiklit ja 50 lisa, mis käsitlevad kahte „toetuse toomisest eraldamise kava” (ühtne otsemakse ja uutes liikmesriikides kohaldatav lihtsustatud kord), 17 seotud kava (sh 6 üleminekukava), kaks eraldamismudelit (ajalooline ja piirkondlik), 6 piirkondadel põhinevat meetodit (ajalooline, kindlasummaline, segatüüpi mudel, staatiline ja dünaamiline mudel ning uutele liikmesriikidele ette nähtud mudel), eraldi lahutamismeetod piimatoetuste jaoks, diferentseerimisvõimalus püsikarjamaadele all oleva maa ja rohumaa osas; 10 valikuvarianti toetuste tootmisega osaliseks taasühendamiseks teatava toodangu osas; võimalus toetusi tootmisest kolmeaastase üleminekuperioodi vältel mitte eraldada; võimalus teatud abikavade puhul toetusi tootmisest mitte eraldada, ning – *dulcis in fundo* –, lisaks veel vähemalt 10 eri varianti toetuse saamiseks ühtse otsemaksete kava alusel” (Bianchi, D., *La politique agricole commune (PAC). Toute la PAC, rien d'autre que la PAC*, Bruylant, Bruxelles, 2006, lk 294).

40 — St kava enne mahaarvamisi eeskätt *phasing-in* või ümbersuunamise käigus.

41 — Liikmesriigid, kes kohaldavad ühtse pindalatoetuse kava, võivad Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1307/2013 (millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames toetuskavade alusel põllumajandustootjatele makstavate otsetoetuste eeskirjad ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EÜ) nr 637/2008 ja (EÜ) nr 73/2009) (ELT L 347, lk 608) artikli 36 kohaselt otsustada jätkata selle kava kohaldamist kuni 31. detsembrini 2020. Komisjoni 13. novembri 2014. aasta kirjalikust teabest, mis käsitleb liikmesriikide otsuseid uue otsetoetuse kava rakendamise kohta (Decisions taken by Member States for the implementation of the new direct support system; kättesaadav inglise keeles veebilehel: http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/direct-payments/docs/implementation-decisions-ms_en.pdf), otsustasid kõik 10 ühtse pindalatoetuse kava rakendavat liikmesriiki, sh Bulgaaria Vabariik ja Rumeenia, jätkata selle kohaldamist kuni aastani 2020.

76. Siiski, nagu ma käesoleva ettepaneku punktis 71 juba mainisin – kuna ka erinevate ühtse otsemakse väljaarvutamise mudelite olemasolul peab EL-15 riikides olema võimalik määratleda otsemaksete „ühtne” tase, siis on samuti võimalik järeldada, et otsetoetuste tasemete võrdlemise seisukohast on ühtne otsemaksete kava ja ühtne pindalatoetuse kava analoogsed.

77. Seda tõlgendust toetab määruse nr 73/2009 üldine ülesehitus. Mainitud määrus jätab EL-10 riikidele võimaluse jätkata kuni 2013. aasta lõpuni ühtse pindalatoetuse kavade rakendamist. Samas peaksid need liikmesriigid selle määruse artikli 121 kohaselt siiski jõudma selleni, et 2013. aastaks vastaks toetuste tase 100%-le vanades liikmesriikides kohaldatavate toetuste tasemest. Siit järeldub, et kõnesolevad kaks kava on otsetoetuste tasemete võrdlemise seisukohast analoogsed, ning seega ei saa ühiste tasemete võrdlemise võimalus olla välistatud ainuüksi seetõttu, et suurem osa EL-10 riike on otsustanud rakendada EL-15 riikides kasutatavatest toetuskavadest erinevat otsetoetuste kava.

78. Järgmisena tuleb uurida, kas 2012. aastal oli EL-10 riikide otsetoetuste tase vähemalt võrdne EL-15 riikides kohaldatava otsetoetuste tasemega määruse nr 73/2009 artikli 10 lõike 1 mõttes.

4. 2012. aasta otsetoetuste tasemete võrdlus

79. Otsetoetuste tasemete võrdlemisel on põhiküsimus selles, kas EL-15 riikides 2012. aastal kohaldatud otsetoetuste taseme kindlakstegemisel tuleb arvesse võtta asjaolu, et EL-15 riikides rakendatakse ümbersuunamist ainult 5000 eurost suurematele otsetoetustele.

80. Komisjon rõhutab, et 5000 euro suurusena määratletud piirmäär tuleb käsitada nominaalväärtusena, kuna eri EL-15 riikides on selle ülempiiri kohaldamise praktilised tagajärjed erinevad. Lisaks toimub komisjoni sõnul EL-15 riikides kohaldatavate otsetoetuste ja EL-10 riikide vastavate otsetoetuste võrdlemine *ex ante*. Järelikult on EL-15 riikides makstud 5000 eurost väiksemate otsetoetuste mõju praktiliselt võimatu arvesse võtta EL-10 riikides 2012. aastal ümbersuunamise kohaldatavuse üle otsustamisel.

81. Nagu ma juba nentisin, seondub sellega seoses otsetoetuste tase otsetoetuste väljaarvutamise meetodiga. Ümbersuunamissüsteemis kasutatakse meetodit, mille kohaselt kuuluvad ümbersuunamise käigus vähendamisele ainult 5000 eurost suuremad toetused. Ilmselgelt saab kõikides EL-15 riikides osa põllumajandustootjaid 5000 eurost väiksemat otsetoetust, mille suhtes ümbersuunamine ei rakendu. Seega, kui otsetoetuste tasemete kindlakstegemisel tuleks 5000 eurost piirmäär arvesse võtta, oleks otsetoetuste tase tervikuna kõrgem kui 90%, kuna 5000 eurost väiksemat toetust saavate EL-15 riikide põllumajandustootjate puhul on toetuse tase alati 100%.

82. Sellegipoolest on niisugune tõlgendus määruse nr 73/2009 üldise ülesehitusega vastuolus. Nimelt lisati määruse nr 73/2009 artikli 10 lõikes 1 olev täpsustus „võttes arvesse artikli 7 lõike 1 alusel kohaldatavaid vähendusi” ja määruse nr 73/2009 artikli 132 lõikes 2 olev täpsustus „võttes alates 2012. aastast arvesse artikli 7 kohaldamist koostoimes artikliga 10” määрусesse ajal, mil ümbersuunamissüsteemi rakendamine oli ette nähtud kuni 2012. aasta lõpuni, ja EL-10 riikide otsetoetuste tase pidi EL-15 riikides kohaldatava otsetoetuste tasemega 100%-liselt võrdsustuma aastal 2013.

83. Seega arvan ma – nagu komisjon on kinnitanud –, et määruse nr 73/2009 artikkel 10 ja artikli 132 lõike 2 viimane lõik lähtuvad ilmselgelt eeldusest, et aasta 2012 on esimene – ja kuna ümbersuunamine lõppes aastal 2012, siis ainus – kalendriaasta, mil EL-10 riikides tuli kohaldada kohustuslikku ümbersuunamist⁴².

42 — Seevastu aastaks 2013 ette nähtud kohandusmehhanism kuulub EL-10 riikides kohaldamisele, ilma et kehtiks erireeglid (vt käesoleva ettepaneku punkt 49).

84. Kui 5000 euro piirmäära mõju oleks olnud otsetoetuste tasemete kindlaksmääramisel asjakohane – ning selle tulemusena oleks EL-15 riikides olnud otsetoetuse tase 2012. aastal kõrgem kui 90% –, ei oleks saanud EL-10 riikides ümbersuunamist kunagi kohaldada, kuna aasta 2012 olnuks ainus selline aasta, mil otsetoetuste tasemed oleks saanud enne ümbersuunamisperioodi lõppu olla ühtsed⁴³. Neil asjaoludel ei oleks seadusandjal olnud mingit põhjust lisada määruse nr 73/2009 artiklisse 10 lõikeid 2 ja 3 ega mainida määruse nr 73/2009 artikli 132 lõikes 2 aastat 2012. Seega pole põhjendatud kohustus võtta tasemete võrdlemisel arvesse EL-15 riikides kohaldatud ümbersuunamisi.

85. Arvestades eeltoodud kaalutlusi tervikuna, teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata esimese eelotsuse küsimuse punktidele a ja b, et määruse nr 73/2009 artikli 7 lõiget 1, artikli 10 lõiget 1 ja artiklit 121 tuleb tõlgendada nii, et EL-15 riikide 2012. aasta otsetoetuste tase oli 90% otsetoetuste kogutasemest ja et uutes EL-10 riikides oli otsetoetuste tase aastal 2012 võrdne EL-15 riikide vastava tasemega.

C. Esimese eelotsuse küsimuse punkt c ja teise eelotsuse küsimuse punktid a ja b

86. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib esimese küsimuse punktis c, kas asjaolu, et otsetoetusi on võrreldud erinevatel alustel, st EL-10 riikides hinnati otsetoetuste taset nii, et ümbersuunamist ei ole kohaldatud, samas kui EL-15 riikide vastav tase saadi ümbersuunamise kohaldamist arvestades, annab võimaluse järeldada, et määruse nr 73/2009 artikli 10 lõike 1 lõpuosa on vastuolus 2003. aasta ühinemisaktiga ning teatavate liidu õiguse üldpõhimõtete ja ühise põllumajanduspoliitika eesmärkidega.

87. Tuletan meelde, et tõin käesoleva ettepaneku punktis 85 välja, et määruse nr 73/2009 artikli 10 lõiget 1 koostoimes sama määruse artikli 7 lõikega 1 tuleb tõlgendada nii, et tasemete võrdlemine peab toimuma eelotsusetaotluse esitanud kohtu poolt mainitud viisil. Seega käsitleb esimese küsimuse punkt c määruse nr 73/2009 artikli 10 lõike 1 lõpuosa kehtivust, hinnatuna 2003. aasta ühinemisakti, liidu õiguse osutatud üldpõhimõtete ja ühise põllumajanduspoliitika eesmärkidest lähtuvalt.

88. Seega tuleb sellele küsimusele ning teise küsimuse punktidele a ja b, mis puudutavad samuti määruse nr 73/2009 artikli 10 lõike 1 kehtivust, vastata koos. Teise küsimuse punktid a ja b käsitlevad lisaks ka määruse nr 73/2009 artikli 132 lõike 1 viimase lõigu ja rakendusotsuse C(2012) 4391 kehtivust. Kuna määruse nr 73/2009 artikli 132 lõike 2 viimase lõigu kohaldamine sõltub määruse artiklist 10 – et rakendada täiendavate riiklike otsetoetuste vähendamist, on ühtlasi vaja võrrelda otsetoetuste tasemeid vastavalt määruse nr 73/2009 artiklitele 7 ja 10⁴⁴ –, siis tuleb käsitleda kõiki küsimusi koos, uurides esiteks 2003. aasta ühinemisakti ning seejärel üldpõhimõtteid ja ühise põllumajanduspoliitika eesmäärke.

89. Tuletan meelde, et tegin käesoleva ettepaneku punktides 40 ja 45 Euroopa Kohtule ettepaneku asuda seisukohale, et kõnesolevad küsimused on vastuvõetamatud osas, mis puudutab õiguskindluse, õiguspärase ootuse, hea halduse ja ausa konkurentsi põhimõtteid ning töödokumenti DS2011/14/REV2. Seega uurin üldpõhimõtetest ainult diskrimineerimiskeelu ja võrdse kohtlemise põhimõtteid.

43 — Kuna EL-15 riikides oli ümbersuunamise osakaal 2011. aastal vaid 9% ja EL-10 riikides otsetoetuste tase 80% EL-15 riikides kohaldatavate otsetoetuste tasemest, siis on selge, et aastal 2011 olid EL-15 ja EL-10 riikides otsetoetuste tasemed veel väga erinevad.

44 — Määruse nr 73/2009 artikli 132 lõike 2 viimane lõik sisaldab täpsustust „võttes alates 2012. aastast arvesse artikli 7 kohaldamist koostoimes artikliga 10”.

1. 2003. aasta ühinemisakt

90. B. Jakutis ja Kretingalēs kooperatinē ŽŪB on seisukohal, et määruse nr 73/2009 artikli 10 lõike 1 lõpuosa ja artikli 132 lõike 2 viimane lõik ning rakendusotsus C(2012) 4391 on vastuolus 2003. aasta ühinemisaktiga, kus ei ole ette nähtud otsetoetuste ümbersuunamist ja täiendavate riiklike otsetoetuste vähendamist EL-10 riikides ega aastat, mil otsetoetused on EL-15 riikides ja EL-10 riikides eeldatavalt võrdsustunud. Seevastu komisjon leiab, et kõigi määruse nr 73/2009 artikli 7 lõike 1 alusel tehtud vähendamiste arvessevõtmine oli vajalik, et säilitada tasakaal 2003. aasta ühinemisaktis ette nähtud toetustasemete vahel ning kohustusliku ümbersuunamise kooskõla 2003. aasta ühinemisakti sätetega.

91. On tõsi, et 2003. aasta ühinemisakt ei näe ette EL-10 riikide põllumajandustootjate suhtes rakendatavat kohustuslikku ümbersuunamist. Õigupoolest on ümbersuunamine uus meede, mis kehtestati – pärast 2003. aasta ühinemisakti sõlmimist – ühise põllumajanduspoliitika reformi käigus määrusega nr 1782/2003. Määruse nr 1782/2003 artikli 12a, mis reguleerib EL-10 riikides kohaldatavat ümbersuunamist, lisati määrusesse nr 1782/2003 hiljem määrusega nr 583/2004.

92. 2003. aasta ühinemisakti sätetest sisaldavat kaudset viidet otsetoetuste tasemete võrdlemisele ainult määruse nr 1259/1999 artiklid 1a ja 1c, mis kehtestati 2003. aasta ühinemisakti II lisa 6. peatüki punktiga 27 ja mis on esitatud eespool⁴⁵.

93. Määruse nr 1259/1999 artikliga 1a on mõeldud üksnes seda, et EL-10 riikide otsetoetuste tase peab 2013. aastal olema 100% EL-15 riikide otsetoetuste tasemest, samas kui selle määruse artikkel 1c näitab selgelt soovi vältida seda, et EL-10 riikides kohaldatud kava, sh sellele lisanduvad täiendavad riiklikud otsetoetused, annaks tulemuseks kõrgema otsetoetuse taseme kui EL-15 riikides kohaldatavale kavale vastav tase. Isegi kui vastavalt selle määruse artiklile 1c ei ületa EL-10 riikides põllumajandustootjale makstava otsetoetuse kogumäär, sh koos täiendavate riiklike otsetoetustega, seda otsetoetuse *taset*, millele sel põllumajandustootjal oleks õigus EL-15 riikides kohaldatava vastava kava alusel, on minu arvates selge, et artiklis 1c on peetud silmas otsetoetuste *tasemete* võrdlust. Niisiis, kui otsetoetuste tasemed on EL-15 riikides ja EL-10 riikides võrdsed, siis tuleb EL-10 riigis konkreetsele põllumajandustootjale makstava täiendava riikliku otsetoetuse *määra* vähendada, et oleks arvestatud võimalike muutustega EL-15 riikide tasemes.

94. Et hinnata, kas määruse nr 73/2009 asjakohased sätted on 2003. aasta ühinemisaktiga kooskõlas, tuleb arvestada eeltoodud kaalutlusi, ning alustada määruse artikli 10 lõikest 1.

95. Tuleb märkida, et määruse nr 1259/1999 artiklis 1a, mis on ette nähtud 2003. aasta ühinemisaktis, ei ole öeldud, et EL-10 riikide otsetoetuste tase ei võiks enne 2013. aastat jõuda EL-15 riikide otsetoetuste tasemega samale tasemele, vaid artikkel näeb ette üksnes selle, et 100% tuleb saavutada aastaks 2013. Samas, kuna EL-15 riikides võib otsetoetuste tase enne 2013. aastat olla ka väiksem kui 100%, on EL-15 riikide ja EL-10 riikide tasemete võrdsustumine võimalik ka enne 2013. aastat.

96. Järelikult, arvestades et esiteks ei ole 2003. aasta ühinemisakti kohaselt välistatud võimalus, et EL-15 riikide ja EL-10 riikide otsetoetuste tasemed saavutavad ühtsuse varem kui aastal 2013, ja teiseks ei või 2003. aasta ühinemisaktis ettenähtu kohaselt EL-10 riikide otsetoetuste tase (sh täiendavad riiklikud otsetoetused) olla kõrgem EL-15 riikide otsetoetuste tasemest, olen seisukohal, et kui tasemete võrdlemiseks võetakse arvesse EL-15 riikide otsetoetuste tasemete langust, siis on see 2003. aasta ühinemisaktiga kooskõlas.

⁴⁵ — Vt käesoleva ettepaneku punkt 59.

97. Tuletan meelde, et ümbersuunamine, mida kohaldati EL-10 riikides 2012. aastal erinevate võrdlusaluste baasil läbi viidud võrdlemise tulemusena – st võttes aluseks EL-15 riikide andmed pärast ümbersuunamist, kuid EL-10 riikide kohta andmed, enne kui seal oleks ümbersuunamist rakendatud –, ei ole identne EL-15 riikide puhul kohaldatava ümbersuunamisega, vaid see puudutab üksnes 300 000 eurost suuremaid summasid⁴⁶. Ümbersuunamise kohaldamine EL-10 riikides sellise meetodiga võimaldab vältida seda, et EL-15 riikides 2012. aastal kohaldatud ümbersuunamise tulemusel on otsetoetuste tase EL-15 riikides madalam kui otsetoetuste tase EL-10 riikides, ning ühtlasi vältida ka seda, et EL-10 riikides 2012. aastal kohaldatav ümbersuunamine tooks kaasa EL-10 riikide otsetoetuste taseme languse nii, et see on madalam EL-15 riikide otsetoetuste tasemest.

98. Järelikult on määruse nr 73/2009 artikli 10 lõige 1 selles osas 2003. aasta ühinemisaktiga kooskõlas.

99. Mis puudutab määruse nr 73/2009 artikli 132 lõike 2 viimase lõigu kooskõla 2003. aasta ühinemisaktiga, siis tuleb märkida, et selles artiklis on seoses määruse nr 73/2009 artiklites 7 ja 10 ette nähtud ümbersuunamise arvessevõtmisega nimetatud sõnaselgelt aastat 2012.

100. Nagu ma juba eelnevates punktides mainisin, on 2003. aasta ühinemisaktiga kooskõlas määruse nr 73/2009 artikli 10 lõikes 1 ette nähtud kohustus võtta 2012. aastal EL-10 riikides kohaldatava ümbersuunamise jaoks arvesse EL-15 riikides kohaldatavat ümbersuunamist. Samadel põhjustel on 2003. aasta ühinemisaktiga kooskõlas ka kohustus võtta täiendavate riiklike otsetoetuste puhul arvesse 2012. aasta ümbersuunamisi. See on nimelt vajalik, et vältida olukorda, kus otsetoetuste ja täiendavate riiklike otsetoetuste summaarne tase on kõrgem kui otsetoetuste tase EL-15 riikides.

101. Niisiis ei ole 2003. aasta ühinemisaktiga vastuolus see, kui mainitakse konkreetselt ära aasta, millest alates hakatakse EL-10 riikides kohaldama otsetoetuste vähendamist (ümbersuunamist), juhul kui otsetoetuste tasemed EL-15 riikides ja EL-10 riikides on võrdsustunud, mis minu arvates leidis aset aastal 2012.

102. Määruse nr 73/2009 artikli 132 lõike 2 viimase lõigu seda tõlgendust, mida toetab komisjon, ning mainitud artikli kohaldatavust Leedus 2012. aastal antud täiendavate riiklike otsetoetuste suhtes kinnitab rakendusotsus C(2012) 4391. Seega tuleb selle otsuse kehtivusele hinnangu andmiseks uurida, kas komisjoni selline tõlgendus on õige.

103. Töödokumendis DS2011/14/REV2, millele komisjon viitab rakendusotsuses C(2012) 4391, on üksikasjalikult selgitatud ümbersuunamist ning seda, kuidas peab toimuma täiendavate riiklike otsetoetuste vähendamine EL-10 riikides aastal 2012. Töödokumendist nähtub, et täiendavate riiklike otsetoetuste vähendamine toimub ühtset pindalatoetust ja ühtset otsemaksete kava rakendavates liikmesriikides erinevalt⁴⁷.

46 — Selline tõlgendus tuleneb otseselt määruse nr 73/2009 artikli 10 lõikest 2, mille kehtivust ei ole käesolevas menetluses kahtluse alla seatud. Töödokumendist DS2011/14/REV2 nähtub, et EL-10 riikides rakendatud *phasing-in*-mehhanismist tuleneva otsetoetuste taseme erinevus võrreldes EL-15 riikide otsetoetuste tasemega, arvestades kõiki selle määruse artikli 7 lõike 1 alusel tehtud vähendusi, oli 2012. aastal null, kuna nii EL-15 riikide kui EL-10 riikide vastavad tasemed olid võrdselt 90%. Kuna osakaal, mida tuleks arvesse võtta, on null, siis on ka suuruselt 5000 ja 300 000 euro vahele jäävate summade korral on ümbersuunamismäär null. 300 000 eurost suuremaid summasid puudutav progressiivne ümbersuunamismäär, st vähendamine, mida suurendatakse 4 protsendipunkti võrra, on seega 4%.

47 — Rakendusotsus C(2012) 4391 puudutab ainult Leedu Vabariiki, kes kohaldab ühtset pindalatoetust. Kõnesoleva, juba töödokumendis DS2011/14/REV2 kajastatud tõlgenduse uurimine keskendub seega selle tagajärgedele ühtset pindalatoetust kohaldavatele EL-10 riikide jaoks.

104. Määruse nr 73/2009 artikli 132 lõige 5 annab ühtset pindalatoetust kohaldavatele liikmesriikidele võimaluse näha ette konkreetsetele sektoritele mõeldud toetussummad⁴⁸. Nagu komisjon märgib, kajastavad need sektoripõhised toetussummad seda erinevust, mis esineb ühelt poolt määruse nr 73/2009 artikli 132 lõike 2 viimase lõigu punkti a või b alusel teatud konkreetsele sektorile makstud toetuse kogusumma (st 100% EL-15 riikides selles kontekstis kohaldamisele kuuluva punkti a kohaselt antavast abist) ja teiselt poolt selle otsetoetuste kogusumma vahel, mis on Leedus sama aasta osas ühtse pindalatoetuse kava kohaselt vastava sektori jaoks ette nähtud.

105. Komisjon väidab, et ühtset pindalatoetuse kava valinud EL-10 riikides kohaldatud ümbersuunamise tulemusena ei rakendatud täiendavate riiklike otsetoetuste vähendamist nende põllumajandustootjate suhtes, kellele makstud otsetoetuste ja täiendavate riiklike otsetoetuste kogusumma jäi alla 5000 euro, arvestades et määruse nr 73/2009 artikli 7 lõikes 1 on EL-15 riikide põllumajandustootjatele ette nähtud 5000 euro osas n.-õ vabastus. Kui nende maksete kogusumma, millele põllumajandustootjal on õigus, on suurem kui 5000 eurot, tuleb täiendava riikliku otsetoetuse seda osa, mille võrra on summa 5000 eurost suurem, vähendada 10%, kuna selline vähendamine on ette nähtud määruse nr 73/2009 artikli 7 lõike 1 punkti d kohase ümbersuunamise raames. Kui kõigi maksmisele kuulvate maksete kogusumma ületab 300 000 eurot, tuleb täiendava riikliku otsetoetuse seda osa, mille võrra on summa 300 000 eurost suurem, vähendada täiendavalt 4 protsendipunkti võrra.

106. Selline tõlgendus on minu arvates 2003. aasta ühinemisaktiga kooskõlas. Nimelt võimaldab selline arvutusmeetod tagada, et EL-15 riikides rakendatav kohustuslik ümbersuunamine on kooskõlas 2003. aasta ühinemisakti eesmärkidega, ilma et EL-10 riikides otsetoetuste ja täiendavate riiklike otsetoetustena saadud kogutoetuse taset siiski vähendataks tasemele, mis on madalam EL-15 riikides kohaldatavate otsetoetuste tasemest. Kuna EL-10 riikides makstakse täiendavaid riiklikke otsetoetusi lisaks otsetoetustele, siis leian, et kõiki 5000 eurost suuremaid summasid tuleb vähendada proportsionaalselt EL-15 riikides kohaldatava ümbersuunamisega, säilitamaks tasakaal ühelt poolt EL-15 riikides makstud otsetoetuste ja teiselt poolt EL-10 riikides makstavate otsetoetuste ja täiendavate riiklike otsetoetuste vahel.

107. Eeltoodud kaalutlusi arvestades on minu arvates selge, et analüüsist määruse nr 73/2009 artikli 10 lõike 1, artikli 132 lõike 2 viimase lõigu ja rakendusotsuse C(2012) 4391 kooskõla kohta 2003. aasta ühinemisaktiga ei nähtu midagi, mis võiks mõjutada nende sätete ja selle otsuse kehtivust.

2. Diskrimineerimiskeelu ja võrdse kohtlemise põhimõte

108. B. Jakutis ja Kretingalės kooperatinė ŽŪB väidavad, et kuna asjassepuutuvate sätete ja õigusaktide sõnastuse ja eesmärkide kohaselt olid otsetoetuste ümbersuunamine ja täiendavate riiklike otsetoetuste vähendamine aastal 2012 kohaldatavad nende EL-10 riikide põllumajandustootjate suhtes, kes said märgatavalt väiksemat toetust kui EL-15 riikide põllumajandustootjad, siis on need sätted ja õigusaktid liidu õiguse põhimõtete ja ühise põllumajanduspoliitika eesmärkidega vastuolus. Seevastu komisjon tuletab meelde, et kuna EL-10 riigid kohaldavad *phasing-in*-mehhanismi, ei ole nende olukord EL-15 riikide olukorraga identne.

48 — Komisjoni sõnul kohaldata sellist sektoripõhist lähenemist 2012. aastal kõigis ühtse pindalatoetuse valinud liikmesriikides, sh Leedu Vabariigis. Institutsiooni sõnul on täiendavatel riiklikel otsetoetustel ühtse pindalatoetuse süsteemis eriomane roll, kuna need annavad liikmesriikidele võimaluse toetada sektoreid, mis nendes liikmesriikides vastasel korral toetust ei saaks. Kui liikmesriik otsustab ühtse pindalatoetuse kasuks, jagatakse kõigi Euroopa toetuskavade alusel makstavad toetused ümber, jagades need võrdselt nende hektarite vahel, mille osas võidakse toetust maksta, nii et seega saavad kõik vastava riigi põllumajandustootjad toetusena ühtselt määratud summa hektari kohta. Otsemaksete kava alusel tehtud maksed on rohkem diferentseeritud, arvestades et liikmesriik võib maksta teatud sektoritele suuremat toetust, diferentseerides toetuse saamise õiguse korral makstavaid summasid.

109. Esmalt tuleb meenutada, et diskrimineerimiskeelu põhimõte ja võrdse kohtlemise põhimõte on liidu õiguse üldpõhimõtted, mis on ette nähtud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklites 20 ja 21, mille kohaselt on nõutav, et sarnaseid olukordi ei või käsitleda erinevalt ega erinevaid olukordi ühtemoodi, välja arvatud siis, kui selline erinev kohtlemine on objektiivselt põhjendatud⁴⁹. Võimalik võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumine erineva kohtlemise tagajärjel eeldab siiski, et kõnealused olukorrad sarnanevad kõigi neid iseloomustavate asjaolude poolest⁵⁰.

110. Diskrimineerimiskeelu põhimõtte rikkumise kohta on pooled esitanud kaks erinevat seisukohta. Ühelt poolt on B. Jakutis ja Kretingalès kooperatinè ŽŪB seisukohal, et erinevate võrdlusaluste kasutamine otsetoetuste võrdlemisel tõi kaasa EL-10 riikides 2012. aastal makstavate toetuste põhjendamatu vähenemise ja osutab sellele, et *sarnaseid olukordi* käsitleti erinevalt. Teiselt poolt väidab Leedu valitsus, et diskrimineerimiskeelu põhimõtet rikuti, kuna hektari kohta makstav summa on EL-10 riikides ja EL-15 riikides objektiivselt erinev, nii et nimetatud riikide grupid on *erinevas olukorras* ja seega ei tuleks neid kohelda ühtemoodi, rakendades ümbersuunamist mõlema puhul ühtmoodi.

111. Leian, et mõlemad väited on ekslikud.

112. Käesolev vaidlus ei ole „klassikaline” diskrimineerimisjuhtum. Esiteks põhineb EL-10 ja EL-15 riikide erinev kohtlemine esmasel õigusel, nimelt 2003. aasta ühinemisaktil, mille eesmärk on näha EL-10 riikide jaoks ette liidu õigusega kohanemise kord, mis on EL-15 riikides kohaldatavast *acquis communautaire*’ist kas soodsam või ebasoodsam. Niisiis ei ole need kaks riikide gruppi sarnases olukorras, nagu seda määratleb diskrimineerimiskeelu põhimõtet käsitlev „klassikaline” kohtupraktika.

113. Õigupoolest on Euroopa Kohtul olnud juba varem võimalus konstateerida, et EL-10 riikide põllumajanduse olukord erines EL-15 riikide omast kardinaalselt, mis õigustas liidu toetuste järk-järgulist kohaldamist, eelkõige otsetoetuste kavade raames, ja seda selleks, et mitte häirida EL-10 riikide põllumajandussektoris pooleliolevaid vajalikke ümberkorraldusi. EL-15 riigid, kes saavad otsetoetusi piiranguteta, ei ole EL-10 riikidega sarnases olukorras, mis takistab õiguslikult paikapidava võrdluse läbiviimist⁵¹.

114. Seega tuleb nentida, et EL-10 riigid on vähemalt *phasing-in*-perioodi lõpuni olukorras, mis ei ole sarnane EL-15 riikide olukorraga. Esiteks saavad EL-10 riigid otsetoetusi protsendimäärade kohaselt, mis olid esialgu ette nähtud 2003. aasta ühinemisaktis ära toodud ajakavas, ning teiseks on neil võimalik maksta täiendavaid riiklikke otsetoetusi, mida EL-15 riikide jaoks ette nähtud ei ole⁵². Niisiis tuleneb EL-15 riikide ja EL-10 riikide olukorra erinevus otseselt 2003. aasta ühinemisakti sätetest.

115. Lisaks on kasulik meenutada, et isegi kui ümbersuunamist EL-10 riikides 2012. aastal kohaldatakse, on ümbersuunamise jaoks kohaldatav protsendimäär piiratud EL-10 riikides rakendatavast *phasing-in*-mehhanismist tuleneva otsetoetuste taseme ja EL-15 riikide otsetoetuste taseme vahelise erinevusega, võttes arvesse määruse nr 73/2009 artikli 7 lõike 1 alusel kohaldatavaid

49 — Kohtuotsused Akzo Nobel Chemicals ja Akcros Chemicals vs. komisjon (C-550/07 P, EU:C:2010:512, punktid 54 ja 55 ning seal viidatud kohtupraktika), IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, punktid 49 ja 50) ning Feakins (C-335/13, EU:C:2014:2343, punkt 47).

50 — Kohtuotsused Arcelor Atlantique ja Lorraine jt (C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 25), IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, punkt 51), ning Feakins (C-335/13, EU:C:2014:2343, punkt 49).

51 — Vt selle kohta kohtuotsused Poola vs. nõukogu (C-273/04, EU:C:2007:622, punktid 87 ja 88) ning Poola vs. komisjon (C-335/09 P, EU:C:2012:385, punktid 100 ja 101).

52 — Tuleb märkida, et täiendavaid riiklikke otsetoetusi kohaldatavatel EL-10 riikidel on jätkuvalt võimalus maksta täiendavat toetust ka *pärast phasing-in*-perioodi. Määruse nr 671/2012 põhjendusest 8 nähtub, et „[u]utel liikmesriikidel võimaldati maksta täiendavaid riiklikke otsetoetusi tulenevalt otsetoetuste järkjärgulisest kohaldamisest nendes liikmesriikides. Seda võimalust ei ole enam 2013. aastal, mil uutes liikmesriikides lõpeb otsetoetuste järkjärgulise kasutuselevõtmise ajakava. Ühtse pindalatoetuse kava kohaldatastes uutes liikmesriikides on täiendavatel riiklikel otsetoetustel olnud oluline osa konkreetsetes sektorites põllumajandustootjate sissetuleku toetamisel. [...] Eeltoodust lähtuvalt ning selleks, et vältida toetuse järsku ja märkimisväärselt kahanemist 2013. aastal sektorites, kus maksti 2012. aastani täiendavaid riiklikke otsetoetusi [...], on asjakohane näha nende liikmesriikide puhul ette võimalus maksta põllumajandustootjatele 2013. aastal riiklikku üleminekutoetust, kui komisjon selleks loa annab.” Määrusega nr 1307/2013 pikendati võimalust maksta riiklikku üleminekutoetust veel aastast 2015 kuni aastani 2020.

vähendusi (st ümbersuunamist EL-15 riikides). Komisjon on töödokumendis DS2011/14/REV2 sellest järeldanud, et kuna see erinevus on aastal 2012 null, siis „baas”ümbersuunamist EL-10 riikides ei kohaldata. EL-10 riikides on kohaldatav ainult „järkjärguline” ümbersuunamine, st ümbersuunamine, mida kasutatakse 300 000 eurot ületavate otsetoetuste osas. Seega kehtib 4% suurune ümbersuunamine üksnes 300 000 eurost suuremate otsetoetuste puhul.

116. Leian, et selline otseselt määruse nr 73/2009 artikli 10 lõikest 2 tulenev tõlgendus EL-10 riikides 2012. aastal kohaldatava ümbersuunamise kohta on õige. Seega on ekslik väide, et ümbersuunamist tuleks kohaldada EL-10 riikides ja EL-15 riikides samal viisil.

117. Arvestades, et EL-10 riikidel on võimalik maksta täiendavaid riiklikke otsetoetusi ja et kõik ühtset pindalatoetust kohaldavad EL-10 riigid on täiendavate riiklike otsetoetuste maksmiseks valinud sektoripõhise lähenemisviisi⁵³ – mis ühtse pindalatoetuse rakendamist arvestades muudab peaaegu võimatuks võrrelda ühelt poolt EL-10 riikides makstud otsetoetusi ja täiendavaid riiklikke otsetoetusi ning teiselt poolt EL-15 riikides makstud otsetoetusi –, ei saa võtta EL-15 riikide otsetoetuste tasemeid võrdlusaluseks EL-10 riikides kohaldatavate otsetoetuste ja täiendavate riiklike otsetoetuste jaoks, andmaks hinnangut sellele, kas täiendavate riiklike otsetoetuste vähendamise seoses võidi rikkuda diskrimineerimiskeelu ja võrdse kohtlemise põhimõtteid.

118. Igal juhul on igasugune võrdlemine tulemusetu, kuna EL-15 riigid ja EL-10 riigid ei ole sarnases olukorras ning seega ei või neid ka kohelda samamoodi. Pealegi on tegu 2003. aasta ühinemisakti otsese tagajärgena ning esmasesse õigusesse kuuluva 2003. aasta ühinemisakti sätete õiguspärasust ei saa vaidlustada.

119. Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades on minu arvates selge, et analüüsist määruse nr 73/2009 artikli 10 lõike 1 ja artikli 132 lõike 2 viimase lõigu ning – määruse nr 73/2009 artikli 132 kehtivust puudutavas osas – rakendusotsuse C(2012) 4391 kooskõla kohta diskrimineerimiskeelu ja võrdse kohtlemise põhimõttega, ei nähtu mitte mingil moel nende sätete ja mainitud otsuse vastuolu nende põhimõtetega.

3. Ühise põllumajanduspoliitika eesmärgid

120. Mis puudutab ELTL artiklis 39 välja toodud ühise põllumajanduspoliitika eesmäärke, siis tuleb meenutada, et liidu seadusandjal on ühise põllumajanduspoliitika valdkonnas laiaulatuslik kaalutusõigus, mis vastab talle ELTL artikliga 40 ja ELTL artikliga 43 antud poliitilisele vastutusele. Euroopa Kohus on korduvalt otsustanud, et antud valdkonnas võetud meetme seaduslikkust saab mõjutada üksnes see, kui kõnealune meede on pädeva institutsiooni taotletud eesmärgi saavutamiseks ilmselgelt ebasobiv⁵⁴. Järelikult peab Euroopa Kohtu kontroll piirduma selle uurimisega, kas kõnealuse meetme puhul ei esine ilmselget viga või võimu kuritarvitamist või kas kõnealune ametiasutus ei ole ilmselgelt oma kaalutusõiguse piire ületanud⁵⁵.

121. Arvestades, et EL-15 riikide ja EL-10 riikide erinev olukord ning põhimõte, mille kohaselt EL-10 riikides kohaldatavate otsetoetuste ja täiendavate riiklike otsetoetuste summaarne tase ei või ületada otsetoetuste taset EL-15 riikides, on otseselt 2003. aasta ühinemisaktis sätestatu tagajärg, olen arvamisel, et liidu seadusandja ei ole määruse nr 73/2009 artikli 10 lõike 1 lõpuosa ja artikli 132 lõike 2 viimase lõigu ning rakendusotsuse C(2012) 4391 vastuvõtmisega teinud ilmselget kaalutusviga ega oma kaalutusõiguse piire ilmselgelt ületanud.

53 — Vt käesoleva ettepaneku punkt 104.

54 — Kohtuotsused *Bavaria ja Bavaria Italia* (C-343/07, EU:C:2009:415, punkt 81) ning *Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou* (C-373/11, EU:C:2013:567, punkt 40).

55 — Kohtuotsused *Jippes jt* (C-189/01, EU:C:2001:420, punkt 80); *Hispaania vs. komisjon* (C-304/01, EU:C:2004:495, punkt 23), *Unitymark ja North Sea Fishermen's Organisation* (C-535/03, EU:C:2006:193, punkt 55), *Bavaria ja Bavaria Italia* (C-343/07, EU:C:2009:415, punkt 82) ning *Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou* (C-373/11, EU:C:2013:567, punkt 41).

122. Tegelikult, nagu ma juba varem mainisin, leian ma, et kohustus võtta 2012. aasta otsetoetuste tasemete võrdlemise aluseks EL-15 riikides kohaldatav kohustuslik ümbersuunamine on pigem vajalik tingimus 2003. aasta ühinemisaktis ette nähtud otsetoetuste tasemete vahelise tasakaalu tagamiseks.

123. Eeltoodud kaalutlusi arvestades on minu arvates selge, et ühise põllumajanduspoliitika eesmärkidega arvestavast analüüsist määruse nr 73/2009 artikli 10 lõike 1 ja artikli 132 lõike 2 viimase lõigu ning rakendusotsuse C(2012) 4391 kooskõla kohta ei nähtu midagi, mis võiks mõjutada nende sätete ja selle otsuse kehtivust.

D. Teise eelotsuse küsimuse punkt c

124. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib teise küsimuse punktis c sisuliselt seda, kas määruse nr 73/2009 artikli 132 lõike 2 viimase lõigu 18. veebruari 2010. aasta paranduse tulemusena kehtiv redaktsioon rikub liidu õiguse põhimõtteid, konkreetsemalt mh õiguspärase ootuse kaitse, õiguskindluse, hea halduse, ausa konkurentsi ja diskrimineerimiskeelu põhimõtet, arvestades et kõnesolev, parandusega tehtud muudatus ei ole mitte tehniline, vaid sisuline.

125. Hindamaks, kas 18. veebruari 2010. aasta parandus on vaid sõnastusvea parandamine, mis ei muuda määruse nr 73/2009 sisu, tuleb meenutada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb liidu õigusnormi tõlgendamisel arvesse võtta mitte ainult selle sõnastust, vaid ka konteksti ning selle õigusaktiga taotletavaid eesmärke, mille osaks kõnealune säte on⁵⁶.

126. Komisjon leiab, et tegu on tehnilise parandusega. Tema seisukohtadest nähtub, et 18. veebruari 2010. aasta parandusega muudeti määruse nr 73/2009 artikli 132 lõiget 2 kõigis ametlikes keeltes. Artikli 132 lõike 2 viimase lõigu esialgne sõnastus sisaldas kõigis ametlikes keeltes küll viidet aastale 2012, kuid osades keeleversioonides⁵⁷ oli aastaarv ära toodud lause aluses, samas kui teistes⁵⁸ oli see esitatud lause lõpus, milline asetus ei ole siiski päriselt asjakohane.

127. Prantsuskeelne, nagu ka leedukeelne versioon kuuluvad esimesse keeleversioonide rühma, kus enne muutmist oli aastat mainitud lause alguses. Tehtud muudatus oli järgmine:

„À partir de 2012, le montant total des aides directes pouvant être octroyées, après l’adhésion, à un agriculteur dans les nouveaux États membres au titre du paiement direct applicable, y compris tout paiement direct national complémentaire, ne dépasse pas le niveau de l’aide directe à laquelle cet agriculteur aurait droit au titre du paiement direct correspondant applicable, au moment considéré, dans les États membres autres que les nouveaux États membres, compte tenu, à partir de 2012, de l’application conjointe de l’article 7 et de l’article 10 [59].”

128. Seevastu ingliskeelses versioonis ja kõikides teistes teise rühma kuuluvates keeleversioonides parandati määruse nr 73/2009 artikli 132 lõike 2 viimast lõiku nii, et lause lõpus toodud viide aastaarvule 2012 tõsteti lauses ümber: „The total direct support which a farmer may be granted in the new Member States after accession under the relevant direct payment, including all complementary

56 — Kohtuotsus Premis Medical (C-273/09, EU:C:2010:809, punkt 30).

57 — St bulgaaria-, saksa-, prantsus-, leedu- ja hollandikeelses versioonis.

58 — Hispaania-, tšehhi-, taani-, eesti-, kreeka-, inglise-, itaalia-, läti-, malta-, poola-, portugali-, rumeenia-, slovaki-, sloveeni-, soome- ja rootsikeelses versioonis.

59 — Kohtujuristi kursiiv ja läbikriipsutus. 18. veebruari 2010. aasta paranduse leedukeelses tekstis (ELT L 43, lk 7) esines üks viga: kuigi aastaarv 2012 oli lisatud lause lõpuossa, ei kustutatud seda lause algusest. Seetõttu tuli määruse nr 73/2009 artikli 132 lõike 2 viimase lõigu leedukeelset versiooni parandada veel teist korda 15. mail 2013 (ELT L 130, lk 60).

national direct payments, shall not exceed the level of direct support a farmer would be entitled to receive under the corresponding direct payment then applicable to the Member States in the Member States other than the new Member States, from 2012, taking into account, *from 2012*, the application of Article 7 in conjunction with Article 10 [60].”

129. Tuleb märkida, et – nagu ka komisjon väidab – aastaarvu 2012 paiknemine lause alguses annab võimaluse, et määruse nr 73/2009 artikli 132 lõike 2 viimast lõiku saab tõlgendada nii, et piirang – st et EL-10 riikides põllumajandustootjatele makstav toetus ei tohi ületada EL-15 riikides kohaldatavat otsetoetuste määra – puudutab *üksnes* aastat 2012. See tõlgendus on ilmselgelt ekslik ning 2003. aasta ühinemisakti sätetega vastuolus.

130. Niisiis, kuigi määruse nr 73/2009 artikli 132 lõike 2 parandus tehti kõigis keeleversioonides, väljendab selle sätte algne versioon hispaania, tšehhi, taani, eesti, kreeka, inglise, itaalia, läti, malta, poola, portugali, rumeenia, slovaki, sloveeni, soome ja rootsi keeles sellegipoolest Euroopa seadusandja tahet. Seega on minu arvates ilmselge, et muudatus, mis tehti kõnesolevasse lausesse aastaarvu 2012 paiknemises, on üksnes tehniline ega kujuta endast õigusliku kohustuse sisulist muudatust.

131. Seega, kuna parandusega tehtud muudatus kujutab endast pelgalt sõnastusvea parandamist, muutmata kohaldatavat normi sisuliselt, siis ei muuda see kuidagi määruse nr 73/2009 artikli 132 lõike 2 viimase lõigu õiguspärasust.

E. Teise eelotsuse küsimuse punkt d

132. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib teise küsimuse punktis teada, kas leedukeelse sõna „dydis” (prantsuskeelses versioonis „montant” või „niveau”, eesti keeles „tase”), mida on kasutatud 2003. aasta ühinemisakti II lisa 6. peatüki punkti 27 alapunktis b osutatud artiklis 1c, on sama tähendus, kui sõnal „lygis” (prantsuse keeles „niveau”, eesti keeles „määr”), mida on kasutatud määruse nr 73/2009 artikli 132 lõike 2 viimases lõigus.

133. Tuletan meelde, et mainitud artikkel 1c on lisatud määrusesse nr 1259/1999 nimelt 2003. aasta ühinemisakti II lisa 6. peatüki punkti 27 alapunktiga b.

134. Kõigepealt tuleb märkida, et eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole ei eelotsuse küsimuses ega mujal eelotsusetaotluses täpsustanud, millist artikli 1c lõiku või tervet lõiget on silmas peetud. Määruse nr 1259/1999 artiklis 1c on nimelt kuus lõiget ning artiklis on sõna „dydis” kasutatud korduvalt⁶¹. Artiklis 1c on kasutusel ka eelotsuse küsimuses määruse nr 73/2009 artikli 132 lõike 2 viimasele lõigule viitamisel kasutatud sõna „lygis”.

135. Mulle näib siiski, et küsimusele tarviliku vastuse andmiseks on võimalik seda tõlgendada.

136. Määruse nr 73/2009 artikli 132 väljatöötamisega seoses tuleb meenutada, et artikkel kehtestab sisuliselt samad eeskirjad mis määruse nr 1782/2003 artikkel 143c, millesse omakorda võeti üle määruse nr 1259/1999 artiklis 1c nimetatud meetmed.

137. Arvestades seda arengulugu ning teise eelotsuse küsimuse punktis d toodud küsimuse viimast osa, mis eeldab vajadust võrrelda sõna „dydis” ja määruse nr 73/2009 artikli 132 lõike 2 viimases lõigus kasutatud sõna, siis mulle näib, et sõnale „dydis”, millele eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab teise eelotsuse küsimuse punktis d, vastab määruse nr 1259/1999 artikli 1c lõike 2 viimases lõigus esinev sõna.

60 — Kohtujuristi kursiiv ja läbikriipsutus.

61 — Kas sõna „dydis” sellisena või käändes, st „dydzio”.

138. Tuleb märkida, et vastav leedukeelne termin, mis on kasutusel määruse nr 1782/2003 artikli 143c lõike 2 viimases lõigus, on „dydis”, ning sama termin esineb ka määruse nr 1259/1999 artikli 1c lõike 2 viimases lõigus. Mainitud terminit muudeti seega alles määruse nr 73/2009 vastuvõtmisega, kuna selle artikli 132 lõike 2 viimases lõigus on kasutusel „lygis”.

139. Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et liidu õigusnormi sõnastus ühes keeleversioonis ei saa olla selle sätte tõlgendamise ainus alus ja sellele keeleversioonile ei saa tõlgendamisel anda eelist muude keeleversioonide ees. Liidu õigusnorme tuleb tõlgendada ja kohaldada ühetaoliselt, arvestades liidu kõigis keeltes kehtivaid versioone. Kui liidu õigusaktide keeleversioonides on erinevusi, tuleb sätet tõlgendada lähtudes selle õigusakti üldisest ülesehitusest ja eesmärkidest, milles see esineb⁶².

140. Määruse nr 1259/999 artikli 1c lõike 2 viimase lõigu ja määruse nr 73/2009 artikli 132 lõike 2 viimase lõigu paljudes teistes keeleversioonides peale leedu keele (igal juhul hispaania, taani, saksa, eesti, inglise, prantsuse, itaalia, portugali, soome ja rootsi keeles) on nendes kahes määruses kasutatud terminid põhiosas jäänud samaks.

141. Pealegi ei ole seda muudatust kordagi mainitud määruse nr 73/2009 põhjendustes. Vastupidi, mainitud määruse põhjenduses 48 on lihtsalt öeldud, et „[t]uleks säilitada [täiendavate riiklike otsetoetuste] maksete tegemise tingimused”.

142. Seega minu arvates on tõendatud, et terminimuudatus, mis on tehtud määruse nr 73/2009 artikli 132 lõike 2 viimase lõigu leedukeelses versiooni võrreldes varasemate määruste artiklitega, ei muuda selle lõigu mõtet. Seda järeldust toetab fakt, et määruse nr 73/2009 artikli 132 lõike 2 viimane lõik kordab sisuliselt 2003. aasta ühinemisakti II lisa 6. peatüki punkti 27 alapunktis b nimetatud meetmeid.

143. Järelikult, teen Euroopa Kohtule ettepaneku teise eelotsuse küsimuse punktile d vastata, et määruse nr 1259/1999 artikli 1c lõike 2 viimases lõigus – nagu see on ette nähtud 2003. aasta ühinemisakti II lisa 6. peatüki punkti 27 alapunktis b – kasutatud sõna „dydis” on sama tähendusega kui määruse nr 73/2009 artikli 132 lõike 2 viimases lõigus kasutatud sõna „lygis”.

F. Kolmas eelotsuse küsimus

144. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib kolmanda küsimusega sisuliselt, kas rakendusotsus C(2012) 4391, mida ei ole Euroopa Liidu Teatajas avaldatud ja mis ei ole selle kohtu hinnangul põhjendatud, on kehtiv.

145. Mis puudutab avaldamist, siis tuleb meenutada, et ELTL artikli 297 lõike 2 kohaselt ei ole otsuste avaldamine kohustuslik, kui otsuses on märgitud adressaadid. Otsused tehakse adressaatidele teatavaks ning jõustuvad sellisel teatavakstegemisel. Järelikult ei ole liidu õiguse põhimõtete rikkumisega tegemist olukorras, kus rakendusotsust C(2012) 4391, mis on adresseeritud Leedu Vabariigile, ei ole Euroopa Liidu Teatajas avaldatud.

146. Mis järgmiseks puudutab rakendusotsuse C(2012) 4391 põhjendamist, siis eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et otsus võeti vastu, ilma et oleks arvestatud tõigaga, et EL-10 riikides ja EL-15 riikides kohaldatavate otsetoetuste ühtset taset kinnitav teave puudub.

147. Kõigepealt tuleb märkida, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu lähtepunkt on ekslik. Nimelt tuleneb otsetoetuste tasemetest – mis seonduvad otsetoetuste väljaarvutamise meetoditega, mitte otsetoetuste nominaalsummadega – võrdsustumine aastal 2012 otseselt määruse nr 73/2009 sätetest.

62 — Vt eeskätt kohtuotsus Ivansson jt (C-307/13, EU:C:2014:2058, punkt 40).

148. Seetõttu ei ole komisjonil vaja otsust selles osas põhjendada.

149. Tuleb meelde tuletada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt peavad ELTL artikli 296 kohaselt nõutavast põhjendusest selgelt ja ühemõtteliselt ilmnema selle akti vastu võtnud institutsiooni kaalutlused, nii et huvitatud isikud saaksid teada võetud meetme põhjused ning pädev kohus saaks kontrolli teostada. Ei ole nõutud, et põhjendustes oleks välja toodud kõik asjassepuutuvad faktilised ja õiguslikud asjaolud, kuna kontrollides akti põhjenduse vastavust ELTL artikli 296 nõuetele, tuleb lisaks akti sõnastusele arvestada akti konteksti ja kõiki asjassepuutuvat valdkonda reguleerivaid õigusnorme⁶³.

150. Komisjon on rakendusotsuse C(2012) 4391 põhjenduses 4 viidanud määruse nr 73/2009 artikli 132 lõikele 2, kust nähtub, et otsetoetuste kogusumma, mida võidakse EL-10 riikides põllumajandustootjale maksta – st koos täiendavate riiklike otsetoetustega –, ei tohi ületada seda otsetoetuste määra, mida kohaldatakse EL-15 riikides, arvestades ümbersuunamisi, mida rakendatakse määruse nr 73/2009 artiklite 7 ja 10 kohaselt. Viimati nimetatud artiklitest tuleneb, et otsetoetuste tase oli aastal 2012 EL-15 riikides ja EL-10 riikides võrdne.

151. Järelikult on rakendusotsus C(2012) 4391 täiendavaid riiklikke otsetoetusi puudutavas osas piisavalt põhjendatud.

V. Ettepanek

152. Eeltoodud kaalutlusi arvestades teen ettepaneku vastata Vilniaus apygardos administracinis teismas'e (Leedu) esitatud eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Mis puudutab esimese küsimuse punkte a ja b, siis nõukogu 19. jaanuari 2009. aasta määruse (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) artikli 7 lõiget 1, artikli 10 lõiget 1 ja artiklit 121 tuleb tõlgendada nii, et 30. aprilli 2004. aasta seisuga Euroopa Liidu koosseisu kuulunud liikmesriikides aastal 2012 kohaldatav otsetoetuste tase oli 90% otsetoetuste tasemest tervikuna ja et uutes Euroopa Liiduga 1. mail 2004 ühinenud liikmesriikides oli otsetoetuste tase aastal 2012 võrdne vastava tasemega vanades liikmesriikides.
2. Mis puudutab esimese eelotsuse küsimuse punkti c, teise küsimuse punkte a ja b ning kolmandat küsimust, siis nende küsimuste analüüsist ei nähtu midagi, mis võiks mõjutada määruse nr 73/2009 artikli 10 lõike 1 lõpuosa, artikli 132 lõike 2 viimase lõigu lõpuosa ja komisjoni 2. juuli 2012. aasta rakendusotsuse C(2012) 4391, millega kiideti heaks täiendavate riiklike otsetoetuste andmine Leedus 2012. aastal (teatavaks tehtud numbri K(2012) 4391 all) kehtivust.
3. Mis puudutab teise eelotsuse küsimuse punkti c, siis selle uurimisel ei ilmnenud midagi, mis võiks mõjutada määruse nr 73/2009 artikli 132 lõike 2 viimase lõigu – 18. veebruaril 2010 Euroopa Liidu Teatajas avaldatud parandusega muudetud redaktsioonis – kehtivust.
4. Mis puudutab teise küsimuse punkti d, siis nõukogu 17. mai 1999. aasta määruse (EÜ) nr 1259/1999, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames kohaldatavate otsetoetuskavade ühised eeskirjad, artikli 1c lõike 2 viimases lõigus – mis on ette nähtud 23. septembri 2003. aasta akti Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia

63 — Vt eeskätt kohtuotsus Prantsusmaa vs. nõukogu (C-479/07, EU:C:2009:131).

Vabariigi ja Slovaki Vabariigi ühinemistingimuste ja Euroopa Liidu aluslepingutesse tehtavate muudatuste kohta II lisa 6. peatüki punkti 27 alapunktis b – kasutatud sõna „dydis” on samatähenduslik määruse nr 73/2009 artikli 132 lõike 2 viimases lõigus esineva sõnaga „lygis”.