Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
JULIANE KOKOTT
esitatud 10. märtsil 2016 [1]

Liidetud kohtuasjad C-333/15 ja C-334/15

María del Pilar Planes Bresco
versus
Comunidad Autónoma de Aragón

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Tribunal Supremo (kõrgeim kohus, Hispaania))

Ühine põllumajanduspoliitika — Määrus (EÜ) nr 1782/2003 — Ühtne otsemakse — Toetuskõlblikud hektarid — Püsikarjamaa — Õiguste kuritarvitamine

I. **Sissejuhatus**

1. Rohumaa on tänu nii oma suurele ökoloogilisele kui ka esteetilisele väärtusele meie põllumajandusmaastike lahutamatu osa. Selle tähtsus keskkonna kaitsmisel on suur, arvestades, et keskkonna säilitamine kuulub ELTL artikli 11 kohaselt koosmõjus ELTL artikliga 191 liidu poliitiliste eesmärkide hulka, ning see on ka oluline bioloogilise mitmekesisuse seisukohast, mis on just viimasel ajal tõusnud tähelepanu keskpunkti. [2] Seda arvestades näib üllatavana, kui liikmesriigis keeldutakse põllumeestele toetuste määramisest, kui nad on näiteks seni intensiivselt haritava maana kasutatud viljelusmaa muutnud rohumaaks. Käesoleva eelotsusetaotluse raames tuleb Euroopa Kohtul peamiselt selgitada, kas selline tegevus on vastuolus liidu õigusega.

2. See küsimus tõusetub Hispaania põllumajandusettevõtja María del Pilar Planes Crespo ja Aragóni autonoomse piirkonna ametiasutuste vahelises vaidluses. Ametiasutused ei tunnistanud täies ulatuses püsikarjamaaks maad, mille M. P. Planes Crespo oli kahes otsetoetuse saamise taotluses deklareerinud toetuskõlblikuna, kuna märgitud pindala oli suurem kui võrdlusperioodil mõned aastad tagasi. Aragóni autonoomse piirkonna ühe õigusnormi kohaselt tuli neil asjaoludel lähtuda sellest, et neil maadel loobuti tegelikult täielikult põllumajandustegevusest ning seetõttu on tegemist kuritarvitusega. Mõlemad pooled tuginevad oma seisukoha põhjendamiseks nüüd liidu õigusele.

1 — Algkeel: saksa.

2 — Vt Euroopa Komisjoni koostatud „ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia aastani 2020“ (3. mai 2011. aasta teatis KOM(2011) 244 (lõplik)), mida toetavad Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Parlament; vt nõukogu 21. juuni 2011. aasta järeldused (dokument 11978/11) ja 19. detsembri 2011. aasta järeldused (dokument 18862/11) ning Euroopa Parlamendi 20. aprilli 2012. aasta resolutsioon (ELT 2013, C 258 E, lk 99). Seoses sellega väärib tähelepanu ka see, et Ühinenud Rahvaste Organisatsioon kuulutas perioodi 2011–2020 bioloogilise mitmekesisuse aastakümneks.

3. See juhtum on ka seetõttu suure tähtsusega, et püsikarjamaade toetuskõlblikkuse nõuetekohase hindamise puudused Hispaanias on juba aastaid Euroopa Kontrollikoja uurimise all.[3] See liikmesriik kaitseb käesoleval juhul vaidlusalust õigusnormi sobivate abimeetmete osana osutatud probleemide lahendamiseks. Nagu aga ilmneb täpsemal käsitlusel, on liikmesriik siiski liiga kaugele läinud.

II. **Õiguslik raamistik**

A. *Liidu õigus*

4. Käesoleva menetluse liidu õigusraamistiku moodustab vahepeal kehtetuks tunnistatud määrus nr 1782/2003.[4] Selle määrusega reformiti põhjalikult liidu põllumajandustootjatele toetuste maksmise süsteemi. Tootmisega seotud toetused asendati põhimõtteliselt „ühtsete otsemaksetega", mille suurust põllumajandusettevõtja tegelik tootmine enam ei mõjuta.[5]

5. Määruse nr 1782/2003 artikli 2 („Mõisted") punktis c on „põllumajanduslik tegevus" määratletud kui „põllumajandustoodete tootmine ja kasvatamine, sealhulgas saagikoristus, lüpsikarja pidamine, põllumajandusloomade aretamine ja pidamine ning maa hoidmine heades põllumajandus- ja keskkonnatingimustes, nagu on kehtestatud artikliga 5".

6. Määruse nr 1782/2003 artikkel 5 („Head põllumajandus- ja keskkonnatingimused") sätestab:

„1. Liikmesriigid tagavad, et kogu põllumajandusmaa ning eelkõige maa, mida enam ei kasutata tootmise eesmärgil, oleks heades põllumajandus- ja keskkonnatingimustes. Liikmesriigid määratlevad heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste miinimumnõuded IV lisas sätestatud raamistiku alusel, siseriiklikul või regionaalsel tasandil, […]

2. Liikmesriigid tagavad, et maad, mis olid 2003. aasta pindalatoetuste taotluste esitamiseks ette nähtud kuupäeval püsikarjamaa all, sellena ka säilitataks.

[…]"

7. Määruse nr 1782/2003 artikkel 29 („Maksepiirangud") sätestab:

„Olenemata üksikute toetuskavade mis tahes erisätetest, ei maksta toetust toetusesaajatele, kelle puhul on kindlaks tehtud, et nad on tekitanud sellise toetuse saamiseks vajalikud tingimused kunstlikult, saamaks kasu kõnealuse toetuskava eesmärkide vastaselt."

8. Määruse nr 1782/2003 artikkel 36 („Maksmine") näeb selle lõikes 1 ette, et ühtse otsemaksete kava alusel makstakse toetust toetusõiguste kohta.

3 — Vt Euroopa Kontrollikoja aastaaruanded eelarveaasta 2014 kohta (ELT 2015, C 373, lk 1), punkt 7.21 ja selgitus 7.8); eelarveaasta 2012 kohta (ELT 2013, C 331, lk 1), selgitus 3.1; eelarveaasta 2011 kohta (ELT 2012, C 344, lk 1), punkt 3.20 ja lisa 3.2; eelarveaasta 2010 kohta (ELT 2011, C 326, lk 1), punkt 3.31. ja lisa 3.2; eelarveaasta 2009 kohta (ELT 2010, C 303, lk 1), punkt 3.38 ja lisa 3.2 ning eelarveaasta 2008 kohta (ELT 2009, C 269, lk 1), punkt 5.36 ja lisa 5.1.

4 — Nõukogu 29. septembri 2003. aasta määrus (EÜ) nr 1782/2003, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja teatavad toetuskavad põllumajandustootjate jaoks […] (EÜT L 270, lk 1; ELT eriväljaanne 03/40, lk 269), kehtetuks tunnistatud nõukogu 19. jaanuari 2009. aasta määrusega (EÜ) nr 73/2009 […] (ELT L 30, lk 16). Viimati nimetatud määrus tunnistati omakorda kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrusega (EL) nr 1307/2013 […] (ELT L 347, lk 608).

5 — Otsetoetuste süsteemi toimimise mõistmiseks vaata ka minu ettepanek kohtuasjas Vonk Noordegraaf (C-105/13, EU:C:2014:64, punktid 23–25).

9. Määruse nr 1782/2003 artikkel 43 („Toetusõiguste kindlaksmääramine") sätestab algse toetusõiguste kindlaksmääramise korra. Selleks tuli esmalt arvutada võrdlussumma, mis vastab artikli 37 kohaselt põllumajandustootjatele võrdlusperioodi igal aastal vana toetussüsteemi alusel antud toetuse kolme viimase aasta keskmisele enne muutmist, st aastatel 2000–2002. Seejärel jagati nimetatud võrdlussumma sellel perioodil haritava maa keskmise pindalaga. Järelikult sai iga põllumajandustootja selle alusel teatava arvu kindla maksumusega toetusõigusi, mis vastasid nimetatud maa hektarite arvule.

10. Määruse nr 1782/2003 artikkel 44 („Toetusõiguste kasutamine") on käesolevas asjas kohaldatavas redaktsioonis sõnastatud järgmiselt:

„1. Toetusõigus, millega on seotud toetuskõlblik hektar, annab õiguse toetusõigusega kindlaksmääratud summa maksmiseks.

2. „Toetuskõlblik hektar" on põllumajandusettevõtte mis tahes põllumajandusmaa haritava maana või püsikarjamaana, välja arvatud püsikultuuride või metsa all olevad pindalad ning mittepõllumajanduslikuks tegevuseks kasutatavad pindalad.[6]

3. Põllumajandustootja deklareerib maatükid, mis vastavad mis tahes toetusõigusega seotud toetuskõlblikule hektarile. […]

[…]"

11. Peale selle on käesolevas asjas tähtsad ka määruse nr 1782/2003 rakendamiseks vastu võetud, vahepeal aga samuti kehtetuks tunnistatud määrused nr 795/2004[7] ja nr 796/2004.[8]

12. Määruse nr 795/2004 artikli 2 punkti a kohaselt on „põllumajandusmaa" „viljelusmaa, alalise karjamaa ja alaliste kultuuride all olev kogu maa-ala".

13. Määruse nr 795/2004 artikli 2 punkt e määratleb mõiste „alaline karjamaa", viidates määruse nr 796/2004 artikli 2 punktile 2.

14. Vastavalt määruse nr 796/2004 artikli 2 punktile 2 on „püsikarjamaa", niivõrd kui see on käesolevas asjas tähtis, „maa, mida kasutatakse rohu või muude rohttaimede looduslikuks kasvatamiseks (isekülvi teel) või harimiseks (külvamine), mida pole kaasatud majandi külvikorda viie aasta jooksul või kauem […]".

6 — Veinisektori kaasamise käigus otsemaksete kavasse nõukogu 29. aprilli 2008. aasta määrusega (EÜ) nr 479/2008, mis käsitleb veinituru ühist korraldust […] (ELT L 148, lk 1), sai – selle määruse artikli 123 punkti 5 kohaselt – määruse nr 1782/2003 artikli 44 lõige 2 järgmise sõnastuse: „2. „Toetuskõlblik hektar" on põllumajandusettevõtte mis tahes põllumajandusmaa, välja arvatud metsa all olevad pindalad ning mittepõllumajanduslikuks tegevuseks kasutatavad pindalad." Vastavalt määruse nr 479/2008 artikli 129 punktile c kehtis see muudatus alates 1. jaanuarist 2009 ja ei ole käesolevas asjas asjakohane.

7 — Komisjoni 21. aprilli 2004. aasta määrus (EÜ) nr 795/2004, millega kehtestatakse nõukogu määruses (EÜ) nr 1782/2003 […] sätestatud ühtse otsemaksete kava üksikasjalikud rakenduseeskirjad (ELT L 141, lk 1, parandus ELT L 291, lk 18; ELT eriväljaanne 03/44, lk 226), kehtetuks tunnistatud komisjoni 29. oktoobri 2009. aasta määrusega (EÜ) nr 1120/2009, millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 73/2009 […] III jaotises sätestatud ühtse otsemaksete kava üksikasjalikud rakenduseeskirjad (ELT L 316, lk 1).

8 — Komisjoni 21. aprilli 2004. aasta määrus (EÜ) nr 796/2004, millega kehtestatakse nõukogu määruses (EÜ) nr 1782/2003 […] ette nähtud nõuetele vastavuse, toetuse ümbersuunamise ning ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi rakendamise üksikasjalikud reeglid (ELT L 141, lk 18; ELT eriväljaanne 03/44, lk 243), muudetud komisjoni 11. veebruari 2005. aasta määrusega (EÜ) nr 239/2005, millega muudetakse ja parandatakse määrust (EÜ) nr 796/2004 (ELT L 42, lk 3), ja kehtetuks tunnistatud komisjoni 30. novembri 2009. aasta määrusega (EÜ) nr 1122/2009, millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 73/2009 üksikasjalikud rakenduseeskirjad (ELT L 316, lk 65).

B. *Hispaania õigus*

15. Aragóni autonoomse piirkonna põllumajandus- ja toiduministeeriumi 24. jaanuari 2007. aasta määruse[9] punktis 13 on sätestatud:

„Püsikarjamaad on toetuskõlblikud ainult nende põllumajandusettevõtete puhul, kelle puhul need arvestati ühtse otsemaksete õiguste määramisel söödamaa pindala sisse, ja seda maksimaalselt niisuguse pindala ulatuses, mis ei ületa ühtse otsemaksete õiguste kindlaksmääramiseks arvesse võetud keskmist söödamaa pindala. Deklareeritud püsikarjamaad, mille pindala ületab käesolevas punktis märgitu, ei ole toetuskõlblikud, kuna määruse (EÜ) nr 1782/2003 artikli 29 kohaselt eeldatakse, et toetusesaaja on toetuse saamiseks vajalikud tingimused tekitanud kunstlikult."

16. Aragóni autonoomse piirkonna põllumajandus- ja toiduministeeriumi 24. jaanuari 2008. aasta määruse[10] punkti 16 sõnastus vastab põhiolemuselt eespool nimetatud sätte sõnastusele ning sätestab lisaks:

„Eelmist lõiget ei kohaldata juhul, kui põllumajandustootja tõendab, et ta on taotluse esitamise kuupäeval karjakasvatusega tegeleva ettevõtte omanik ja et ta kasutab deklareeritud püsikarjamaad selle ettevõtte kariloomade toitmiseks."

III. **Põhikohtuasi ja menetlus Euroopa Kohtus**

17. M. P. Planes Crespo esitas 2007. ja 2008. aastal pindalapõhiste otsetoetuste taotluse vastavalt määrusele nr 1782/2003.

18. Aragóni autonoomse piirkonna pädev asutus vähendas nendes taotlustes deklareeritud maa-alade pindala toetuskõlbliku püsikarjamaana deklareeritud maa-ala pindala võrra, mis ületas varem toetusõiguste kindlaksmääramiseks arvesse võetud söödamaa keskmist pindala. Aragóni autonoomse piirkonna õiguse kohaselt tuleb sellisel juhul lähtuda sellest, et seda pindala ületava pindala puhul on toetuse saamiseks vajalikud tingimused kunstlikult tekitatud.

19. Nende otsuste peale esitatud kaebused jäeti seni rahuldamata.

20. Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus), kes seda kohtuasja nüüd menetleb, kahtleb sellega seoses määruse nr 1782/2003 tõlgendamises ja pöördus järgmise kahe küsimusega Euroopa Kohtu poole:

1. Kas nõukogu määruse (EÜ) nr 1782/2003 artikleid 43 ja 44 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus siseriiklik õigusnorm, milles jäetakse toetuskõlblike hektarite staatusest välja kõik need põllumajandustootja deklareeritud püsikarjamaade pindalad, mis ületavad pindalasid, mida võeti omal ajal arvesse selleks, et kindlaks määrata põllumajandustootja tavalised toetusõigused, seades nimetatud pindalade arvesse võtmise, ja seega viljelusmaa karjamaadega asendamise tingimuseks, et viimaseid kasutatakse tegelikult karjakasvatuseks konkreetsel majandusaastal, mille jaoks kavatsetakse toetusõiguseid kasutada?

2. Juhul kui vastus esimesele küsimusel on eitav, siis

9 — Orden de 24 de enero de 2007, del Departamento de Agricultura y Alimentación (*Boletin Oficial de Aragón Nr. 13*, 31. jaanuar 2007, lk 1310).

10 — Orden de 24 de enero de 2008, del Departamento de Agricultura y Alimentación (*Boletin Oficial de Aragón Nr. 12*, 30. jaanuar 2008, lk 956).

Kas määruse (EÜ) nr 1782/2003 artiklit 29, milles välistatakse toetuskavadest maksete tegemine toetusesaajatele, „kelle puhul on kindlaks tehtud, et nad on tekitanud sellise toetuse saamiseks vajalikud tingimused kunstlikult, saamaks kasu kõnealuse toetuskava eesmärkide vastaselt", tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole riikidel lubatud heaks kiita üldsätteid, millega vähendatakse (püsikarjamaade) „toetuskõlblike hektarite" arvu, määrates objektiivselt kindlaks üldjuhud, mille puhul eeldatakse, et toetusesaaja on tingimused toetusmakse saamiseks kunstlikult tekitanud, ilma konkreetse põllumajandustootja tegevust ja käitumist konkreetselt tõendamata?

21. Euroopa Kohtu menetluses esitasid kirjalikud seisukohad Euroopa Komisjon ja Hispaania Kuningriik.

IV. **Õiguslik hinnang**

A. *Esimene eelotsuse küsimus*

22. Esimese eelotsuse küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus põhiliselt teada, kas määrusega nr 1782/2003 on vastuolus siseriiklik õigusnorm, mille kohaselt peetakse taotluse esitamisel toetuse saamiseks otsemaksete kava alusel kõiki põllumajandustootja deklareeritud püsikarjamaade pindalasid, mis ületavad pindalasid, mida võeti omal ajal arvesse selleks, et kindlaks määrata põllumajandustootja toetusõigused, ainult sel juhul toetuskõlblikeks, kui neid maa-alasid kasutatakse tegelikult karjakasvatuseks.

23. Sellele küsimusele vastamiseks tuleb välja selgitada, kas püsikarjamaa toetuskõlblikkus võib sõltuda sellest, et vastavas suuruses karjamaad olid olemas juba põllumajandustootja toetusõiguste määramise ajal, või vastasel juhul sellest et neid maa-alasid kasutatakse praegu karjakasvatuseks, näiteks söödamaana.

24. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimus puudutab küll nii määruse nr 1782/2003 artiklit 43 kui ka selle artiklit 44. Maa-ala toetuskõlblikkuse üle otsustamisel on aga oluline ainult viimati nimetatud artikkel, kuna määruse artikkel 43 reguleerib üksnes esialgsete toetusõiguste kindlaksmääramist.

25. Vastavalt määruse nr 1782/2003 artikli 44 lõikele 2 selle käesolevas asjas asjakohases redaktsioonis tuleb „toetuskõlbliku hektarina" arvesse põllumajandusettevõtte mis tahes põllumajandusmaa haritava maana või püsikarjamaana, välja arvatud püsikultuuride või metsa all olevad pindalad ning mittepõllumajanduslikuks tegevuseks kasutatavad pindalad. Järelikult peab hektarite selle sätte kohaselt toetuskõlblikuks pidamiseks olema täidetud kolm tingimust: maa peab olema *põllumajandusmaa*, kuuluma *põllumajandusettevõttele* ning seda tuleb kasutada *põllumajanduslikuks tegevuseks*.[11]

26. Esiteks peab tegemist olema *põllumajandusmaaga*. Määruse nr 795/2004 artikli 2 punkt a määratleb selle mõiste kui „viljelusmaa, alalise karjamaa ja alaliste kultuuride all olev kogu maa-ala".

27. Käesolevas asjas on vaidluse all püsikarjamaana deklareeritud maa-alade toetuskõlblikkus. Määruse nr 795/2004 artikli 2 punktist e koosmõjus määruse nr 796/2004 artikli 2 punktiga 2 tuleneb, et „püsikarjamaa" on maa, mida kasutatakse rohu või muude rohttaimede looduslikuks kasvatamiseks (isekülvi teel) või harimiseks (külvamine), mida pole kaasatud majandi külvikorda viie aasta jooksul või kauem. Kas kõnealused maa-alad vastavad tõepoolest nendele nõuetele, selle üle põhikohtuasjas ei vaielda ja seda peaksid muu hulgas hindama siseriiklikud asutused.

11 — Kohtuotsus Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, punkt 54).

28. Teiseks, olemaks „toetuskõlblik" määruse nr 1782/2003 artikli 44 lõike 2 tähenduses, peab põllumajandusmaa kuuluma asjaomase põllumajandustootja *põllumajandusliku majapidamise* hulka.[12] Kohtupraktika kohaselt piisab sellest, kui põllumajandustootja on sellel maal põllumajandusliku tegevuse korraldamisel piisavalt sõltumatu.[13] Ka selle üle põhikohtuasjas ei vaielda.

29. Kolmandaks eeldab põllumajandusmaa toetuskõlblikuks pidamine lõpuks seda, et maad kasutatakse *põllumajanduslikuks tegevuseks*.[14] On mõistetav, et põllumajandustoodete tootmist ja kasvatamist peetakse selliseks tegevuseks. Need tegevused sisalduvad seetõttu ka määruse nr 1782/2003 artikli 2 punktis c sätestatud määratluses. Lisaks kaasab see säte põllumajandusliku tootmise mõistesse aga ka maa hoidmise heades põllumajandus- ja *keskkonna*tingimustes vastavalt määruse artiklile 5.

30. Teisiti kui näib nõudvat Aragóni autonoomse piirkonna õigus,[15] ei eelda *põllumajanduslik tegevus* seega, et püsikarjamaad kasutatakse põllumajandustoodete tootmiseks. Vastavalt määruse nr 1782/2003 artikli 2 punktis c sätestatud põllumajandusliku tegevuse mõiste määratlusele peetakse nimelt ka juba üksnes maa hoidmist heades põllumajandus- ja keskkonnatingimustes selliseks tegevuseks. Määruse artikli 5 kohaselt peetakse selle all lisaks silmas just maa-alasid, mida ei kasutata enam tootmiseks. Nagu Euroopa Kohus on sellega seoses juba otsustanud, võib toetuskõlblikuna käsitada maa-ala, mille peamine kasutuseesmärk on maastikuhooldus ja looduskaitse.[16]

31. Järelikult juhul kui põllumajandustootja toetuse saamise taotluses deklareeritud maad vastavad neile kolmele tingimusele, kujutavad need endast „toetuskõlblikke hektareid" määruse nr 1782/2003 artikli 44 lõike 2 tähenduses. Selle maa-ala iga hektar annab koos iga toetusõigusega, mis kuulub põllumajandustootjale, õiguse toetusõigusega kindlaks määratud summas toetusmaksele. Seevastu ei jäta määrus liikmesriikidele otsustusruumi toetuskõlblikkuse sidumiseks muude tingimustega.

32. Seega on muu hulgas tähtsusetu, kas püsikarjamaana deklareeritud maa-alad olid juba toetusõiguste kindlaksmääramise ajal sellisena – näiteks söödamaana – olemas, või nad muudeti alles tagantjärele näiteks haritavast maast püsikarjamaaks. Tegelikult ei ole tavalised toetusõigused seotud spetsiifiliste maa-aladega, kuna ühtsete otsemaksete kava alusel antakse otseseid sissetulekutoetusi, mis ei sõltu toodangust.[17]

33. Sellist järeldust toetavad süstemaatilised kaalutlused. Nii kinnitatakse esiteks määruse nr 1782/2003 artikli 46 lõikes 2, et põhimõtteliselt ei eksisteeri kohustust siduda toetusõigused just nende maadega, mille jaoks need ükskord anti. Selle sätte kohaselt võib toetusõigusi nimelt „üle anda müügi teel või mis tahes muu lõpliku üleandmisena kas koos maaga või ilma".

34. Teiseks tuleb viidata määruse nr 1782/2003 artiklile 53, mis sisaldab erisätet toetusõiguste kindlaksmääramiseks juhul, kui põllumajandustootjal oli võrdlusperioodi jooksul, st aastatel 2000–2002, kohustus osa oma põllumajandusettevõtte maad tootmisest kõrvale jätta. Seoses sellega sätestab artikli 54 lõige 2 sõnaselgelt teisiti kui artikli 44 lõige 2, et maa tootmisest kõrvale jätmise korral tuleb toetuse saamisel põhimõtteliselt kõne alla ainult põllumajandusettevõtte mis tahes haritav maa. Järelikult seob see säte erandjuhul toetusõiguse teatavat tüüpi toetuskõlbliku maaga. Seega on samas selge, et tavalisi toetusõigusi silmas pidades ei mõjuta nende kindlaksmääramise ajal esinenud olukord mingilgi määral seda, milliste toetuskõlblike maadega saab toetusõigusi hiljem siduda.

12 — Kohtuotsus Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, punkt 58).

13 — Kohtuotsused Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, punktid 58 ja 62), Wree (C-422/13, EU:C:2015:438, punkt 44) ja Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, punkt 58).

14 — Kohtuotsus Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, punkt 63).

15 — Käesoleva ettepaneku punkt 16.

16 — Kohtuotsus Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, punkt 49).

17 — Vt määruse nr 1782/2003 põhjendus 24, mille kohaselt „on vaja lõpetada üleminek tootmise toetamiselt tootjate toetamisele, kehtestades iga põllumajandustootja jaoks toodanguga sidumata sissetulekutoetuse süsteemi".

35. Lõpuks on see kooskõlas ka määruse nr 1782/2003 eesmärkidega, et püsikarjamaid peetakse muust eelnevast kasutusest või tegelikust kasutusest sõltumatult põllumajandustoodete tootmiseks toetuskõlblikuks. Nii rõhutatakse määruse põhjenduses 4 selgelt püsirohumaade positiivset mõju keskkonnale.[18] Vastavalt sellele eesmärgile nõuab määruse nr 1782/2003 artikli 5 lõige 2, et liikmesriigid tagavad, et maad, mida kasutati pindalatoetuste süsteemi muutmise ajal 2003. aastal püsikarjamaana, sellena ka säilitataks.

36. Sel eesmärgil annab määruse nr 796/2004 artikkel 4 liikmesriikidele lisaks õiguse võtta püsikarjamaade arvu vähenemise korral siseriiklikul või kohalikul tasandil erimeetmeid. Seega võib näiteks kehtestada neile põllumajandustootjatele, kelle käsutuses on püsikarjamaad, mille otstarvet muudeti, kohustuse muuta maad tagasi püsikarjamaaks.[19]

37. Määrus nr 1782/2003 ei takista seega kuidagi püsikarjamaade laiendamist, vaid tänu püsikarjamaade positiivsele mõjule keskkonnale on selle eesmärk pigem tagada nende säilimine. Vastumeetmete võtmise õigus on liikmesriikidel äärmisel juhul püsikarjamaade *vähendamise* korral.

38. Järelikult tuleb esimesele eelotsuse küsimusele vastata, et määrust nr 1782/2003, eeskätt selle artikli 44 lõiget 2, tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus siseriiklik õigusnorm, mille kohaselt on kõik põllumajandusettevõtja deklareeritud püsikarjamaade pindalad, mis ületavad omal ajal talle ühtse otsemaksete õiguste kindlaksmääramisel arvesse võetud söödamaa pindalasid, ainult siis toetuskõlblikud, kui neid kasutatakse tõepoolest karjakasvatuseks.

B. *Teine eelotsuse küsimus*

39. Teise küsimuse eesmärk on välja selgitada, kas määruse nr 1782/2003 artikliga 29 on vastuolus selline siseriiklik õigusnorm nagu põhikohtuasjas vaidlusalune õigusnorm, mis näeb juhul, kui otsemaksete kava alusel toetuse saamiseks esitatud taotluses deklareeritud püsikarjamaade pindalad ületavad söödamaa pindalasid, mida võeti omal ajal arvesse toetusõiguste kindlaksmääramisel, ette õigusliku eelduse, et põllumajandustootja on toetuste saamiseks vajalikud tingimused kunstlikult tekitanud.

40. Eelotsusetaotluse esitanud kohus esitab selle küsimuse ainult juhuks, kui tema esimesele küsimusele vastatakse eitavalt. Minu eespool toodud märkusi arvestades ei ole seega sellele küsimusele vaja vastata, kuid ma käsitlen seda järgnevalt siiski teise võimalusena.

41. Vastavalt määruse nr 1782/2003 artiklile 29 ei maksta toetust neile põllumajandustootjatele, kelle puhul on kindlaks tehtud, et nad on tekitanud sellise toetuse saamiseks vajalikud tingimused kunstlikult, saamaks kasu kõnealuse toetuskava eesmärkide vastaselt.

42. Hispaania on arvamusel, et vaidlusalune siseriiklik õigusnorm on selle sättega kooskõlas. Tuleb vältida olukorda, kus toetuste saamisel ühtse otsemaksete kava alusel asendatakse haritav maa, mis viis omal ajal toetusõiguste andmiseni, õigustamatult ja kuritarvituslikult rohumaadega, kuna haritava maa asendamine rohumaaga varjab tegelikult tõelise põllumajandustegevuse ülesannet.

18 — Määruse nr 1782/2003 põhjenduse 4 kohaselt tuleb seega, „[k]una püsirohumaadel on keskkonnale positiivne mõju, […] võtta vastu meetmed püsirohumaade säilitamise soodustamiseks, et vältida rohumaa suuremahulist muutmist haritavaks maaks".

19 — Määruse nr 796/2004 artikli 4 lõige 2.

43. Määruse nr 1782/2003 artikkel 29 vastab oma sõnastuselt üldjoontes määruse nr 2988/95 [20] artikli 4 lõikele 3, mida võib omakorda pidada Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kodifikatsiooniks, mille kohaselt ei saa liidu õigusnorme ära kasutada pettuse või kuritarvituse eesmärgil. [21] Liidu õigusnormide kohaldamisala ei saa laiendada sellisel määral, et see kataks ettevõtjate kuritarvitusi. [22]

44. Vastavalt Euroopa Kohtu praktikale eeldab võimaliku abisaaja kuritarvituse tõendamine, et esiteks peab esinema teatav hulk objektiivseid asjaolusid, mis näitavad, et hoolimata liidu õigusnormides ette nähtud tingimuste formaalsest järgimisest ei ole saavutatud nende õigusnormide eesmärki, ja teiseks peab esinema tahtlus saada liidu õigusnormidest tulenev soodustus, luues kunstlikult selle saamiseks vajalikud tingimused. [23] Selle hindamine on siseriikliku kohtu ülesanne. Tõendamine peab toimuma siseriikliku õiguse sätete järgi, niivõrd kui see ei kahjusta liidu õiguse tõhusust. [24]

45. Määruse nr 1782/2003 artikli 29 kohaldamiseks peab seega esinema nii objektiivne kui ka subjektiivne element. Järelikult ei saa õigusnorm, mis näeb üldiselt ja ilma konkreetseid asjaolusid hindamata ette eelduse, et põllumajandusettevõtja on seoses lisaks deklareeritud püsikarjamaade pindalaga loonud kunstlikult toetuse saamiseks vajalikud tingimused, põhimõtteliselt tugineda määruse nr 1782/2003 artiklile 29.

46. Nagu komisjon õigesti väidab, ei ole eeskätt võimalik kindlaks teha juba võimaliku kuritarvituse objektiivset elementi. Liidu seadusandja uue toetuste süsteemi eesmärk on just kehtestada põllumajandustoojate jaoks toodanguga sidumata sissetulekutoetused. [25] Seega kui tootja seob toetusõigused püsikarjamaade pindalaga, mis on määruse nr 1782/2003 artikli 44 lõike 2 kohaselt toetuskõlblik, siis on see täielikult kooskõlas ühtsete otsetoetuste kava eesmärgiga.

47. Peale selle tuleb märkida, et Hispaania mainib ise oma märkustes püsikarjamaade kuritarvitusliku deklareerimise juhtusid, mille on toime pannud „mõni toetusesaaja". Seda arvesse võttes on seda vähem põhjust lähtuda sellest, et kirjeldatud laadi kuritarvituste vastu ei saaks tõhusalt võidelda ulatuslike õigusnormide järjekindla kohaldamise teel, mis võeti tõhusa kontrolli tagamiseks vastu juba liidu tasandil.

48. Lõpuks ei ole veenvad ka Hispaania märkused, millega luuakse seos vaidlusaluse õigusnormi ja kontrollikoja kriitika vahel seoses püsikarjamaa toetuskõlblikkuse nõuetekohasel hindamisel esinevate puudustega. [26] See kriitika on nimelt suunatud toetuste maksmisele maa-alade eest, mis ei vasta määruse nr 1782/2003 artikli 44 lõikes 2 sätestatud toetuskõlblikkusele esitatavatele nõuetele. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu andmetest ilmneb aga, et mõlemas selles kohtus pooleliolevas menetluses ei vaidle pooled selle üle, et tegemist on teatavate täielikult püsikarjamaadest koosnevate toetuskõlblike maa-aladega.

20 — Nõukogu 18. detsembri 1995. aasta määrus (EÜ, Euratom) nr 2988/95 Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse kohta (EÜT L 312, lk 1; ELT eriväljaanne 01/01, lk 340). Paljudes liidu muudes õigusaktides leidub seda sätet jäljendav õigusnorm, vt näiteks juba nõukogu 17. mai 1999. aasta määruse (EÜ) nr 1259/1999, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames kohaldatavate otsetoetuskavade ühised eeskirjad (EÜT L 160, lk 113; ELT eriväljaanne 03/25, lk 424) artikkel 7 või nõukogu 22. oktoobri 2007. aasta määruse (EÜ) nr 1234/2007, millega kehtestatakse põllumajandustoodete ühine turukorraldus […] (ELT L 299, lk 1) selgelt „kõrvalehoidumisklausliks" nimetatud artikkel 193 ja komisjoni 27. jaanuari 2011. aasta määrus (EL) nr 65/2011, millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005 rakendamise üksikasjalikud eeskirjad […] (ELT L 25, lk 8) artikli 4 lõige 8.

21 — Vt selle kohta ka kohtujurist Alber'i ettepaneku punkt 80, kohtuasi Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:252). Vt selle kohtupraktika kohta kohtuotsused Kefalas jt (C-367/96, EU:C:1998:222, punkt 20), Diamantis (C-373/97, EU:C:2000:150, punkt 33), Halifax jt (C-255/02, EU:C:2006:121, punkt 68), Agip Petroli (C-456/04, EU:C:2006:241, punkt 19) ja SICES jt (C-155/13, EU:C:2014:145, punkt 29).

22 — Kohtuotsused Cremer (125/76, EU:C:1977:148, punkt 21), General Milk Products (C-8/92, EU:C:1993:82, punkt 21), Halifax jt (C-255/02, EU:C:2006:121, punkt 69), Agip Petroli (C-456/04, EU:C:2006:241, punkt 20), Vonk Dairy Products (C-279/05, EU:C:2007:18, punkt 31) ja Christodoulou jt (C-116/12, EU:C:2013:825, punkt 63).

23 — Kohtuotsused Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, punkt 52 jj), Eichsfelder Schlachtbetrieb (C-515/03, EU:C:2005:491, punkt 39), Halifax jt (C-255/02, EU:C:2006:121, punkt 74 jj), Cadbury Schweppes (C-196/04, EU:C:2006:544, punkt 64), Ungari *vs.* Slovakkia (C-364/10, EU:C:2012:630, punkt 58), Christodoulou jt (C-116/12, EU:C:2013:825, punkt 64) ja Slancheva sila (C-434/12, EU:C:2013:546, punkt 29).

24 — Kohtuotsused Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, punkt 54), Christodoulou jt (C-116/12, EU:C:2013:825, punkt 65) ja Slancheva sila (C-434/12, EU:C:2013:546, punkt 30).

25 — Vt veel kord määruse nr 1782/2003 põhjendus 24.

26 — Vaata eespool 3.joonealuses märkuses esitatud viited.

49. Järelikult tuleb teisele eelotsuse küsimusele vastata nii, et siseriiklik õigusnorm, mis näeb juhul, kui põllumajandusettevõtja poolt otsemaksete kava alusel toetuse saamiseks esitatud taotluses deklareeritud püsikarjamaade pindalad ületavad söödamaa pindalasid, mida võeti omal ajal arvesse toetusõiguste kindlaksmääramisel, ette õigusliku eelduse, et see põllumajandustootja on toetuse saamiseks vajalikud tingimused kunstlikult tekitanud, on vastuolus määruse nr 1782/2003 artikliga 29.

V. **Ettepanek**

50. Kokkuvõttes teen ma ettepaneku vastata Tribunal Supremo eelotsusetaotlusele järgmiselt:

Määruse (EÜ) nr 1782/2003 artikli 44 lõiget 2 ja selle artiklit 29 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus siseriiklik õigusnorm, mille kohaselt on kõik põllumajandusettevõtja poolt ühtse otsemaksete kava alusel toetuse saamiseks esitatud taotluses deklareeritud püsikarjamaade pindalad, mis ületavad omal ajal talle toetusõiguste kindlaksmääramisel arvesse võetud söödamaa pindalasid, ainult siis toetuskõlblikud, kui neid kasutatakse tõepoolest karjakasvatuseks, ning vastasel juhul eeldatakse, et põllumajandusettevõtja on toetuste saamiseks vajalikud tingimused kunstlikult tekitanud.