Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
esitatud 25. novembril 2020[1]

Kohtuasi C-361/19

De Ruiter vof
versus
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud College van Beroep voor het bedrijfsleven (apellatsiooniastme halduskohus majandusküsimustes, Madalmaad))

Eelotsusetaotlus – Ühine põllumajanduspoliitika – Otsetoetused – Määrus (EL) nr 1306/2013 – Artikli 97 lõige 1 – Artikli 99 lõige 1 – Rakendusmäärus (EL) nr 809/2014 – Artikli 73 lõike 4 punkt a – Vähendamised ja väljaarvamised nõuetele vastavuse eeskirjade rikkumise korral – Vähendusprotsendi arvutamisel arvesse võetava aasta kindlaksmääramine – Vähenduse arvutamine – Vähenduse määramine – Rikkumise toimumise aasta – Rikkumise tuvastamise aasta – Kohtuotsus Teglgaard ja Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:597)

I. Sissejuhatus

1. Käesolev kohtuasi on jätkuks kohtuotsusele Teglgaard ja Fløjstrupgård[2].

2. Selles kohtuotsuses pidi Euroopa Kohus tegema kindlaks, kas tookord kehtinud õigusnormide kohaselt tuli põllumajandusettevõtjatele makstavate otsetoetuste vähendused nõuetele mittevastavuse eeskirjade rikkumise tõttu[3] arvutada toetuste põhjal, mis maksti rikkumise *toimumise* kalendriaasta eest, või toetuste põhjal, mis maksti rikkumise *tuvastamise* kalendriaasta eest.[4] Euroopa Kohus otsustas, et arvutamisel tuleb aluseks võtta *toimumise* aasta.[5]

1 Algkeel: prantsuse.
2 25. juuli 2018. aasta kohtuotsus (C-239/17, edaspidi „kohtuotsus Teglgaard“, EU:C:2018:597).
3 Nõuetele vastavuse süsteemi kohta vt käesoleva ettepaneku punktid 39–41.
4 Kohtuotsus Teglgaard, punkt 34.
5 Kohtuotsus Teglgaard, punkt 59.

3. Kohtuotsuse Teglgaard tegemise hetkel olid selles kohtuasjas käsitletavad õigusnormid juba kehtetuks tunnistatud ja asendatud uute õigusnormidega, millega muudeti kõnesolevate sätete sõnastust. Neid uusi õigusnorme tulebki nüüd tõlgendada käesolevas kohtuasjas, milles tekib sama küsimus, nagu käsitleti kohtuasjas Teglgaard, kuid uute õigusnormide raamistikus: kas nendes on otsetoetuste vähenduste arvutamise alusena silmas peetud rikkumise *toimumise* või *tuvastamise* aastat? Sätted, mida tuleb tõlgendada, on määruse (EL) nr 1306/2013[6] artikli 97 lõige 1 ja artikli 99 lõige 1 ning rakendusmääruse (EL) nr 809/2014[7] artikli 73 lõike 4 algus ja punkt a.

4. Käesolevas kohtuasjas peab Euroopa Kohus seega sisuliselt kindlaks tegema, kas seadusandja soovis uue regulatsiooniga muuta varasemates õigusnormides ette nähtud aastat, mille põhjal tuleb vähendused arvutada.

5. Teen oma analüüsi tulemusena Euroopa Kohtule ettepaneku vastata sellele küsimusele eitavalt selles mõttes, et arvutamisel tuleb siiski aluseks võtta rikkumise *toimumise* aastat.

6. Eelotsusetaotluse, millega see küsimus esitati, on esitanud College van Beroep voor het bedrijfsleven (apellatsiooniastme halduskohus majandusküsimustes, Madalmaad) ühe põllumajandusettevõtja ja minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (põllumajandus-, loodus- ja toidukvaliteediminister, edaspidi „minister“) vahelises kohtuvaidluses, mis puudutab kahe nõuetele vastavuse eeskirjade rikkumise tõttu sellele põllumajandusettevõtjale makstavate otsetoetuste summa vähendamist, mille minister selle põllumajandusettevõtja suhtes määras.

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus, mis oli kohaldatav kohtuasjas Teglgaard (endine õiguslik raamistik)

7. Nõuetele vastavuse süsteem kehtestati määrusega (EÜ) nr 1782/2003[8], mida täpsustati rakendusmäärusega (EÜ) nr 796/2004[9] (1. jagu). Hiljem tunnistati need määrused kehtetuks ning asendati vastavalt määrusega (EÜ) nr 73/2009[10] ja rakendusmäärusega (EÜ) nr 1122/2009[11] (2. jagu). Neid määruseid käsitletigi kohtuotsuses Teglgaard.

6 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrus ühise põllumajanduspoliitika rahastamise, haldamise ja seire kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EMÜ) nr 352/78, (EÜ) nr 165/94, (EÜ) nr 2799/98, (EÜ) nr 814/2000, (EÜ) nr 1290/2005 ja (EÜ) nr 485/2008 (ELT 2013, L 347, lk 549).

7 Komisjoni 17. juuli 2014. aasta rakendusmäärus, millega kehtestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1306/2013 rakenduseeskirjad seoses ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi, maaelu arengu meetmete ja nõuetele vastavusega (ELT 2014, L 227, lk 69).

8 Nõukogu 29. septembri 2003. aasta määrus, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja teatavad toetuskavad põllumajandustootjate jaoks ning muudetakse määruseid (EMÜ) nr 2019/93, (EÜ) nr 1452/2001, (EÜ) nr 1453/2001, (EÜ) nr 1454/2001, (EÜ) nr 1868/94, (EÜ) nr 1251/1999, (EÜ) nr 1254/1999, (EÜ) nr 1673/2000, (EMÜ) nr 2358/71 ja (EÜ) nr 2529/2001 (ELT 2003, L 270, lk 1; ELT eriväljaanne 03/40, lk 269).

9 Komisjoni 21. aprilli 2004. aasta määrus, millega kehtestatakse nõukogu määruses (EÜ) nr 1782/2003 (millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja teatavad toetuskavad põllumajandustootjate jaoks) ette nähtud nõuetele vastavuse, toetuse ümbersuunamise ning ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi rakendamise üksikasjalikud reeglid (ELT 2004, L 141, lk 18).

10 Nõukogu 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 2009, L 30, lk 16).

11 Komisjoni 30. novembri 2009. aasta määrus, millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 73/2009 üksikasjalikud rakenduseeskirjad seoses põllumajandustootjate otsetoetuskavade alusel makstavate toetuste nõuetele vastavusega, ümbersuunamisega ning ühtse haldus- ja kontrollisüsteemiga ning määruse (EÜ) nr 1234/2007 üksikasjalikud rakenduseeskirjad seoses veinisektori toetuskavade alusel makstavate toetuste nõuetele vastavusega (ELT 2009, L 316, lk 65).

1. Määrus nr 1782/2003 ja rakendusmäärus nr 796/2004

8. Sisuliselt oli määruse nr 1782/2003 artikli 6 lõike 1 prantsuskeelses versioonis ette nähtud, et nõuete rikkumise korral vähendatakse „sellel kalendriaastal [makstavate otsetoetuste kogusummat], mil [rikkumine tuvastati]“.[12] Seevastu selle sätte peaaegu kõigis teistes keeleversioonides on mainitud „kalendriaastat, mil tingimusi ei täidetud“.[13]

9. Alates 2008. aastast muudeti määrusega (EÜ) nr 146/2008[14] määruse nr 1782/2003 artikli 6 lõiget 1 järgmiselt:

„Kui kohustuslikke majandamisnõudeid või häid põllumajandus- ja keskkonnatingimusi on teatava kalendriaasta (edaspidi „asjaomane kalendriaasta“) kestel rikutud ning see rikkumine on asjaomasel kalendriaastal toetusetaotluse esitanud põllumajandustootja tegemise või tegematajätmise otsene tagajärg, siis vähendatakse kõnealusele põllumajandustootjale […] makstavate otsetoetuste kogusummat või tühistatakse see summa […].“

10. Rakendusmääruse nr 796/2004 artikli 66 lõike 1 esimeses lõigus oli sätestatud:

„1. […] kui kindlaksmääratud rikkumine tuleneb põllumajandustootja hooletusest, kohaldatakse vähendamist otsetoetuste kogusummale […], mis on määratud või määratakse asjaomasele põllumajandustootjale avastamise kalendriaastal esitatud või esitatavate abitaotluste põhjal. […]“.

2. Määrus nr 73/2009 ja rakendusmääruse nr 1122/2009

11. Alates 19. jaanuarist 2009 on määruse nr 1782/2003 (muudetud määrusega nr 146/2008) artikli 6 lõige 1 asendatud määruse nr 73/2009 artikli 23 lõikega 1 ning alates 30. novembrist 2009 on rakendusmääruse nr 796/2004 artikli 66 lõige 1 asendatud rakendusmääruse nr 1122/2009 artikli 70 lõike 8 punktiga a.

12. Määruse nr 73/2009 artikli 23 lõike 1 esimeses lõigus oli ette nähtud:

„1. Kui kohustuslikke majandamisnõudeid või häid põllumajandus- ja keskkonnatingimusi on teatava kalendriaasta (edaspidi „asjaomane kalendriaasta“) kestel rikutud ning see rikkumine on asjaomasel kalendriaastal toetusetaotluse esitanud põllumajandustootjale vahetult omistatava tegemise või tegematajätmise tagajärg, vähendatakse kõnealusele põllumajandustootjale […] makstud või makstavate otsetoetuste kogusummat […]“.

13. Rakendusmääruse nr 1122/2009 artikli 70 lõike 8 punktis a oli sätestatud:

„8. Vähendamiste kohaldamiseks rakendatakse vähendamise protsenti järgmisele kogusummale:

a) otsetoetuste üldsumma, mis on makstud või tuleb maksta asjaomasele põllumajandustootjale pärast tema toetusetaotluse esitamist rikkumise avastamise kalendriaasta jooksul […]“.

12 Selle sätte prantsuskeelne versioon on sõnastatud järgmiselt: „[l]orsque les exigences réglementaires en matière de gestion ou les bonnes conditions agricoles et environnementales ne sont pas respectées en raison d'un acte ou d'une omission directement imputable à l'agriculteur concerné, le montant total des paiements directs à octroyer au titre de l'année civile au cours de laquelle le non-respect est constaté, est réduit“.

13 Vt kohtuotsus Teglgaard, punkt 36.

14 Nõukogu 14. veebruari 2008. aasta määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1782/2003 (ELT 2008, L 46, lk 1) [artikli 1 punkti 1 alapunkt a].

B. Põhikohtuasjas kohaldatav liidu õigus

14. Alates 17. detsembrist 2013 on määruses nr 73/2009 ja rakendusmääruses nr 1122/2009 ette nähtud nõuetele vastavuse eeskirjade järgimist käsitlevad sätted asendatud vastavalt määruses nr 1306/2013[15] (1. jagu) ette nähtud sätetega ja alates 17. juulist 2014 on rakendusmääruse nr 1122/2009 sätted asendatud rakendusmääruses nr 809/2014 (2. jagu) ette nähtud sätetega. Neid määrusi, mis on osa ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) reformist, tulebki käesolevas kohtuasjas tõlgendada.

1. Määrus nr 1306/2013

15. Määruse nr 1306/2013 põhjendus 53 on sõnastatud järgmiselt:

„[Määrusega nr 1782/2003], mis asendati määrusega [nr 73/2009], kehtestati põhimõte, mille kohaselt tuleks teatavate ÜPP toetuste täielik maksmine toetusesaajatele siduda maakasutuse, põllumajandustootmise ja põllumajandusliku tegevusega seotud eeskirjade järgimisega. […]“.

16. Selle määruse põhjenduses 57 on märgitud:

„Nõuetele vastavuse süsteem toob nii toetusesaajatele kui ka riigiasutustele kaasa teatavaid halduspiiranguid, kuna tuleb tagada arvestuse pidamine, kontrollide läbiviimine ja vajaduse korral karistuste kohaldamine. Kõnealused karistused peaksid olema proportsionaalsed, tõhusad ja hoiatavad. Kõnealused karistused ei tohiks piirata liidu või liikmesriigi õiguse alusel kehtestatud muid karistusi. Järjepidevuse huvides on asjakohane koondada liidu asjakohased sätted ühte õigusakti. […]“.

17. Selle määruse artikli 91 lõikes 1 on sätestatud:

„1. Kui artiklis 92 osutatud toetusesaaja ei vasta artiklis 93 sätestatud nõuetele vastavuse eeskirjadele, määratakse talle halduskaristus.“

18. Selle määruse artikli 97 „Halduskaristuse kohaldamine“ lõike 1 esimeses lõigus on nähtud ette:

„1. Artiklis 91 sätestatud halduskaristust kohaldatakse, kui nõuetele vastavuse eeskirju ei ole mis tahes ajal teatava kalendriaasta („asjaomane kalendriaasta“) kestel järgitud ja asjaomane mittevastavus on vahetult omistatav asjaomasel kalendriaastal toetuse- või maksetaotluse esitanud toetusesaajale.“

19. Määruse nr 1306/2013 artikli 99 „Halduskaristuse kohaldamine“ lõikes 1 on sätestatud:

„1. Artiklis 91 sätestatud halduskaristust kohaldatakse, vähendades artiklis 92 loetletud ning asjaomasele toetusesaajale seoses toetusetaotlusega, mis ta on esitanud või esitab täitmata jätmise tuvastamise kalendriaasta jooksul tehtud või tehtavate maksete kogusummat või jättes ta sellest ilma.

Vastavate vähendamiste ja väljaarvamiste arvutamiseks võetakse arvesse tuvastatud mittevastavuse tõsidust, ulatust, püsivust ja korduvust ning lõigetes 2, 3 ja 4 sätestatud kriteeriume.“

15 Täpsustan, et samal ajal kui määruses nr 73/2009 sätestatud nõuetele vastavuse eeskirjade järgimist käsitlevad õigusnormid asendati määruses nr 1306/2013 sätestatud õigusnormidega, tunnistati määruse nr 73/2009 sätted ametlikult kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrusega (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 2013, L 347, lk 608).

2. Rakendusmäärus nr 809/2014

20. Rakendusmääruse nr 809/2014 V jaotise III peatükk kannab pealkirja „Halduskaristuste arvutamine ja kohaldamine“. Sellesse peatükki kuuluva artikli 73 „Üldpõhimõtted“ lõike 4 punktis a on sätestatud:

„4. Halduskaristust kohaldatakse [otsetoetuste] kogusummale, mis on toetusesaajale eraldatud või kuulub eraldamisele:

a) toetuse- või maksetaotluse alusel, mille ta on esitanud või esitab rikkumise avastamise kalendriaasta jooksul […]“.

III. Põhikohtuasi, eelotsuse küsimus ja menetlus Euroopa Kohtus

21. Põhikohtuasja kaebaja on põllumajandusettevõtja. 2016. aastal tuvastas Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (Madalmaade toidu- ja tooteohutusamet, edaspidi „NVWA“) kontrolli tulemusena kaebaja ettevõttes kaks nõuete rikkumist: ühe tervishoiuvaldkonnas, mis toimus 2015. aastal, ja ühe loomade heaolu valdkonnas, mis leidis aset 2016. aastal.

22. NVWA tegi 16. veebruaril 2017 pärast kirjavahetust kaebajaga otsuse, millega määras, et otsetoetusi kaebajale 2016. aasta eest vähendatakse nõuetele vastavuse eeskirjade rikkumise tõttu 5% võrra.

23. Kaebaja esitas seepeale vaide, mille minister jättis 30. juuni 2017. aasta otsusega põhjendamatuse tõttu rahuldamata. Seejärel esitas kaebaja selle otsuse peale eelotsusetaotluse esitanud kohtule apellatsioonkaebuse.

24. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et ministril on õigus määrata kaebajale vähendus.

25. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib selles küsimuses kõigepealt, et esimene nõuetele vastavuse eeskirjade rikkumine toimus 2015. aastal, samas kui teine leidis aset 2016. aastal. Need nõuetele vastavuse eeskirjade rikkumise juhtumid tuvastati 2016. aastal. Esimese rikkumise puhul ei lange *toimumise aasta* seega *tuvastamise aastaga* kokku.

26. Seejärel tõdeb eelotsusetaotluse esitanud kohus, et kummagi rikkumise eest määras NVWA 3-protsendilise vähenduse toetussummast delegeeritud määruse (EL) nr 640/2014[16] artikli 39 lõike 1 alusel. Et need kaks rikkumise juhtumit tuvastati samal aastal, st 2016. aastal ning et need kuuluvad nõuetele vastavuse eri valdkondadesse, liitis NVWA vähendused ja määras nende määraks vastavalt rakendusmääruse nr 809/2014 artiklile 74 koos maksimaalse 5%. NVWA arvutas seega otsetoetuste vähenduse nii, et võttis aluseks rikkumise juhtumite *tuvastamise* aasta (2016. aasta), mitte nende kahe rikkumise juhtumi *toimumise* aastad (vastavalt 2015. ja 2016. aasta).

27. Eelotsusetaotluse esitanud kohus arvab, et niisugune vähenduse arvutamise meetod on määruse nr 1306/2013 artikli 99 lõikega 1 ja rakendusmääruse nr 809/2014 artikli 73 lõike 4 alguse ja punktiga a kooskõlas. Ta leiab, et nendest sätetest ilmneb selgelt, et otsetoetuste vähendus nõuetele vastavuse eeskirjade rikkumise tõttu tuleb arvutada rikkumise *tuvastamise aastal* makstud või maksmisele kuuluvate otsetoetuste põhjal.

16 Komisjoni 11. märtsi 2014. aasta delegeeritud määrus, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 1306/2013 ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi osas, otsetoetuste, maaelu arengu toetuse ja nõuetele vastavuse süsteemiga seoses kohaldatavatest maksetest keeldumise ja nende tühistamise tingimuste osas ning kõnealuste toetuste ja süsteemiga seotud halduskaristuste osas (ELT 2014, L 181, lk 48).

28. Eelotsusetaotluse esitanud kohtul on siiski kahtlusi, kas need sätted on kooskõlas teatavate liidu õiguse üldpõhimõtetega, sest kui nõuetele vastavuse eeskirjade rikkumise toimumise ja tuvastamise aasta ei lange kokku, arvutatakse vähendus *tuvastamise aasta* põhjal. Konkreetsemalt tekib eelotsusetaotluse esitanud kohtul küsimus, kas lähtudes kohtuotsuse Teglgaard põhistusest, tuleb neid liidu õigusnorme pidada õigusnormideks, mis on vastuolus võrdse kohtlemise põhimõtte, proportsionaalsuse põhimõtte ja õiguskindluse põhimõttega.

29. Selles olukorras otsustas eelotsusetaotluse esitanud kohus 23. aprilli 2019. aasta otsusega, mis saabus Euroopa Kohtusse 3. mail 2019, menetluse peatada ja esitas Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas [määruse nr 1306/2013] artikli 99 lõige 1 ning [rakendusmääruse nr 809/2014] artikli 73 lõike 4 algus ja punkt a kehtivad osas, milles need näevad ette, et maksete vähendamine nõuetele mittevastavuse tõttu arvutatakse selle aasta alusel, mil nõuetele vastavuse eeskirjade rikkumine tuvastati, kui rikkumise aasta ei lange kokku selle tuvastamise aastaga?“

30. Kirjalikud seisukohad esitasid Madalmaade, Taani ja Saksamaa valitsus, Euroopa Parlament, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjon. Need asjast huvitatud menetlusosalised ja Rootsi valitsus vastasid ka Euroopa Kohtu 27. aprilli 2020. aasta kirjalikele küsimustele.

IV. Õiguslik analüüs

A. Sissejuhatavad märkused eelotsuse küsimuse kohta

31. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib oma eelotsuse küsimusega, nagu see on sõnastatud, Euroopa Kohtult, kas määruse nr 1306/2013 artikli 99 lõike 1 ja rakendusmääruse nr 809/2014 artikli 73 lõike 4 alguse ja punkti a *kehtivuse*, mitte nende sätete *tõlgendamise* kohta. Ta arvab nimelt, et nendest õigusnormidest ilmneb selgelt, et toetuste vähendus tuleb arvutada nõuetele vastavuse eeskirjade rikkumise *tuvastamise aastal* makstud või maksmisele kuuluvate toetuste põhjal.[17]

32. Ma ei nõustu aga määruse nr 1306/2013 artikli 99 lõike 1 ja rakendusmääruse nr 809/2014 artikli 73 lõike 4 alguse ja punkti a tõlgendamise eeldusega, millel eelotsuse küsimus põhineb.

33. Minu meelest ei võimalda need sätted esmapilgul kindlalt välja selgitada, kas nendes õigusnormides on peetud vähenduste arvutamise alusena silmas rikkumise *toimumise aastat* või *avastamise aastat*. Käesolevas kohtuasjas tuleb seega kõigepealt vastata sellele küsimusele.

34. Sellega seoses ei ole vaja tõlgendada mitte üksnes eelotsuse küsimuses nimetatud sätteid, vaid eelkõige määruse nr 1306/2013 artikli 97 lõiget 1. Nimelt tuleb vastata küsimusele, ega vähenduse arvutamist ei reguleeri pigem määruse nr 1306/2013 artikli 97 lõige 1 kui selle määruse artikli 99 lõige 1 ja rakendusmääruse nr 809/2014 artikli 73 lõike 4 algus ja punkt a.

35. See täpsustatud, olen seisukohal – nagu ma tagapool selgitan –, et kõnesolevates sätetes on vähenduse arvutamise alusena peetud silmas *toimumise aastat*, mis tähendab, et nende õigusnormide kehtivuse küsimust, mille eelotsusetaotluse esitanud kohus on tõstatanud, üldse ei tekigi.

36. Käesolevas kohtuasjas tuleb seega vastata ainult küsimusele, mis puudutab kõnesolevate sätete tõlgendamist selle aasta kindlaksmääramisel, mis tuleb otsetoetuste vähenduse arvutamisel aluseks võtta.

17 Vt käesoleva ettepaneku punkt 27.

37. Eelneva põhjal tuleb selleks, et anda eelotsusetaotluse esitanud kohtule vastus, millest on kasu, eelotsuse küsimus ümber sõnastada järgmiselt:[18] kas määruse nr 1306/2013 artikli 97 lõiget 1 ja artikli 99 lõiget 1 ning rakendusmääruse nr 809/2014 artikli 73 lõike 4 algust ja punkti a tuleb tõlgendada nii, et otsetoetuste vähendused nõuetele vastavuse eeskirjade rikkumise tõttu tuleb arvutada toetuste põhjal, mida maksti selle rikkumise *toimumise* kalendriaastal, või toetuste põhjal, mida maksti selle rikkumise *tuvastamise* aastal?

38. Sellele küsimusele vastamisel pean vajalikuks kõigepealt ära märkida nõuetele vastavuse eeskirjade rikkumise korral toetuste vähendamise süsteemi (B osa). Seejärel toon välja kohtuotsusest Teglgaard tulenevad juhised (C osa) ning siis tõlgendan põhikohtuasjas tõlgendatavaid sätteid (D osa).

B. Nõuetele vastavuse eeskirjade rikkumise korral toetuste vähendamise süsteem

39. Ühise põllumajanduspoliitika valdkonnas peavad põllumajandusettevõtjad selleks, et neil oleks õigus otsetoetustele, vastama abikõlblikkuse tingimustele. Nii kaua, kui nad seda abi saavad, kehtivad nende suhtes ka nõuetele vastavuse eeskirjad[19], mille rikkumise eest karistatakse toetuste kogusumma vähendamisega teatava protsendi võrra.

40. Otsetoetusi vähendatakse nõuetele vastavuse eeskirjade rikkumise tõttu kahes etapis: kõigepealt *arvutatakse* vähendus ja seejärel *määratakse* see konkreetsele isikule.

41. Vähenduse arvutamisel võib valik *toimumise aasta* ja *tuvastamise aasta* vahel, mis puudutab arvutamisel aluseks võetavat aastat, avaldada suurt mõju vähenduse summale. Materiaalsed asjaolud, näiteks kasutatavate hektarite arv, mille põhjal otsetoetusi makstakse, võivad eri aastatel olla väga erinevad. Kui nõuetele vastavuse eeskirjade rikkumist ei tuvastata samal aastal, mil see toimus, võib toetuste summa, mille suhtes vähendamist kohaldatakse, *tuvastamise aasta* aluseks võtmise korral olla seega kõrgem kui toimumise aasta summa, juhul kui hektarite arv on suurenenud, ning vastupidi, väiksem juhul, kui hektarite arv on vähenenud.[20]

42. Kohtuotsuses Teglgaard[21] käsitletigi seda olukorda, kus otsetoetuste summa on rikkumise toimumise ja rikkumise tuvastamise aastal erinev.

C. Kohtuotsusest Teglgaard tulenevad juhised

43. Käesolevas kohtuasjas on kohtuotsus Teglgaard asjakohane konkreetselt kahest aspektist.

44. *Esiteks* pidi Euroopa Kohus käsitlema analoogset tõlgendamisküsimust nagu käesolevas kohtuasjas, st valimist rikkumise *toimumise aasta* ja *tuvastamise aasta* vahel, mis puudutab aastat, mis võetakse otsetoetuste vähenduste arvutamisel aluseks.

18 Märgin, et ELTL artiklis 267 sätestatud liikmesriikide kohtute ja Euroopa Kohtu vahelises koostöömenetluses on Euroopa Kohtu ülesanne anda eelotsusetaotluse esitanud kohtule vajalik vastus, mis võimaldaks viimasel poolelioleva kohtuasja lahendada. Seda arvestades peab Euroopa Kohus talle esitatud küsimused ümber sõnastama või analüüsima, kas liidu õigusnormi kehtivuse küsimus rajaneb asjaomase õigusakti õigel tõlgendusel. Vt 17. juuli 1997. aasta kohtuotsus Krüger (C-334/95, EU:C:1997:378, punktid 22 ja 23).

19 Nõuetele vastavuse eeskirjad seovad otsetoetuste täieliku maksmise põllumajandusmaa ning põllumajandusliku tootmise ja tegevusega seotud eeskirjade järgimisega, mille eesmärk on liita ühisesse turukorraldusse keskkonda, toidu ohutust, loomade tervishoidu ja heaolu ning head põllumajandus- ja keskkonnatingimust käsitlevad põhistandardid. Kui neid põhistandardeid ei järgita, tühistavad liikmesriigid selle toetuse täielikult või osaliselt. Nõuetele vastavuse eeskirjad kohustavad seega põllumajandustootjaid igal tegevusaastal järgima kohustuslikke majandamisnõudeid ja häid põllumajandus- ja keskkonnatingimusi, mis moodustavad nõuetele vastavuse eeskirjad (vt kohtuotsus Teglgaard, punktid 40–42).

20 Vt selle kohta ka kohtuotsus Teglgaard, punktid 48 ja 53. Konkreetse näite kohta vt käesoleva ettepaneku punktid 72–76. Seevastu juhul, kui rikkumise toimepanemise aasta on sama, mis selle tuvastamise aasta, ei ole valik toimepanemise aasta ja tuvastamise aasta vahel selge.

21 Käesolevas kohtuasjas ei ole eelotsusetaotluses täpsustatud, kas kõnesoleva põllumajandusettevõtja olukorda iseloomustavad materiaalsed asjaolud muutusid rikkumise toimumise (2015) ja tuvastamise (2016) aasta vahel, mis puudutab nõuetele vastavuse eeskirjade mittejärgimist tervise valdkonnas.

45. Konkreetselt oli vaja tõlgendada määruse nr 1782/2003 artikli 6 lõiget 1. Selle sätte sõnastus ei olnud lahknevuste tõttu selle eri keelversioonides selge. Sisuliselt oli selle sätte prantsuskeelses versioonis ette nähtud, et toetuste vähendamisel asjakohane aasta on rikkumise *tuvastamise aasta*. Seevastu selle õigusnormi peaaegu kõikides teistes keeleversioonides oli sätestatud, et niisuguse vähendamisega seoses asjakohane aasta on rikkumise *toimumise aasta*. [22]

46. Euroopa Kohus valis nende kahe tõlgendamisvõimaluse hulgast rikkumise *toimumise aasta*. Seejuures tugines ta eelkõige ühest küljest nõuetele vastavuse eeskirjade eesmärgile ning teisest küljest proportsionaalsuse põhimõttele, võrdse kohtlemise põhimõttele ja õiguskindluse põhimõttele.

47. Näiteks leidis ta kõigepealt, et ainult rikkumise toimumise aasta arvutamisel aluseks võtmine võib tagada nõuetele vastavuse eeskirjade eesmärgi saavutamise kõikidel juhtudel.

48. Ta märkis selles küsimuses, et määruse nr 1782/2003 eesmärk nõuetele vastavuse eeskirjade järgimise alal on *siduda* otsetoetuste maksmine nende õigusnormides ette nähtud kohustuslikke majandamisnõudeid ja häid põllumajandus- ja keskkonnatingimusi puudutavate nõuete järgimisega, mis moodustavad nõuetele vastavuse eeskirjad. Nende nõuete rikkumise korral peavad liikmesriigid määrama otsetoetuste summa vähendused. Euroopa Kohtu sõnul saab nende eeskirjade järgimine oma tegeliku sisu aga alles siis, kui karistus nende rikkumise eest toob endaga kaasa selle rikkumise toimumise kalendriaastal makstud või maksmisele kuuluvate otsetoetuste vähendamise. Nimelt saab üksnes niisugune kokkulangevus säilitada *seose* põllumajandustootja karistuse esile kutsunud käitumise ja karistuse enda vahel, sest materiaalsed asjaolud, mille alusel otsetoetusi makstakse, võivad olla eri aastatel erinevad. [23]

49. Seejärel otsustas ta, et ainult rikkumise toimumise aasta arvutamisel aluseks võtmine võib tagada kõikidel juhtudel proportsionaalsuse põhimõtte järgimise. Nõuetele vastavuse eeskirjade rikkumise tuvastamise aasta arvesse võtmine ei saa tagada seost põllumajandustootja niisuguse vähendamise esile kutsunud käitumise ja selle karistuse enda vahel. Proportsionaalsuse põhimõtte järgimine oli seevastu jätkuvalt tagatud, kui otsetoetuste vähendamine arvutati nende otsetoetuste summade alusel, mida makstakse või tuleb maksta nõuetele vastavuse eeskirjade rikkumise toimumise kalendriaastal, sest niisugune seos jääb alles. [24]

50. Lõpuks võis rikkumise toimumise aasta kasutamine tagada võrdse kohtlemise põhimõtte ja õiguskindluse põhimõtte järgimise. Selle aasta valimine, et seda arvutamisel aluseks võtta, võimaldas vältida ohtu, et maksete summa, millele vähendamist kohaldatakse, on suurem või väiksem kui nõuetele vastavuse eeskirjade rikkumise tuvastamise aastal, mis tagas esiteks paremini põllumajandusettevõtjate võrdse kohtlemise ning muutis teiseks asjaomasele põllumajandusettevõtjale prognoositavaks rahalised tagajärjed, mida ta peab nõuetele vastavuse eeskirjade rikkumise korral kandma. [25]

51. *Teiseks* tõlgendas Euroopa Kohus kohtuotsus Teglgaard kõiki käesolevas kohtuasjas käsitletavatele sätetele eelnevaid sätteid, mis reguleerivad vähenduste arvutamist. Ehkki nende varasemate sätete sõnastust on aja jooksul muudetud, [26] on Euroopa Kohus neid tõlgendanud samamoodi. Euroopa Kohus on teinud selget vahet vähenduste *arvutamise* ja *määramise* vahel. Euroopa Kohtu sõnul tuleb

22 Kohtuotsus Teglgaard, punkt 36.

23 Kohtuotsus Teglgaard, punktid 40–43.

24 Kohtuotsus Teglgaard, punktid 40–43 ja 49–51.

25 Kohtuotsus Teglgaard, punktid 48, 52 ja 53.

26 Esiteks on tegemist määruse nr 1782/2003 artikli 6 lõikega 1, selle määruse artikli 6 lõikega 1 niisugusena, nagu seda muudeti määrusega nr 146/2008, ja rakendusmääruse nr 796/2004 artikli 66 lõikega 1 ning teiseks määruse nr 73/2009 artikli 23 lõikega 1 ja rakendusmääruse nr 1122/2009 artikli 70 lõike 4 ja lõike 8 punktiga a. Nendele sätetele on viidatud käesoleva ettepaneku II.A jaos.

kõiki varasemaid õigusnorme tõlgendada nii, et vähendused tuleb *arvutada* sellel aastal makstud või maksmisele kuuluvate toetuste põhjal, mille jooksul see rikkumine *toimus*, samas kui nii arvutatud otsetoetuste vähendamised tuleb *määrata* sellel kalendriaastal makstud või maksmisele kuuluvate toetuste põhjal, mille jooksul nõuete rikkumine *tuvastati*.[27]

52. Nagu ma käesoleva ettepaneku sissejuhatuses märkisin, tekib käesoleva kohtuasja raames küsimus, kas see tõlgendus on õige ka uute õigusnormide puhul või soovis seadusandja muuta aastat, mille põhjal tuleb vähendused arvutada.

53. Sellele küsimusele vastamiseks pean vajalikuks alustada alusmääruse sätete, st määruse nr 1306/2013 artikli 97 lõike 1 ja artikli 99 lõike 1 tõlgendamisest (D jagu), enne kui hakkan tõlgendama rakendusmäärust nr 809/2014 (E jagu). Määruses nr 1306/2013 sisalduva volituse alusel vastu võetud rakendusmäärusena tuleb rakendusmäärust nr 809/2014 tõlgendada kooskõlas määrusega nr 1306/2013 ning see rakendusmäärus ei tohi kõrvale kalduda selle viimase määruse sätetest, millest ta tuleneb.[28]

D. Määruse nr 1306/2013 tõlgendus

54. Seoses määruse nr 1306/2013 tõlgendamisega pakub erilist huvi määruse nr 73/2009 artikli 23 lõige 1, sest seda määrusele nr 1306/2013 eelnenud alusmääruse sätet tõlgendas Euroopa Kohus nii, et vähenduse arvutamisel aluseks võetav aasta on rikkumise *toimumise aasta*.[29] Tekib seega küsimus, missuguse määruse nr 1306/2013 sättega asendati määruse nr 73/2009 artikli 23 lõige 1.

55. Selles küsimuses tõden kõigepealt, et määruses nr 1306/2013 ei ole mitte üks määruse nr 73/2009 artikli 23 lõikega 1 identne säte, vaid selles on kaks sätet, st artikli 97 lõige 1 ja artikli 99 lõige 1, millel on mõlemal esmapilgul sarnane sõnastus nagu määruse nr 73/2009 artikli 23 lõikel 1.[30]

56. Seejärel märgin, et nendes kahes sättes on kummaski viidatud konkreetsele aastale, mis on siiski erinev: määruse nr 1306/2013 artikli 99 lõikes 1 on viidatud *tuvastamise aastale*, samas kui sama määruse artikli 97 lõikes 1 on viidatud kalendriaastale, mil toetuse saaja peab nõuetele vastavuse eeskirju järgima ja mis vastab rikkumise *toimumise aastale*.[31] Niisiis kerkib küsimus selle kohta, *missugune* nendest õigusnormidest puudutab vähenduste arvutamist, ja üldisemalt küsimus, kas seadusandja soovis muuta asjaolu, et arvutamisel tuleb aluseks võtta rikkumise *toimumise aasta*, nagu oli nähtud ette varasemates õigusnormides.

57. Asjast huvitatud menetlusosalised esitavad selles küsimuses sisuliselt kaks eri arvamust.

58. Madalmaade ja Saksamaa valitsus ning komisjon arvavad ühelt poolt, et uute õigusnormidega soovis seadusandja muuta aastat, mille põhjal tuleb vähendused arvutada. Nad leiavad, et endine määruse nr 73/2009 artikli 23 lõige 1, mis käsitleb arvutamist, asendati määruse nr 1306/2013 artikli 99 lõikega 1. Et selles viimases õigusnormis on viidatud *tuvastamise aastale*, tuleb vähendus arvutada seega selle viimase aasta põhjal.

27 Vt kohtuotsus Teglgaard, punktid 34–59.

28 Vt selle kohta kohtuotsus Teglgaard, punkt 45 ja seal viidatud kohtupraktika.

29 Vt kohtuotsus Teglgaard, punktid 55 ja 56.

30 Kui määruse nr 73/2009 artikli 23 lõike 1 sõnastuse esimene osa on lähedane määruse nr 1306/2013 artikli 97 lõike 1 sõnastusele, siis teine osa sarnaneb määruse nr 1306/2013 artikli 99 lõikele 1.

31 Vt selle kohta ka kohtuotsuse Teglgaard punkt 55, mis käsitleb väljendit „kalendriaasta“. Minu teada on need õigusnormid eri keeleversioonides selles osas identsed ning on seejuures selged.

59. Taani valitsus, parlament ja nõukogu teiselt poolt on arvamusel, et uued õigusnormid on varasematega põhiosas identsed ning et seadusandja ei soovinud muuta aastat, mis on vähenduste arvutamisel asjakohane. Nad arvavad sisuliselt, et määruse nr 1306/2013 artikli 99 lõige 1 ei reguleeri mitte vähenduse *arvutamist*, vaid selle *määramist*. Sellest sättest – milles on viidatud rikkumise *tuvastamise aastale* – ilmneb nende sõnul seega, et vähendus tuleb *määrata* sellel aastal tasutud või tasumisele kuuluvate maksete põhjal. Mis puudutab aga vähenduse *arvutamist*, siis Taani valitsus leiab, et endine määruse nr 73/2009 artikli 23 lõige 1 asendati määruse nr 1306/2013 artikli 97 lõikega 1 ning et vähendus tuleb niisiis arvutada rikkumise *toimumise aasta* põhjal, nagu näeb ette see esimene õigusnorm.[32]

60. Nõustun selle viimase tõlgendusega ja seda järgmistel põhjustel. Esiteks ilmneb vastavustabelist, et määruse nr 73/2009 artikli 23 lõige 1 asendati tõesti määruse nr 1306/2013 artikli 97 lõikega 1 (1. jagu). Teiseks võib ainult *toimumise aasta* arvutamisel aluseks võtmine tagada kõikidel juhtudel määruse nr 1306/2013 eesmärgi saavutamise nõuetele vastavuse eeskirjade järgimise valdkonnas ja proportsionaalsuse põhimõtte järgimise (2. jagu). Kolmandaks ei saa määruse nr 1306/2013 tekkeloost järeldada, et seadusandja *soovis* muuta varasemaid õigusnorme selles osas; see võis olla isegi vastupidi (3. jagu).

1. Määruse nr 1306/2013 artikli 97 lõike 1 ja artikli 99 lõike 1 sõnastus ning kontekst, millesse need sätted võrreldes varasema määrusega asetuvad

61. Märgin kohe, et määruse nr 1306/2013 artikli 97 lõiget 1 ja artikli 99 lõiget 1 võib nende sõnastuse põhjal põhimõtteliselt mõista nii, et need käsitlevad vähenduste arvutamist, ning seega võib neid pidada säteteks, millega asendati määruse nr 73/2009 artikli 23 lõige 1. Kummaski ei ole nimelt sõnaselgelt mainitud aastat, mille põhjal tuleb vähendused *arvutada*. Küll on aga mõlemas kasutatud vähenduste kohta laiemat terminit, st „kohaldama“, mis võib tähendada nii *arvutama*, aga ka *määrama*.[33]

62. Selles olukorras tõden siiski, et määruse nr 1307/2013 XI lisas toodud vastavustabelist ilmneb, et see oli määruse nr 1306/2013 artikkel 97, millega asendati määruse nr 73/2009 artikkel 23.[34]

63. Märgin, et määruses nr 73/2009 sätestatud nõuetele vastavuse eeskirjad tunnistati ametlikult kehtetuks määrusega nr 1307/2013, samas kui need asendati määruses nr 1306/2013 sätestatuga.[35] Määrused nr 1306/2013 ja 1307/2013, mis on mõlemad osa ÜPP reformist, on niisiis tihedalt seotud.[36] Selles olukorras lisatigi määrusele nr 1307/2013 tabel, milles on toodud vastavused määruse nr 1306/2013 sätete ja määruse nr 73/2009 kehtetuks tunnistatud sätete vahel.[37]

64. Selle tabeli alusel lähtun põhimõttest, et aasta, mille põhjal tuleb toetuse vähendused arvutada, määrab ära määruse nr 1306/2013 artikli 97 lõige 1 – mille tõttu tekib mul järgmine küsimus: mis on siis määruse nr 1306/2013 artikli 99 lõike 1 ese?

65. Arvan nagu ka Taani valitsus, nõukogu ja parlament, et see viimane säte puudutab vähenduste *määramist*.

32 Parlament ja nõukogu on samuti arvamusel, et vähendus tuleb arvutada toetuste põhjal, mida maksti rikkumise toimumise aastal. Nad ei ole siiski täpsustanud, millistest sätetest nad seejuures lähtuvad.

33 Vt selle kohta kohtuotsus Teglgaard, punktid 44 ja 45, ning kohtujurist Sharpstoni ettepanek kohtuasjas Teglgaard ja Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:328, punkt 76). Määruse nr 1306/2013 artikli 97 lõike 1 ja artikli 99 lõike 1 teistes keeleversioonides on kasutatud nii laia terminit nagu „kohaldama“: „imposed“ ja „applied“ inglise keeles, „opgelegd“ hollandi keeles ning „pålægges“ ja „anvendes“ taani keeles.

34 Selles küsimuses tuleneb määruse nr 1307/2013 artikli 72 „Kehtetuks tunnistamine“ lõikest 2, et viiteid määrusele nr 73/2009 käsitatakse viidetena määrusele nr 1306/2013 ning neid loetakse vastavalt määruse nr 1307/2013 XI lisas esitatud vastavustabelile.

35 Vt käesoleva ettepaneku 15. joonealune märkus.

36 Konkreetselt kohaldatakse määrust nr 1306/2013 ja vastavalt sellele vastu võetud õigusnorme määruses nr 1307/2013 ette nähtud meetmete suhtes (vt selle viimase määruse põhjendus 4).

37 Vt määruse nr 1307/2013 XI lisa.

66. Sõnastuse osas tõden kõigepealt, et see säte on väga sarnane varasema õigusnormiga, mis käsitles vähenduste *määramist*, st rakendusmääruse nr 1122/2009 artikli 70 lõike 8 punktiga a. Näib seega, et viimase sätte lisas seadusandja alusmäärusesse nr 1306/2013 artikli 99 lõike 1 esimese lõike vormis.

67. Seejärel tuleb märkida, et niisugust tõlgendust kinnitab eespool mainitud vastavustabel. Sellest tabelist ilmneb, et määruse nr 1306/2013 artikkel 99 vastab endise määruse nr 73/2009 artiklile 24. Tõden, et viimases artiklis on lõikeid, mis on analoogsed määruse nr 1306/2013 artikli 99 lõike 1 teise lõigu ja lõigetega 2–4. Selles ei ole siiski samaväärset sätet nagu määruse nr 1306/2013 artikli 99 lõike 1 esimene lõik, mis kinnitab veelgi mõtet, et see õigusnorm vastab rakendusmääruse nr 1122/2009 artikli 70 lõike 8 punktile a.

68. Eelneva põhjal tuleb tagasi lükata argument, mille on esitanud Madalmaade ja Saksamaa valitsus ning komisjon ning mis puudutab artikli 99 pealkirja „Halduskaristuse arvutamine“, mida ei olnud varasemates määrustes. Mõistagi võib see pealkiri näidata, et määruse nr 1306/2013 artikli 99 lõike 1 esimene lõik käsitleb vähenduste arvutamist ja seega on silmas peetud aastat, mille põhjal tuleb vähendused arvutada. Siiski on vaja esiteks märkida, et tagapool esitatud argumendid niisugust tõlgendust ei kinnita. Teiseks – nagu väidab nõukogu – võib artikli 99 pealkirja seletada asjaolu, et enamus artiklist 99, st lõike 1 teine lõik ja selle artikli lõiked 2–4 puudutavad vähenduste arvutamist, konkreetsemalt asjaolusid, mida tuleb arvutamisel arvesse võtta, näiteks rikkumise tõsidus, ulatus, püsivus ja korduvus.

2. Nõuetele vastavuse süsteemi eesmärk

69. Kohtuotsuses Teglgaard otsustas Euroopa Kohus, et määruse nr 1782/2003 eesmärk nõuetele vastavuse eeskirjade järgimise alal on *siduda* otsetoetuste maksmine põllumajandusmaa ning põllumajandusliku tootmise ja tegevusega seotud eeskirjade järgimisega.[38]

70. On teada, et see eesmärk on määruses nr 1306/2013 säilitatud, nagu näitab selle põhjendus 53. Nii on selles põhjenduses märgitud, et endiste määrustega, st määrusega nr 1782/2003 ja määrusega nr 73/2009 on kehtestatud põhimõte, et toetuste täielik maksmine toetusesaajatele tuleb *siduda* maakasutuse, põllumajandustootmise ja põllumajandusliku tegevusega seotud eeskirjade järgimisega.

71. Minu arvates võib sellest eesmärgist järeldada – nagu otsustas Euroopa Kohus kohtuotsuses Teglgaard –, et vähenduste arvutamisel tuleb aluseks võtta rikkumise *toimumise aasta*, mida on nimetatud määruse nr 1306/2013 artikli 97 lõikes 1. Ainult see aasta võib tagada kõikidel juhtudel seose põllumajandustootja käitumise ja karistuse vahel.[39] Seevastu *tuvastamise aasta* arvessevõtmine vähenduse arvutamisel ei võimalda seda seost süstemaatiliselt tagada. Nii on see ka proportsionaalsuse põhimõttega.[40] Pealegi vastab *toimumise aasta* kasutamine paremini õiguskindluse põhimõttele ja võrdse kohtlemise põhimõttele.[41]

72. Et illustreerida oma seisukohta näitega, leian asjakohase olevat näite, mille tõi kohtujurist Sharpston oma ettepanekus kohtuasjas Teglgaard[42]: oletame, et põllumajandustootjatel A, B ja C on identsed põllumajandusettevõtted ning igaühel on õigus saada esimesel aastal 10 000 eurot otsetoetust. Nad panevad kõik esimesel aastal toime täpselt sama nõuetele vastavuse tingimuste rikkumise, ent rikkumised jäävad sel aastal avastamata.

38 Vt kohtuotsuse Teglgaard punktid 40–43, millele on viidatud käesoleva ettepaneku punktides 47 ja 48.

39 Kohtuotsus Teglgaard, punktid 40–43.

40 Vt kohtuotsus Teglgaard, punktid 49–51.

41 Vt kohtuotsus Teglgaard, punktid 48, 52 ja 53.

42 C-239/17, EU:C:2018:328, punktid 90–94.

73. Teisel aastal lõpetab põllumajandustootja A tegevuse ning annab oma põllumajandusettevõtte üle teisele põllumajandustootjale. Põllumajandustootja B jätkab sama maa harimist ning taotleb samas summas (10 000 eurot) otsetoetust. Põllumajandustootja C suurendab oma põllumajandusmaa pindala ning hakkab sellest tulenevalt taotlema rohkem otsetoetusi.

74. Kolmandal aastal rikkumised avastatakse. Pädev riigisisene asutus „määrab“ rikkumised nõuetekohaselt „kindlaks“ ja teeb vastavad otsused, vähendades iga põllumajandustootja otsetoetust 3% võrra, mis arvutatakse igale põllumajandustootjale kolmandal aastal maksmisele kuuluvate otsetoetuste alusel.

75. Selle tulemusel võrdub põllumajandustootja A (kes ei taotle kolmandal aastal otsetoetust, kuna ta on oma põllumajandusliku tegevuse lõpetanud) puhul otsetoetuste vähendamine 3% võrra nulliga. Ta jääb karistuseta. Põllumajandustootja B puhul, kes harib endiselt sama pindalaga põllumajandusmaad nagu esimesel aastal ja kellel on õigus saada kolmandal aastal 10 000 eurot otsetoetusi, vähendatakse tema otsetoetust 3% võrra 10 000 eurost, st 300 euro võrra. Talle määratud karistus on sama, mis see oleks olnud siis kui see 3-protsendiline vähendamine oleks arvutatud rikkumisaasta alusel. Põllumajandustootja C on oma põllumajandusmaad väga oluliselt suurendanud ning tal on õigus kolmandal aastal saada 100 000 eurot otsetoetusi. Selle tagajärjel on tema karistus esimesel aastal toime pandud rikkumise eest 3000 euro mahaarvamine tema otsetoetustest kolmandal aastal.

76. Sellest nähtub, et rikkumise *tuvastamise aastal* põhineva meetodi kohaldamise tagajärjeks on äärmiselt erinevate karistuste määramine põllumajandustootjatele A, B ja C (vastavalt 0 eurot, 300 eurot ja 3000 eurot) täpselt sama nõuetele vastavuse tingimuste rikkumise eest esimesel aastal. Niisugune tulemus ei ole aga kooskõlas ei määruse nr 1306/2013 eesmärgi ega proportsionaalsuse põhimõttega.[43]

77. Eelneva põhjal tuleb esiteks tagasi lükata argument, mille komisjon on määruse nr 1306/2013 eesmärgi kohta esitanud. Mõistagi peavad halduskaristused toetuste vähendamiste vormis olema hoiatavad ja tõhusad, nagu ilmneb määruse nr 1306/2013 põhjendusest 57. See üldine eesmärk ei õigusta – arvestades minu äsjaseid selgitusi – siiski tuvastamise aasta kasutamist vähenduste arvutamisel. Mis puudutab teiseks Madalmaade, Saksamaa ja Rootsi valitsuse argumenti, et praktikas on *toimumise* aastat raskem arvutamisel aluseks võtta kui *tuvastamise* aastat, siis isegi eeldusel, et see argument on õige, tuleb järeldada, et niisuguste halduslikku laadi raskustega ei saa põhjendada tõlgendust, mis on vastuolus kõnesolevate sätete eesmärgiga.[44]

3. Kõnesolevate õigusnormide tekkelugu

78. Et määrus nr 1306/2013 võeti vastu *enne* kohtuotsuse Teglgaard tegemist, ei olnud seadusandjal võimalust näidata sõnaselgelt, kas ta soovib säilitada või muuta aastat, mille põhjal tuleb arvutada otsetoetuste vähendused ja mis oli ette nähtud endises regulatsioonis niisugusena, nagu seda on tõlgendatud kohtuotsuses Teglgaard. Selles olukorras ei võimalda miski määruse nr 1306/2013 artikli 97 lõike 1 ja artikli 99 lõike 1 tekkeloos minu arvates asuda seisukohale, et seadusandja soovis regulatsiooni selles osas muuta.

79. Mis puudutab esiteks määruse nr 1306/2013 põhjendusi, siis tõden, et nendes ei ole nimetatud vähenduste arvutamise meetodit. Mitte miski määruse nr 1306/2013 põhjendustes ei võimalda seega asuda seisukohale, et seadusandja soovis varasemaid reegleid selles osas muuta. Vastupidi, arvan nagu ka Taani valitsus ja Euroopa Parlament, et määruse nr 1306/2013 põhjendus 57 kaldub näitama, et

43 Vt kohtuotsus Teglgaard, punktid 43 ja 49–51.

44 Vt selle kohta 21. veebruari 1991. aasta kohtuotsus Saksamaa *vs.* komisjon (C-28/89, EU:C:1991:67, punkt 18) ning kohtujurist Sharpstoni ettepanek kohtuasjas Teglgaard ja Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:328, punktid 60, 82 ja 83).

seadusandja *ei soovinud* varasemaid õigusnorme muuta. Näiteks ilmneb seda nõuetele vastavuse süsteemi käsitlevast põhjendusest, et määruse nr 1306/2013 eesmärk on „[j]ärjepidevuse huvides […] *koondada* liidu asjakohased sätted ühte õigusakti“,[45] mis laseb aimata, et seadusandja ei soovinud muuta nõuetele vastavuse eeskirjade rikkumise korral tehtavate vähenduste süsteemi.

80. Mis puudutab teiseks määruse nr 1306/2013 ettevalmistavaid materjale, siis kõigepealt märgin, et kuigi need materjalid näitavad seadusandja tahet muuta vähenduste arvutamise meetodit, ei saa niisugune kavatsus minu arvates olla kõnesolevate sätete tõlgendamisel määrava tähtsusega, sest seda ei ole sugugi väljendatud selles regulatsioonis endas, st ei määruse nr 1306/2013 sätetes ega põhjendustes ega asjaomaste eeskirjade eesmärgis.[46]

81. Selles olukorras arvan igal juhul – vastupidi komisjonile –, et määruse nr 1306/2013 artikli 99 ettevalmistavatest materjalidest võib järeldada, et seadusandja soovis muuta vähenduste arvutamise meetodit. Märgin, et komisjon leiab, et aastat, mille põhjal tuleb otsetoetuste vähendused arvutada, reguleerib selle määruse see säte, mitte artikli 97 lõige 1.

82. Selles küsimuses märgin, et määruse nr 1306/2013 artikli 99 lõiget 1 muudeti küll tõesti õigusloomeprotsessi käigus, sest selle sätte esialgses redaktsioonis komisjoni ettepanekus oli viidatud rikkumise *toimumise aastale*,[47] samas kui selle õigusnormi lõplikus redaktsioonis on viidatud rikkumise *tuvastamise aastale*. Vastupidi komisjoni väitele ei võimalda miski ettevalmistavates materjalides järeldada, et seadusandja soovis selle muudatusega, mis lisati kolmepoolsetel kohtumistel, mille käigus arutati komisjoni ettepanekut,[48] muuta vähenduste *arvutamisel* asjakohast aastat võrreldes endise regulatsiooniga.

83. Komisjon esitas oma seisukoha kinnituseks *sisedokumendid*, mis võimaldavad tema sõnul asuda seisukohale, et tal oli selline kavatsus, kui ta selle muudatuse välja pakkus: ta oli arvamusel, et vähenduste arvutamine kuulub määruse nr 1306/2013 artikli 99 lõike 1 kohaldamisalasse ning et kasutada ei tule enam rikkumise *toimumise* aastat, vaid selle *tuvastamise* aastat ning seda seepärast, et aastat, mil nõuetele vastavuse eeskirjade rikkumine aset leidis, on liiga raske kindlaks teha.[49]

84. Tuleb siiski tõdeda – nagu väidavad parlament ja nõukogu –, et mitte miski määruse nr 1306/2013 (avalikes) ettevalmistavates materjalides ei võimalda tuvastada, et need kaks kaasseadusandjat olid sellest väidetavast põhjendusest muudatusega nõustudes teadlikud ning selle osas ühel arvamusel.[50] Sellest järeldub, et nimetatud sisedokument ei saa aidata tõlgendamisele kaasa. Lisaks – nagu parlament ja nõukogu märgivad – võiks komisjoni välja pakutud muudatust seletada tema soov tagada ühtlus endise määramist käsitleva õigusnormi, st rakendusmääruse nr 1122/2009 artikli 70 lõike 8 punkti a sisuga.

45 Kohtujuristi kursiiv. Märgin, et enne määruse nr 1306/2013 jõustumist olid õigusnormid, mis käsitlesid karistusi nõuetele vastavuse eeskirjade rikkumise eest, sätestatud määruses nr 73/2009 otsetoetuste kohta põllumajandusettevõtjatele. ÜPP reformi ajal lisati määrusesse nr 1306/2013 ühise põllumajanduspoliitika rahastamise kohta – mis on seega nn horisontaalne määrus – teatavad sätted, mis on ühised eri liiki abikavadele. Selles olukorras lisaski seadusandja määrusesse nr 1306/2013 nõuetele vastavuse eeskirjad.

46 Vt selle kohta kohtujurist Bobeki ettepanekud kohtuasjas BV (C-129/19, EU:C:2020:375, punktid 118–123) ja kohtuasjas Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:319, punktid 61–63).

47 Ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu ühise põllumajanduspoliitika rahastamise, haldamise ja järelevalve kohta (COM(2011) 628 final). Selle ettepaneku artikli 99 lõikes 1 on konkreetsealt nimetatud „asjaomast kalendriaastat või asjaomaseid aastaid“. Nagu käesoleva ettepaneku punktis 56 on selgitatud, vastab see viide rikkumise toimumise aastale.

48 Kolm kaasseadusandjat kinnitasid, et muudatus tehti kolmepoolsetel kohtumistel, mille käigus arutati komisjoni ettepanekut.

49 Sellest 15. mai 2013. aasta kuupäeva kandvast komisjoni sisedokumendist, mis käsitleb määruse ettepaneku artikli 99 lõiget 1, ilmneb, et „[t]he current text as regards the calculation of reductions refers to the occurrence of the non-compliance. This could be difficult to establish. Therefore, if possible, [paragraph 1 of Article 99] should be amended by introducing a reference to the year of the finding“.

50 Minu teada – ja nagu väitsid nõukogu ja parlament – on muudatust mainitud ainult kahes nõukogu avalikus dokumendis. Sellest ei saa siiski järeldada mingit seadusandja kavatsust viia sisse niisugune muudatus. Esimeses dokumendis, mille viitenumber on 10204/13 ADD1 ja mis kannab 7. juuni 2013. aasta kuupäeva, on artikli 99 lõiget 1 käsitlevas kommentaaris märgitud: „Open – revised text in preparation. That text will provide that the reduction would be applied to claims lodged during the calendar year of the finding“. Nagu ma selgitasin käesoleva ettepaneku punktis 61, võib termin „appliquer“ („applied“ inglise keeles) tähistada nii vähenduse arvutamist kui ka määramist. Teises dokumendis viitenumbriga 10204/13 REV, mis kannab 14. juuni 2013. aasta kuupäeva, on see kommentaar asendatud artikli 99 lõike 1 sõnastusega niisugusena, nagu see vastu võeti, mis ei võimalda samuti seadusandja põhjust kindlaks teha.

85. Kõikide eelnevate kaalutluste põhjal järeldan, et seadusandja *ei soovinud* muuta määrusega nr 1306/2013 vähenduste arvutamise meetodit.

4. Järeldus määruse nr 1306/2013 tõlgenduse kohta

86. Kõikidest eelnevatest kaalutlustest tuleneb, et määruse nr 1306/2013 artikli 97 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et toetuste vähendused nõuetele vastavuse eeskirjade rikkumise tõttu tuleb *arvutada* rikkumise *toimumise* aastal makstud või maksmisele kuuluvate toetuste põhjal, samas kui selle määruse artikli 99 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et nõnda arvutatud otsetoetuste vähendused *määratakse* rikkumise *tuvastamise* kalendriaastal makstud või maksmisele kuuluvate toetuste põhjal.

E. Rakendusmääruse nr 809/2014 tõlgendus

87. Rakendusmääruse nr 809/2014 artikli 73 lõike 4 punkti a kohta tõden, et selle õigusnormi sõnastus on sisuliselt identne määruse nr 1306/2013 artikli 99 lõike 1 sõnastusega. Et rakendusmääruse nr 809/2014 artikli 73 lõike 4 punkti a näol on tegemist rakendusmääruse sättega, tuleb seda seega tõlgendada kooskõlas määruse nr 1306/2013 artikli 99 lõikega 1. Rakendusmääruse nr 809/2014 artikli 73 lõike 4 punkti a tuleb samuti tõlgendada nii, et otsetoetuste vähendused *määratakse* rikkumise *tuvastamise* kalendriaastal makstud või maksmisele kuuluvate toetuste põhjal.[51]

V. Ettepanek

88. Eelnevate kaalutluste põhjal teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata College van Beroep voor het bedrijfsleveni (apellatsiooniastme halduskohus majandusküsimustes, Madalmaad) eelotsuse küsimusele järgmiselt:

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1306/2013 ühise põllumajanduspoliitika rahastamise, haldamise ja seire kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EMÜ) nr 352/78, (EÜ) nr 165/94, (EÜ) nr 2799/98, (EÜ) nr 814/2000, (EÜ) nr 1290/2005 ja (EÜ) nr 485/2008 artikli 97 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et otsetoetuste vähendused nõuetele vastavuse eeskirjade rikkumise tõttu tuleb arvutada rikkumise toimumise aastal makstud või maksmisele kuuluvate toetuste põhjal.

2. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1306/2013 ühise põllumajanduspoliitika rahastamise, haldamise ja seire kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EMÜ) nr 352/78, (EÜ) nr 165/94, (EÜ) nr 2799/98, (EÜ) nr 814/2000, (EÜ) nr 1290/2005 ja (EÜ) nr 485/2008 artikli 99 lõiget 1, ning komisjoni 17. juuli 2014. aasta rakendusmääruse (EL) nr 809/2014, millega kehtestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1306/2013 rakenduseeskirjad seoses ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi, maaelu arengu meetmete ja nõuetele vastavusega, artikli 73 lõike 4 algust ja punkti a tuleb tõlgendada nii, et nõnda arvutatud otsetoetuste vähendused määratakse rikkumise tuvastamise kalendriaastal makstud või maksmisele kuuluvate toetuste põhjal.

51 Asjaolu, et komisjon oli rakendusmääruse nr 809/2014 artikli 73 lõike 4 punkti a vastuvõtmise ajal ilmselgelt arvamusel, et määruse nr 1306/2013 artikli 99 lõige 1 ei puuduta mitte vähenduse määramist, vaid arvutamist, selgitab, miks on selles sättes piirdutud määruse nr 1306/2013 artikli 99 lõike 1 sisu uuesti äratoomisega.