# KOHTUJURISTI ETTEPANEK

VERICA TRSTENJAK

esitatud 3. veebruaril 2009 [1]

## Sisukord

I. Sissejuhatus . . . . . I - 6359

II. Õiguslik raamistik . . . . . I - 6359

A. Ühenduse õigus . . . . . I - 6359

B. Siseriiklik õigus . . . . . I - 6362

III. Asjaolud ja põhikohtuasi . . . . . I - 6364

IV. Eelotsuse küsimused . . . . . I - 6365

V. Menetlus Euroopa Kohtus . . . . . I - 6365

VI. Poolte peamised väited . . . . . I - 6366

A. Esimene eelotsuse küsimus . . . . . I - 6366

B. Teine eelotsuse küsimus . . . . . I - 6367

VII. Õiguslik hinnang . . . . . I - 6370

A. Esimene eelotsuse küsimus . . . . . I - 6370

1. Keskkonnapoliitika aspektid määruses nr 1782/2003 . . . . . I - 6371

a) Põllumajanduse ja keskkonnakaitse vaheline suhe ÜPP raames . . . . . I - 6371

b) Keskkonnakaitse nõuded määruses nr 1782/2003 . . . . . I - 6372

c) Õiguslikud alused esmases õiguses . . . . . I - 6374

1 – Algkeel: saksa.

2. Liikmesriikide pädevus miinimumnõuete kehtestamiseks . . . . . I - 6374

a) Määrus nr 1782/2003 kui seadusandliku pädevuse andja . . . . . I - 6374

b) Määruse nr 1782/2003 konkreetne rakendamine Inglismaal . . . . . I - 6376

i) Mõiste „maastik" määruse nr 1782/2003 mõttes . . . . . I - 6376

ii) Füsiognoomiline maastiku mõiste . . . . . I - 6377

iii) Geograafiline maastiku mõiste . . . . . I - 6377

– Topograafilised tunnused . . . . . I - 6377

– Geograafilise maastiku mõiste definitsioon . . . . . I - 6378

c) „Maastikule iseloomulike vormide säilitamise" meede . . . . . I - 6379

d) Avalikult kasutatavate teede korrashoid kui „hooldustööde tagamise" ja „elupaikade kahjustamise vältimise" meede määruse nr 1782/2003 IV lisa mõttes . . . . . I - 6379

3. Järeldused . . . . . I - 6381

B. Teine eelotsuse küsimus . . . . . I - 6382

1. Ühenduse õiguse detsentraliseeritud rakendamine . . . . . I - 6382

a) Detsentraliseeritud ja diferentseeritud seadusloome ÜPP raames . . . . . I - 6383

b) Liikmesriikide autonoomia oma siseriiklike pädevuste jaotamisel . . . . . I - 6384

2. Diskrimineerimiskeelu rikkumise etteheide . . . . . I - 6386

a) Asjakohane võrdlusraamistik ebavõrdse kohtlemise olemasolu hindamiseks I - 6387

i) Kriteeriumide *mutatis mutandis* kasutamine toetuste andmise õiguse valikulisuse hindamiseks . . . . . I - 6387

ii) Diskrimineerimise põhjustaja määratlemine . . . . . I - 6389

b) Järeldus . . . . . I - 6391

VIII. Ettepanek . . . . . I - 6392

## I. Sissejuhatus

1. Käesolevas eelotsusemenetluses esitas High Court of Justice of England and Wales (edaspidi „eelotsusetaotluse esitanud kohus") Euroopa Ühenduste Kohtule kaks eelotsuse küsimust nõukogu 29. septembri 2003. aasta määruse (EÜ) nr 1782/2003 (millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja teatavad toetuskavad põllumajandustootjate jaoks)[2] rakendamise kohta liikmesriigi tasandil.

2. Esimene eelotsuse küsimus puudutab määruse nr 1782/2003 artikli 5 lõike 1 ja IV lisa tõlgendamist, mille puhul soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus saada üksikasjalikku teavet selle kohta, kas liikmesriik võib selles loetletud heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste hulka arvata avalikult kasutatavate teede korrashoidu käsitlevad nõuded. Teise eelotsuse küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas see kujutab endast lubamatut diskrimineerimist, kui liikmesriigi erinevates osades kehtivad nõukogu määruse nr 1782/2003 artikli 5 lõike 1 ja IV lisa kohaste heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste kohta erinevad standardid seetõttu, et liikmesriigi konstitutsiooniline kord näeb ette, et regionaalsetel valitsustel on seadusandlik pädevus liikmesriigi erinevate osade suhtes.

3. See taotlus esitati M. Horvath'i (edaspidi „kaebuse esitaja") ja Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs (keskkonna-, toidu- ja maaeluminister, edaspidi „vastustaja") vahelises kohtuvaidluses, mis käsitleb siseriiklikku rakendusmäärust, mis kehtestab Inglismaal põllumajandusmaade heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste miinimumnõuded.

## II. Õiguslik raamistik

### A. *Ühenduse õigus*

4. Nõukogu võttis 29. septembril 2003 vastu määruse nr 1782/2003, mis jõustus 28. oktoobril 2003.

2 – Nõukogu 29. septembri 2003. aasta määrus (EÜ) nr 1782/2003, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja teatavad toetuskavad põllumajandustootjate jaoks ning muudetakse määruseid (EMÜ) nr 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).

5. Nõukogu määruse vastuvõtmise eesmärk oli sätestada põllumajandustootjate sissetulekutoetus ühtse otsemaksete kava kaudu (edaspidi „ühtne otsemaksete kava"). Ühtse otsemaksete kava eesmärk on tagada põllumajandustootjatele toodanguga „sidumata" garanteeritud miinimumsissetulek, eraldades põllumajandustootjatele „toetusõigusi", mille alusel nad saavad kord aastas nõuda otsetoetust. Ühtse otsemaksete kava raames saab põllumajandustootja otsetoetust, kui ta seda taotleb, teatavate kohustuste täitmise korral („nõuetele vastavus", artikkel 3).

6. Nimetatud nõuded koosnevad kahest osast: ühenduse õigusaktidega kehtestatavad „kohustuslikud majandamisnõuded" (artikkel 4) ning „head põllumajandus- ja keskkonnatingimused" (artikkel 5).

7. Määruse artikli 5 lõige 1 sätestab:

„Liikmesriigid tagavad, et kogu põllumajandusmaa ning eelkõige põllumajandusmaa, 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, võttes arvesse asjaomaste alade eriomadusi, sh mulla- ja ilmastikutingimusi, olemasolevat põllumajandustootmist, maakasutust, külvikorda, tootmisviise ja põllumajandusstruktuure. See ei tohiks piirata seoses nõukogu määrusega (EÜ) nr 1257/1999 kohaldatavaid häid põllumajandustavasid käsitlevaid standardeid ega heade põllumajandustavade piirtaset ületavate põllumajanduse keskkonnameetmete kohaldamist."

8. Kui põllumajandustootja neid nõudeid ei täida, võib määruse nr 1782/2003 artikli 6 lõike 1 alusel talle sellel kalendriaastal makstavate toetuste kogusummat vähendada või see summa tühistada.

9. Määruse IV lisa sätestab järgmist:

„Artiklis 5 osutatud head põllumajandus- ja keskkonnatingimused

| Teema | Standardid |
|---|---|
| Mulla erosioon: Mulla kaitsmine sobivate vahenditega | – Minimaalne muldkate<br>– Kohaspetsiifilistele tingimustele vastav maa kasutus<br>– Veepüüde terrassid |
| Mulla orgaaniline aine: Mulla orgaanilise aine säilitamine asjakohaste tegevuste abil | – Vajadusel külvikordade standardid<br>– Koristusjäätmete käitlus haritaval maal |
| Mulla struktuur: Mulla struktuuri säilitamine asjakohaste meetmete abil | – Masinate asjakohane kasutamine |
| Minimaalne hooldustööde tase: Hooldustööde minimaalse taseme tagamine ja [elupaikade] kahjustamise vältimine [Termini „habitats” tõlget on täpsustatud Euroopa Kohtus] | – Minimaalne loomkoormus ja/või asjakohane režiim<br>– Püsikarjamaade kaitse<br>– Maastikule iseloomulike vormide säilitamine<br>– Põllumajandusmaa võsastumise vältimine” |

B. *Siseriiklik õigus*

10. Ühendkuningriigi parlament võttis 1998. aastal vastu seadused detsentraliseeritud valitsussüsteemi kohta Walesi, Põhja-Iirimaa ja Šotimaa osas. Detsentraliseeritud valdkondades on Ühendkuningriigi valitsusel üldreeglina pädevus ainult Inglismaa osas.

11. Ühendkuningriigi valitsuse ja regionaalsete valitsuste suhteid käsitleb lisaks seadusele ka vastastikuse mõistmise memorandum (Devolution Memorandum of Understanding), mille eesmärk on poliitilise tahteavalduse vormis neid suhteid täpsemalt korraldada. Detsentraliseerimist käsitlevate seaduste ja vastastikuse mõistmise memorandumi kohaselt on detsentraliseeritud valdkondi puudutavate ühenduse õigusest tulenevate kohustuste täitmine regionaalsete valitsuste ülesanne. Detsentraliseerimist käsitlevate seaduste alusel on Ühendkuningriigi ministritele jäetud pädevus sekkuda, kui see on kõnealuste kohustuste täitmise tagamiseks vajalik. Detsentraliseerimist käsitlevate seaduste kohaselt on regionaalsete valitsuste ühenduse õigusega vastuolus olevad toiminguid või õigusaktid õigusvastased. Puuduste eest ühenduse õiguse ülevõtmisel või kohaldamisel vastutavad regionaalsed valitsused nagu Ühendkuningriigi valitsuski otse siseriiklikes kohtutes.

12. Põhimõtteliselt kuulub ühine põllumajanduspoliitika üldiselt ja nõukogu määruse rakendamine konkreetselt detsentraliseeritud valdkonda, mille eest vastutab seega iga regionaalne valitsus iseseisvalt. Sellest johtuvalt ning nõukogu määruse nr 1782/2003 artiklist 5 tulenevate kohustuste täitmiseks võtsid vastustaja (kes toimis ainult Inglismaa osas) ja iga regionaalne valitsus vastu eraldi rakendusmäärused, milles määratleti häid põllumajandus- ja keskkonnatingimusi puudutavad miinimumnõuded mõnevõrra erinevalt.

13. Inglismaa osas on asjakohane õigusakt The Common Agricultural Policy Single Payment and Support Schemes (Cross Compliance) (England) Regulations 2004 (2004. aasta määrus otsemaksete ja toetuste kava kohta ühise põllumajanduspoliitika raames (nõuetele vastavus)), *SI* 2004/3196 (edaspidi „Inglismaa rakendusmäärus"), mis jõustus Inglismaal 1. jaanuaril 2005.

14. Rakendusmääruse punktides 26–29 arvas vastustaja heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste hulka avalikult kasutatavate

teede korrashoidu käsitlevad nõuded. Need on määratletud muu hulgas järgmiselt:

„26. Põllumajandustootja ei tohi

a) ilma seadusliku loa või põhjenduseta rikkuda nähtava jalgtee, nähtava hobutee või muu ainult või muu hulgas sõiduteest – v.a kõvakattega sõidutee – koosneva nähtava avalikult kasutatava tee katet, nii et see takistaks selle tee kasutamist, või

b) ilma seadusliku loa või põhjenduseta mingil viisil tahtlikult takistada vaba läbipääsu nähtaval avalikult kasutataval teel.

27. Põllumajandustootja peab nähtaval jalg- või hobuteel olevat treppi, väravat või muud samalaadset rajatist – välja arvatud rajatis, mille suhtes on kohaldatav 1980. aasta Highways Act'i [avalikult kasutatavate teede seadus] artikli 146 lõige 5 – nõuetekohaselt hooldama, nii et oleks tagatud selle ohutus ning ei kahjustataks jalg- või hobuteed kasutavate isikute õigusi.

28. 1) Kui põllumajandustootja on rikkunud nähtava jalg- või hobutee (välja arvatud põlluvahetee) katet viisil, mis on 1980. aasta Highways Act'i artikli 134 alusel lubatud, peab ta nimetatud seaduse artikli 134 lõikes 7 ette nähtud tähtaja jooksul või nimetatud seaduse artikli 134 lõike 8 kohaselt pikendatud tähtaja jooksul

a) taastama jalg- või hobutee katte vähemalt selle miinimumlaiuseni, nii et avalikult kasutatava tee kasutamine ei oleks takistatud, ning

b) tähistama jalg- või hobutee maapinnal vähemalt selle miinimumlaiuses, nii et see oleks seda teed kasutada soovivale avalikkusele nähtav.

2) Käesolevas punktis on tee „miinimumlaiuse" mõistel sama tähendus nagu 1980. aasta Highways Act'i lisas 12A.

29. Käesoleva lisa punktides 26, 27 ja 28

kasutatakse mõisteid „hobutee”, „sõidutee”, „põlluvahetee”, „jalgtee” ja „kõvakattega sõidutee” 1980. aasta Highways Act’i artikli 329 lõikes 1 määratletud tähenduses;

kasutatakse mõistet „avalikult kasutatav tee” 1980. aasta Highways Act’i artiklis 328 määratletud tähenduses;

tähendab „nähtav” teena nähtav normaalse nägemisega inimese jaoks, kes sellel teel kõnnib või ratsutab.”

15. Üheski regionaalsete valitsuste vastuvõetud õigusaktis ei sisaldu Inglismaa määruse punktidele 26–29 vastavaid sätteid.

16. Eelotsusetaotluse esitanud kohus võttis 1980. aasta Highways Act’i asjakohaste sätete toime kokku järgmiselt:

„Jalgtee, hobutee või muu ainult või muu hulgas sõiduteest – v.a kõvakattega sõidutee – koosneva tee katte rikkumine on vastavalt artiklile 131A õigusrikkumine. Artikkel 134 lubab jalgteede ja hobuteede – v.a põlluvaheteed – üleskündmist, kuid sätestab, et ettenähtud tähtaja jooksul tee taastamata jätmine on õigusrikkumine. Vastavalt artiklile 137 on teel vaba läbipääsu takistamine õigusrikkumine. Artikli 146 lõike 1 kohaselt on maaomanik kohustatud säilitama trepi, värava või muu samalaadse rajatise. Seega punktid 26–28 üldjoontes kordavad neid 1980. aasta Highways Act’i sätteid, kuid üksnes seoses nähtavate avalikult kasutatavate teedega. […]”

## III. Asjaolud ja põhikohtuasi

17. Kaebuse esitaja on põllumajandustootja ja Inglismaal Suffolkis perekonnale kuuluva põllumajandusettevõtte osanikust tegevdirektor. Tal on ühtse otsemaksete kava raames toetusõigused. Tema maad läbib avalikult kasutatav tee asjakohaste Inglismaa sätete mõttes.

18. Kaebuse esitaja pöördus eelotsusetaotluse esitanud kohtu poole ja taotles Inglismaa rakendusmääruse punktide 26–29 seaduslikkuse kontrolli. Ta väidab, et avalikult kasutatavate teede korrashoidu käsitlevate nõuete Inglismaa rakendusakti arvamine rikub ühenduse õigust. Esiteks ei ole avalikult kasutatavate teede puhul tegemist põllumajandusmaaga. Teiseks rikub Inglismaa rakendusmäärus ühenduse õigusest tulenevat võrdõiguslikkuse põhimõtet, sest Ühendkuningriigi teiste regionaalsete valitsuste rakendusmäärused ei sisalda vastavaid sätteid.

19. Eelotsusetaotluse esitanud kohus otsustas seepeale paluda EÜ artikli 234 alusel Euroopa Kohtult määruse nr 1782/2003 tõlgendamist. Vastustaja esitas selle määruse peale apellatsioonkaebuse, mille Court of Appeal jättis rahuldamata.

## IV. Eelotsuse küsimused

20. Court of Appeal esitas 11. juuli 2007. aasta määrusega Euroopa Kohtule järgmised High Court'i eelotsuse küsimused:

„Kui liikmesriik on ette näinud detsentraliseeritud valitsuse süsteemi, millega seoses on keskasutustele jäetud pädevus tegutseda liikmesriigi kogu territooriumi osas, et tagada ühenduse õigusest tulenevate liikmesriigi kohustuste täitmine, ning pidades silmas nõukogu määrust (EÜ) nr 1782/2003, 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:

1) siis kas liikmesriik võib nähtavate avalikult kasutatavate teede korrashoidu käsitlevad nõuded arvata nõukogu määruse nr 1782/2003 artikli 5 ja IV lisa kohaste heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste hulka;

2) siis kas see, kui liikmesriigi konstitutsiooniline kord näeb ette, et regionaalsetel valitsustel on seadusandlik pädevus liikmesriigi erinevate osade suhtes, võib viia lubamatu diskrimineerimiseni seetõttu, et riigi eri osades on nõukogu määruse nr 1782/2003 artikli 5 ja IV lisa kohaste heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste kohta erinevad standardid?"

## V. Menetlus Euroopa Kohtus

21. Eelotsusetaotlus saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 14. septembril 2007.

22. Kaebuse esitaja põhikohtuasjas, Ühendkuningriigi valitsus ja Saksamaa Liitvabariigi valitsus ning komisjon esitasid oma kirjalikud märkused Euroopa Kohtu põhikirja artiklis 23 nimetatud tähtaja jooksul.

23. 26. novembri 2008. aasta suulises menetluses osalesid selgituste andmiseks põhikohtuasjas kaebuse esitaja esindaja, Ühendkuningriigi, Saksamaa Liitvabariigi ja Iirimaa valitsuse ning komisjoni esindajad.

## VI. Poolte peamised väited

A. *Esimene eelotsuse küsimus*

24. *Kaebuse esitaja* põhikohtuasjas on seisukohal, et Inglismaa rakendusmäärusega ette nähtud avalikult kasutatavate teede korrashoidu käsitlevad nõuded ei kuulu heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste miinimumnõuete hulka, mida liikmesriik võib määruse nr 1782/2003 artikli 5 lõike 1 ja IV lisa kohaselt kehtestada. Nende hulka kuuluvad hoopis maastikule iseloomulike vormide säilitamine, põllumajandusstruktuurid ja elupaikade kahjustamise vältimine. Lisaks toob kaebuse esitaja välja, et määruse nr 1782/2003 artikkel 43 välistab sõnaselgelt põllumajandusmaadel, kui neid kasutatakse söödamaadena, asuvad teed, ning ta järeldab sellest, et avalikult kasutatavad teed ei saa kuuluda määruse kohaldamisalasse, sest nad on seotud teedega. Lisaks sellele kehtestab määrus nr 1782/2003 ühised reeglid ühenduse tarvis, mis keelavad liikmesriigil miinimumnõudeid ignoreerida või laiendada neid oma territooriumi teatud regioonidele.

25. Ka siis, kui käsitleda vaidlusaluseid Inglismaa sätteid keskkonnakaitse sätetena, ei kujutaks nad endast heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste miinimumnõudeid. Kuna määruse nr 1782/2003 õiguslikuks aluseks on asutamislepingu põllumajanduse valdkonna sätted, ei tohi nende miinimumnõuete keskkonnakaitse elementi käsitleda eraldiseisva, puhtalt keskkonnakaitse kriteeriume sisaldava sättena. Määruse nr 1782/2003 artikli 4 kohaselt on üksnes ühenduse institutsioonidel pädevus kehtestada kohustuslikke majandamisnõudeid keskkonna valdkonnas.

26. *Ühendkuningriigi valitsuse* arvates peab esimesele küsimusele vastama jaatavalt. Seejuures viitab ta määruse nr 1782/2003 tekkeloole ja eriti keskkonnakaitse nõuete selgesõnalisele lisamisele selle sätetesse, eelkõige artiklisse 5.

27. Ühendkuningriigi valitsus toob välja, et IV lisas nimetatud maastikule iseloomulike vormide säilitamine hõlmab avalikult kasutatavate teede korrashoidu. Selle mõiste lai tõlgendamine on asjakohane, sest mõiste „maastik" hõlmab ühenduse keskkonnaalases seadusandluses muu hulgas ka inimeste poolt loodud vorme ning ka ajaloolise, kultuurilise või arheoloogilise väärtusega maastikuvorme, millega tunnustatakse asjaolu, et maastik on keskkonna oluline osa. Selles suhtes kahjustaks maastikuvormide kitsas tõlgendamine, täpsemalt, kui avalikult kasutatavad jalg- ja hobuteed jäetaks välja, määruse nr 1782/2003 artikli 5 keskkonnakaitse eesmärkide saavutamist. Lisaks sellele on need „standardid" IV lisa kohaselt seotud „hooldustööde minimaalse taseme tagamise" ja „elupaikade kahjustamise vältimise" „teemaga".

28. *Komisjon* väidab, et esimese eelotsuse küsimuse ese on kaalutlusõigus, mille määruse nr 1782/2003 artikli 5 lõige 1 ja IV lisa liikmesriikidele annab. Komisjoni arvates on liikmesriikidel heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste miinimumnõuete kindlaksmääramisel märkimisväärne kaalutlusõigus, mistõttu võib olenevalt liikmesriigist või isegi regioonist olla üksikute miinimumnõuete osas olulisi erinevusi. Peale selle on mõned IV lisas sisalduvad mõisted nagu „masinate asjakohane kasutamine" või „maastikule iseloomulikud vormid" nii üldised, et need jätavad liikmesriikidele laia tõlgendamisruumi.

29. Komisjon selgitab, et põhikohtuasja keskmes on mõiste „maastikule iseloomulikud vormid", kusjuures liikmesriik võib täiesti õigustatult asuda seisukohale, et avalikult kasutatavate teede korrashoid sobib elupaikade kahjustamise eest kaitsmiseks, mis on samuti IV lisa „teema". Samuti võib liikmesriik käsitleda teid „maastikule iseloomulike vormidena". Peale selle annavad komisjoni arvates sõnad „ja keskkonnatingimused" seoses sõnaga „põllumajandus" määruse nr 1782/2003 artikli 5 lõikes 1 liikmesriikidele õiguse kehtestada miinimumnõuded puhtalt keskkonnapoliitika eesmärkidel. Määruse nr 1782/2003 õigusliku aluse ja keskkonnapoliitika eesmärkide lisamise vahel selle sätetesse ei ole mingit vastuolu, sest EÜ artikkel 6 näeb teiste ühenduse poliitikate, sealhulgas põllumajanduspoliitika määratlemisel ja rakendamisel ette just keskkonnakaitse nõuete arvessevõtmise.

B. *Teine eelotsuse küsimus*

30. *Kaebuse esitaja* väidab, et Ühendkuningriigis, mis on ühtne riik, koheldakse samasuguseid olukordi ebavõrdselt. See asjaolu paneb suurema koormuse Inglise põlluma-

jandustootjatele, kes soovivad sarnaselt oma kolleegidega riigi teistest osadest saada toetusõigusi täies mahus. Selline ebavõrdne kohtlemine ei ole objektiivselt põhjendatud ning rikub seetõttu diskrimineerimist keelavat õiguse üldpõhimõtet, mida peab iga liikmesriik eelkõige ühenduse õiguse ülevõtmisel arvesse võtma, hoolimata oma siseriiklikest konstitutsioonilistest sätetest või siseriiklikust pädevusjaotusest seadusandluse valdkonnas. Lisaks on selline ebavõrdne kohtlemine vastuolus asutamislepingu põllumajandust käsitlevate sätetega.

31. Isegi kui määruse nr 1782/2003 artikli 5 lõige 1 näeks ette, et liikmesriik võib kehtestada miinimumnõudeid siseriiklikul või regionaalsel tasandil, ei tähenda see kaebuse esitaja arvates seda, et ühenduse seadusandja annab liikmesriikide regioonide valitsustele pädevuse kehtestada miinimumnõudeid. Peale selle viitab väljend „regionaalne tasand" piirkondadele, mille ühtsust põhjendavad määruse sättes nimetatud tunnused, ning seda ei tule mõista näiteks poliitilises mõttes. Sellest hoolimata, ka siis, kui artikli 5 lõige 1 annab liikmesriigile otsustusõiguse, millisel tasemel miinimumnõuded kehtestada, peavad need liikmesriigid takistama ühenduse õiguse võrdõiguslikkuse ja mittediskrimineerimise põhimõtete iga rikkumist oma riigi territooriumil.

32. *Ühendkuningriigi valitsus* teeb ettepaneku vastata teisele eelotsuse küsimusele eitavalt. Euroopa Kohtu praktika näitab, et liikmesriikidel on pädevus täita ühenduse õigusest tulenevaid kohustusi kas tsentraalselt, regionaalsel või kohalikul tasandil meetmete võtmise abil. Järelikult on ühenduse õigusega kooskõlas see, et määruse nr 1782/2003 artikli 5 lõige 1 rakendatakse Ühendkuningriigis regionaalsel tasandil. Tunnustades oma praktikas liikmesriikide õigust otsustada ülevõtmise üle regionaalsel tasandil, lähtus Euroopa Kohus sellest, et erinev rakendamine regionaalsete ametiasutuste poolt ei kujuta endast ühenduse õigusega vastuolus olevat diskrimineerimist. Diskrimineerimisega ühenduse õiguse mõttes on tegemist üksnes siis, kui sama seadusandja kohtleb identseid olukordi erinevalt. See järeldus on loogiline, sest erinev rakendamine erinevates regioonides ei ole põhimõtteliselt diskrimineerivam kui erinev rakendamine erinevates liikmesriikides. Peale selle näitab asjaolu, et määruse nr 1782/2003 artikli 5 lõige 1 mainib miinimumstandardite kehtestamist „siseriiklikul või regionaalsel tasandil", seda, et liikmesriigil on vabadus valida, kas täita oma kohustus regionaalsel või kohalikul tasandil, kusjuures see võimalus ei sõltu loomulikult selgest viitamisest sellele.

33. Lõpetuseks väidab Ühendkuningriigi valitsus, et selline lähenemine on kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega ning selle aluseks oleva põhimõttega, mille kohaselt tuleb otsused vastu võtta võimalikult kodanikulähedasel tasandil.

34. *Saksamaa valitsus*, kelle märkused seonduvad üksnes teise eelotsuse küsimusega, teeb samuti ettepaneku vastata teisele küsimusele eitavalt. Tema arvates ei riku erinevate regionaalsete ametiasutuste kehtestatud erinevad miinimumnõuded riigi piirkondades ühenduse üldist diskrimineerimiskeeldu, sest tegemist ei ole ebavõrdse kohtlemisega. Ühenduse õigus tunnustab siseriiklikke põhiseaduslikke struktuure ja ühenduse õiguse rakendamise pädevusjaotust, eriti regionaalsete omavalitsusüksuste pädevust. Seetõttu ei ole kohane võtta ebavõrdse kohtlemise olemasolu üle otsustamise aluseks liikmesriik tervikuna, vaid konkreetne pädev kohaliku omavalitsuse üksus, mis rakendab ühenduse õigust oma pädevuse alusel.

35. Lisaks väidab Saksamaa valitsus, et võimalik ebavõrdne kohtlemine siseriikliku õigusega, eriti konstitutsiooniõigusega ette nähtud pädevusjaotusega liikmesriigi keskse ja regionaalse tasandi asutuste vahel on liikmesriigis objektiivselt õigustatud.

36. *Komisjon* juhib tähelepanu sellele, et määruse nr 1782/2003 artikli 5 lõike 1 kohaselt kehtestavad liikmesriigid miinimumnõuded siseriiklikul või regionaalsel tasandil. Sellest nähtub, et ühenduse seadusandja ei pidanud vajalikuks ühtset lähenemist kõikides liikmesriikides. Isegi kui eeldada, et põllumajandusmaa heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste miinimumnõuete regionaliseerimine on lubatud ainult tingimusel, et see on kooskõlas regioonide erinevate eesmärkidega, on palju tõenäolisem, et ühenduse seadusandja jättis lihtsalt igale liikmesriigile vabaduse valida vajalike õigusnormide vastuvõtmiseks sobivaim reguleerimistasand tema poliitilises süsteemis.

37. Diskrimineerimist puudutava küsimuse osas on komisjon seisukohal, et erinev kohtlemine võib viia sellise diskrimineerimiseni ühenduse õiguse mõttes ainult siis, kui seda saab omistada ühele allikale. Selles osas tuleb tagasi lükata põhikohtuasjas kaebuse esitaja väide, mille kohaselt on diskrimineerijaks Ühendkuningriik, sest esiteks vastutab ta ühenduse õigusest tulenevate kohustuste täitmise eest ning teiseks on ta valinud kõnealuste sätete rakendamiseks sellise viisi, mis põhjustab diskrimineerimist. Komisjon selgitab, et ükski asutamislepingu säte ei sea kahtluse alla mõne liikmesriigi detsentraliseeritud ülesehitust. Pigem on igal liikmesriigil õigus määrata poliitiline tasand teatud küsimuste, sealhulgas ühenduse õigusest tulenevate kohustuste reguleerimiseks, eeldusel et saavutatakse kõnealuse ühenduse õigusakti eesmärk. Käesolevas kohtuasjas ei oma tähtsust asjaolu, et Ühendkuningriigi ministritele on antud pädevus sekkuda detsentraliseeritud valdkondadesse.

38. *Iirimaa valitsus* toetas suulises menetluses põhimõtteliselt Ühendkuningriigi valitsuse ja komisjoni seisukohta. Teise eelotsuse küsimuse osas väitis ta, et liikmesriikidel on põhimõtteliselt õigus otsustada kooskõlas oma põhiseaduse sätetega ise ühenduse õiguse ülevõtmise viisi üle liikmesriigi sees. Selle tingimuseks on siiski, et vastuvõetavad meetmed jääksid riigile antud kaalutlusõiguse piiresse ning viiksid ellu ühenduse õiguse nõudeid. Seetõttu on ühenduse õiguse kohaselt erinevused konkreetsel ülevõtmisel lubatud ning nad ei kujuta endast õigussubjektide diskrimineerimist.

39. Lisaks väljendab Iirimaa valitsus muret selles osas, et vastupidine Euroopa Kohtu tõlgendus võib ohustada Iirimaa ja Ühendkuningriigi vahelist piiriülest koostööd sellistes asjades, mis kuuluvad Põhja-Iirimaa asutuste pädevusse, nagu põllumajandus ja keskkonnakaitse.

## VII. Õiguslik hinnang

### A. *Esimene eelotsuse küsimus*

40. Esimese eelotsuse küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas Inglismaa rakendusmääruses põllumajandustootjatele kehtestatud avalikult kasutatavate teede korrashoiu nõue on kaetud määrusega nr 1782/2003. Selleks tuleks ta liigitada heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste miinimumnõuete hulka artikli 5 lõike 1 mõttes.

41. Järgmine peamine vaidlusküsimus käesolevas menetluses, mida tuleks minu arvates käsitleda esimesena, puudutab küsimust, kas määrus nr 1782/2003 annab siseriiklikele ametiasutustele pädevuse võtta vastu ka keskkonnapoliitika meetmeid. Kui Ühendkuningriigi valitsus ja komisjon tunnistavad seda pädevust, siis kaebuse esitaja põhikohtuasjas [3] peab seda põhimõtteliselt küsitavaks.

42. Nendele küsimustele vastamine eeldab määruse nr 1782/2003 tõlgendamist, kusjuures selle regulatsiooni eesmärgi paremaks mõistmiseks tuleb määrust käsitleda eelkõige selle terviklikus kontekstis ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) rakendusmeetmena. Seetõttu tuleb kõigepealt selgitada tema väljatöötamise ajaloolisi ja poliitilisi tagamaid. Seejärel tuleb käsitleda määruse asjakohaseid sätteid ning selle õiguslikke aluseid esmases õiguses.

3 – Vt kaebuse esitaja kirjaliku taotluse punkt 49.

1. Keskkonnapoliitika aspektid määruses nr 1782/2003

a) Põllumajanduse ja keskkonnakaitse vaheline suhe ÜPP raames

43. Põllumajandusel oli Euroopa lõimumisprotsessis pikka aega juhtiv roll. ÜPP oli üks esimesi valdkondi, milles liikmesriigid loobusid ühenduse kasuks osast oma siseriiklikust pädevusest ning millele määrasid kulutuste mõttes suurima osa ühenduse eelarvest. Seda juhtrolli selgitab sõjajärgsete aastate eriline olukord ning põllumajanduse tähtsus rahva vajaduste katmisel: ÜPP töötati algselt välja, et tagada toiduainetega varustamine, stabiliseerida turge ja tagada talupidajatele kohane elustandard. [4]

44. Kui kuuekümnendatel aastatel peeti ÜPP-d tema lõimumise juhtrolli tõttu veel integratsiooni mootoriks, siis erinevate puudujääkide tõttu arengus on ta osaliselt ühendusele koormaks muutunud. Nii on tehnika areng, intensiivsed tootmismeetodid ning sellega seotud ületootmine viinud üha suurema keskkonna kahjustamiseni. Nende uute keskkonnaohtude tõttu olid ühenduse jõupingutused ÜPP ümberorienteerimiseks ja reformimiseks muu hulgas suunatud ka tootmise ja keskkonnakaitse tasakaalule. [5]

45. Erilise tähtsusega ühenduse põllumajanduse keskkonnaõiguse kujundamisel oli 26. märtsil 1999 Berliinis Euroopa Liidu Nõukogu poolt vastu võetud „Agenda 2000" [6], mis visandas Euroopa uue põllumajandusmudeli, milles keskkonnanõuetele oli ette nähtud suurem roll. Järgnevalt tuleb mainida 10. juulil 2002 komisjoni poolt esitletud ühise põllumajanduspoliitika reformi vahekokkuvõtet, [7] mis võeti riigipeade ja valitsusjuhtide poolt vastu kui „Agenda 2000", ning mis soovitas siduda kogu valdkonna tootmisest sõltumatud, ette-

4 – Schwartz, W., *Kommentar zu EU- und EG-Vertrag* (väljaandja Heinz Mayer), artikkel 32, punkt 6, lk 17, selgitab, et põllumajandussektori ühisturgu kaasamine tekitas algul sõjalistel ja poliitilistel põhjustel suuri vaidlusi. Seetõttu on võimatu üle hinnata EMÜ asutajariikide otsust kaasata ühendusse ka põllumajandussektor. Sellepärast on ta pärast mõlema maailmasõja traumaatilisi kogemusi ja nendele järgnenud nälja-aastaid sama kvaliteetne pikaajaline rahu tagamise meede nagu siseriiklike mäe- ja terasetööstuste koondamine Euroopa Söe- ja Teraseühendusse. Priebe, R./Mögele, R., *Agrarrecht*: M. Dauses (väljaandja), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, 1. kd, G osa, punkt 2, lk 3, selgitavad, et Euroopa põllumajanduspoliitika praegust olukorda saab mõista ainult ühenduse rajamisel valitsenud algset olukorda arvestades. Euroopa põllumajanduspoliitikat 1950. aastatel kujundas peamiselt varustamiskindluse eesmärk ning suhteline arengu ja sissetuleku mahajäämus võrreldes teiste majandusharudega.

5 – Heuser, I., „Bodenschutz als Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik", *Jahrbuch des Agrarrechts* (väljaandja C. Calliess jt), Köln 2006, lk 187, kohaselt iseloomustab kaasaegset põllumajandust ikka veel see, et tehnika arenguga, intensiivsete tootmismeetoditega ja sellega seotud ületootmisega kaasneb üha suurem keskkonna koormamine.

6 – Vt 26. märtsi 1999. aasta Berliini Euroopa Liidu Nõukogu lõppjäreldused ÜPP reformi sisu kohta. Selles deklareeritakse: „Selle reformi sisu tagab, et põllumajandus oleks multifunktsionaalne, jätkusuutlik ja konkurentsivõimeline ning jaotuks üle kogu Euroopa (sealhulgas ka eriti probleemsetesse regioonidesse), et ta oleks võimeline maastikku hooldama, säilitama loodust ning andma olulise panuse maaellu ja et ta vastaks tarbijate soovidele ja ootustele seoses toiduainete kvaliteedi ja ohutusega, *keskkonnakaitse* ja loomakaitsega".

7 – Komisjoni 10. juuli 2002. aasta teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile, KOM(2002) 394 (lõplik), lk 22.

võttepõhised ühtsed otsemaksed kohustuslikest „Cross-Compliance"-Standard'itest kinnipidamisega keskkonna, toiduohutuse ja -kvaliteedi ning loomakaitse valdkonnas.

46. Samasugune lähenemine oli juba sisse viidud horisontaalse määrusega (EÜ) nr 1259/1999 [8], mille artikkel 3 kohustas liikmesriike võtma keskkonnakaitsemeetmeid. [9] Selles määruses olid otsetoetused ühtlustatud ning seotud keskkonnakaitse tingimustega. See määrus võttis juba arvesse mulla kaitse aspekte, nagu ka käesoleva menetluse esemeks olev hiljem vastu võetud määrus nr 1782/2003. Kui määruse nr 1259/1999 kohaselt oli liikmesriikidel kaitsenõuete rakendamise puhul veel kaalutlusõigus, siis määruse nr 1782/2003 kohaselt olid nüüdsest kõik otsetoetuste saajad sellele meetmele allutatud. [10]

8 – Nõukogu 17. mai 1999. aasta määrus (EÜ) nr 1259/1999, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad (EÜT L 160, lk 113; ELT eriväljaanne 03/25, lk 424).

9 – Määruse (EÜ) nr 1259/1999 artikkel 3 „Keskkonnakaitsealased nõuded" näeb lõikes 1 ette järgmist: „Kui kõne all on käesoleva määruse reguleerimisalasse kuuluv põllumajanduslik tegevus, võtavad liikmesriigid keskkonnakaitsemeetmed, mida nad peavad kasutatud põllumajandusliku maa või asjaomase tootmise olukorra puhul asjakohaseks ning mis vastavad võimalikele keskkonnamõjudele. Kõnealused meetmed võivad sisaldada: – toetust põllumajanduse keskkonnakaitsega seotud kohustuste puhul, – üldisi kohustuslikke keskkonnanõudeid, – otsetoetuse tingimuseks olevaid erilisi keskkonnanõudeid". Eespool 4. joonealuses märkuses viidatud Schwartz, W., artikkel 34, punkt 13, lk 31, mõistab seda sätet liikmesriikidele antud õigusena võtta sobivad keskkonnakaitsemeetmed. Adam, V., *La réforme de la politique agricole commune de l'Union*, I kd, Paris 2001, lk 266, tõstab esile eespool toodud klausli lisamisega keskkonnale orienteeritud poliitilise tingimuslikkuse tähendust. Autor kirjeldab seda olulise keskkonnapoliitika edusammuna ÜPP raames.

10 – Vt Bianchi, D., *La Politica Agricola Comune (PAC)*, Guezzano 2007, lk 46, kes viitab keskkonnale orienteeritud poliitilise tingimuslikkuse laienemisele alates 1999. aasta reformist.

b) Keskkonnakaitse nõuded määruses nr 1782/2003

47. Määruse nr 1782/2003 tekkeloost nähtub, et keskkonnapoliitika nõuetele sooviti anda suuremat kaalu, kui oli ette nähtud komisjoni algses ettepanekus. [11] Näiteks lisati artikli 5 lõike 1 kohane liikmesriikide kohustus tagada, et kogu põllumajandusmaa oleks „heades keskkonnatingimustes" alles hiljem õigusloomemenetluse käigus. Sama kehtib määruse nr 1782/2003 artiklis 3 sisuliselt samamoodi sõnastatud kohustuse kohta, mis on pandud otsetoetusi saavale põllumajandustootjale, kes peab liikmesriigi nõudeid kohapeal täitma.

48. Sellel täiendusel koos kohustusega hoida põllumajandusmaa „heades põllumajandustingimustes" on määruse nr 1782/2003 tõlgendamisele ulatuslikud tagajärjed, sest see võimaldab järeldada, et ühenduse seadusandja arvates tuleb mõlemaid eesmärke võrdsena käsitleda.

11 – Komisjoni 21. jaanuari 2003. aasta ettepanek nõukogu määruse kohta, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja toetusskeemid teatud kultuurtaimede kasvatajatele, KOM(2003) 23 (lõplik).

49. Siinjuures tuleb rõhutada asjaolu, et määruse nr 1782/2003 artikli 2 punkt c sisaldab „põllumajandusliku tegevuse" legaaldefinitsiooni, mis hõlmab klassikaliste tegevuste kõrval selgelt ka „maa hoidmist heades põllumajandus- ja keskkonnatingimustes, nagu on kehtestatud artikliga 5".

50. Lisaks kehtib heades keskkonnatingimustes hoidmise kohustus eranditult „kogu põllumajandusmaa ning eelkõige põllumajandusmaa [suhtes], mida ei kasutata enam tootmise eesmärgil". Seda sätet selgitatakse määruse nr 1782/2003 põhjenduses 3, millest nähtub, et selle seadusandlik eesmärk on põllumajandusmaa kasutusest välja langemise vältimine. Selle sätte mõte on järelikult maa tulevikus põllumajanduslikeks eesmärkideks potentsiaalse kasutatavuse säilitamine. Seega on selge, et ühenduse seadusandja oli seejuures teadlik keskkonnakaitse ja põllumajanduse vahelisest tihedast seosest.

51. Eespool nimetatud ÜPP reformile, mis annab keskkonnakaitsele keskse tähenduse, [12] on järgnevalt iseloomulik määruses nr 1782/2003 esile tulev poliitiline tingimuslikkus selles mõttes, et otsetoetused on seotud keskkonnakaitse põhistandardeid sisaldavatest kohustuslikest nõuetest kinnipidamisega. Sellele viitab selgelt määruse põhjendus 2. Sama kehtib põhjenduses 24 rõhutatud vajaduse kohta siduda otsetoetuste saamine muude, sealhulgas keskkonnakaitse valdkonna kohustustega.

52. Seda, et määrus nr 1782/2003 järgib osaliselt puhtalt keskkonnapoliitika eesmärke ja annab liikmesriikidele õiguse võtta vastavaid meetmeid, tõestab lõpetuseks IV lisas välja toodud „elupaikade kahjustamise vältimise" ning „maastikule iseloomulike vormide säilitamise" vajadus, mis on pigem keskkonna- kui põllumajanduspoliitika iseloomuga.

53. Eeltoodust nähtub, et ÜPP on arenenud ühenduse poliitikaks, mis võtab arvesse keskkonnakaitse vajadusi. Määrus nr 1782/2003 peegeldab seda poliitikat selles osas, et hoolimata põllumajanduse aspektidele seatud põhirõhust järgib ta ka keskkonnapoliitika eesmärke. [13] Järelikult on liikmesriikidel artikli 5 lõike 1 ja IV lisa kohaselt õigus tegutseda ka keskkonnakaitse huvides.

12 – Vt käesoleva ettepaneku punktid 43–46.

13 – Dubois, L./Blumann, C., *Droit matériel de l'Union européenne*, 3. väljaanne, lk 315 jj, viitavad uuendustele, mida uus ühine põllumajanduspoliitika on kaasa toonud. Selle hulka kuuluvad tarbijate, põllumajanduse ja keskkonna kaitse ning hindade stabiilsus. Lisaks viitavad autorid keskkonnapoliitilise tingimuslikkuse tõhusamale kohaldamisele määruse nr 1782/2003 vastuvõtmise tulemusena.

c) Õiguslikud alused esmases õiguses

54. See järeldus on kooskõlas ka esmase õiguse nõuetega. Nõukogu on võtnud määruse nr 1782/2003 aluseks asutamislepingu, eriti EÜ artiklid 36 ja 37 ning EÜ artikli 299 lõike 2, seega põllumajanduspoliitikat reguleerivad sätted.

55. See ei välista siiski keskkonnapoliitika sisu lisamist, eriti kuna Amsterdami lepinguga üldklauslina loodud artikkel 6 sätestab, et ühenduse poliitika ja tegevuse määratlemisse ja rakendamisse peab integreerima keskkonnakaitse nõuded. See säte peegeldab põhimõtet, et kõik ühenduse meetmed peavad vastama keskkonnakaitse nõuetele. Ta seab eelduseks, et ühenduse meede ei kuulu ühenduse keskkonnapoliitika alla üksnes seetõttu, et ta võtab arvesse selle nõudeid. [14]

14 – Vt 29. märtsi 1990. aasta otsus kohtuasjas C-62/88: Kreeka *vs.* nõukogu (EKL 1990, lk I-1527, punkt 20). Määruse nr 1782/2003 puhul on ühenduse tegevuse põhiraskus siiski selgelt põllumajanduse valdkonnas.

56. EÜ artikliga 6 tuleb eelkõige tagada EÜ artiklite 2, 3 ja 174 lõike 1 eesmärkide saavutamine. [15] Seega ei ole välistatud, et teatud juhtudel võib nende sätete alusel osutuda keskkonnakaitse teiste ÜPP eesmärkidega võrreldes ülekaalukamaks. [16]

2. Liikmesriikide pädevus miinimumnõuete kehtestamiseks

a) Määrus nr 1782/2003 kui seadusandliku pädevuse andja

57. Ühenduse seadusandja on ÜPP valdkonnas kasutanud harva oma seadusandlikku pädevust nii ammendavalt, et liikmesriikidele ei jää enam mingit reguleerimispädevust. Niikuinii ei nõua asutamisleping ühenduse seadusandjalt põllumajanduspoliitika teemade lõplikku reguleerimist. Ühenduse seadusandja võib jätta teatud teemad või üksi-

15 – EÜ artikkel 6 seondub artiklis 3 nimetatud ühenduse poliitikate ja meetmetega. EÜ artikkel 3 loetleb ühenduse tegevused, mis peavad rakendama EÜ artiklis 2 nimetatud lepingu eesmärke, st mh ka majandustegevuse säästvat arengut, keskkonna kaitse ja kvaliteedi parandamise kõrget taset. See teeb selgeks, et üldklausel laieneb kogu ühenduse tegevusele. Seejuures on keskkonnakaitse seisukohast eriti olulised ühine põllumajanduspoliitika (artikli 3 punkt e), ühine transpordipoliitika (artikli 3 punkt f), üleeuroopaliste võrkude rajamine ja väljaarendamine (artikli 3 punkt o) ja meetmed energeetika ja turismi valdkonnas (artikli 3 punkt u) (vt selle kohta ka Jahns-Böhm, J., *EU-Kommentar* (väljaandja J. Schwarze), EÜ artikkel 6, punkt 10, lk 277).

16 – Eespool 5. joonealuses märkuses viidatud Heuser, I., lk 201, arvates võib mulla kaitse osutuda EÜ artikli 6 keskkonnaalase üldklausli põhjal teatud olukordades ühise põllumajanduspoliitika teistest eesmärkidest kaalukamaks.

kud reguleerimisobjektid põhimõtteliselt ka siseriiklikku pädevusse,[17] kuna liikmesriikidel on ühenduse õiguse seadusandlikul ja halduslikul rakendamisel keskne roll.

58. Käesoleval juhul ongi sellega tegemist. Nimelt on määrus nr 1782/2003 üles ehitatud kui seadusandlike volituste andja,[18] mis sisaldab sõnaselgelt liikmesriikide kohustust võtta vastu rakendusmeetmed. Artikli 5 lõike 1 kohaselt määratlevad liikmesriigid need „miinimumnõuded" IV lisas sätestatud „raamistiku" alusel, mis koosneb omakorda reast „teemadest" ja „standarditest". Mõlemad kategooriad hõlmavad nii eesmärke kui ka kriteeriume, mida tuleb nõuete rakendamisel arvesse võtta. Seega piirdub määrus nr 1782/2003 üldise regulatsiooniraamistiku etteandmisega,[19] mis jätab liikmesriikidele märkimisväärse kaalutlusõiguse, nagu Ühendkuningriigi valitsus ja komisjon õigesti väidavad.[20] Liikmesriigid peavad seega etteantud regulatsiooniraamistikku omal vastutusel oma õiguskorras täpsustama.

59. Sellele lisandub veel lai kaalutlusruum, mis tuleneb selliste üldklauslite sarnaste asjaolude ja tõlgendamist vajavate mõistete kasutamisest nagu vastavate liikmesriigi vahendite või masinate kasutamise „asjakohasus". Selles osas tuleb nõustuda Ühendkuningriigi valitsuse ja komisjoni argumentidega.

17 – Vt selle kohta Priebe, R., „Differenzierung und Dezentralisierung in der gemeinsamen Agrarpolitik", *Tradition und Weltoffenheit des Rechts: Festschrift für Helmut Steinberger*, 2002, lk 1350. Vt ka eespool 9. joonealuses märkuses viidatud Adam, V., lk 178, kes viitab sellele, et teatud ÜPP valdkonna määrused sisaldavad seadusandlike volituste andmist liikmesriikidele. See ei sea kahtluse alla ei ühenduse ainupädevust ega ka määruse vahetut kehtivust. Autor selgitab, et mitmed määrused andsid liikmesriikidele suure kaalutlusõiguse, mis ei viita mingil juhul ÜPP taasnatsionaliseerimisele. Seda hinnangut jagavad ka eespool 4. joonealuses märkuses viidatud Priebe, R./Mögele, R., punkt 19. Thiele, G., *Das Recht der Gemeinsamen Agrarpolitik der EG*, Berlin 1997, lk 76, eristab määrusi, mis ei anna liikmesriikidele enam mingit sisulist kaalutlusõigust ning mida saab seetõttu vahetult kohaldada, ning selliseid määrusi, mis kas annavad liikmesriikidele selgelt pädevuse sisuliste normide andmiseks või ei sisalda ammendavat regulatsiooni, mistõttu liikmesriikidel on sellest tulenevalt kaalutlusõigus.

18 – Nende hulka kuuluvad sellised määrused, mida peab ühenduse või siseriiklik seadusandja selgesõnalise või kaudse volituse või kohustuse alusel rakendusmeetmetega täiendama (vt Schroeder, W., *EUV/EGV Kommentar* (väljaandja R. Streinz), EÜ artikkel 249, punkt 61; Ruffert, M., *EUV/EGV Kommentar* (väljaandjad C. Calliess/M. Ruffert), artikkel 249, punkt 43, lk 2133). Euroopa Kohus on otsustanud, et ühenduse seadusandjal ei ole takistusi volitada määruses liikmesriiki rakendusmeetmeid võtma (vt 11. novembri 1992. aasta otsus kohtuasjas C-251/91: Teulie, EKL 1992, lk I-5599, punkt 13, ja 27. septembri 1979. aasta otsus kohtuasjas 230/78: Eridania Zuccherifici, EKL 1979, lk 2749, punkt 34).

19 – Samal seisukohal on ka Borghi, P., „Il regolamento N° 1782/2003 e le norme dell'organizzazione mondiale del commercio (OMC/WTO)", *Rivista di diritto agrario*, 2005, lk 100, kelle arvates annab IV lisa üksnes skeemi (mis koosneb nii eesmärkidest kui ka instrumentidest, mida tuleb nende saavutamiseks kasutada), millest peavad liikmesriigid heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste miinimumnõuete kehtestamisel kinni pidama. Sarnast seisukohta jagab ka eespool 10. joonealuses märkuses viidatud Bianchi, D., lk 228, kelle arvates on ühenduse seadusandja loonud üksnes üldise regulatsiooniraamistiku. Sellega soovis ta liikmesriikidele anda laia kaalutlusõiguse ja panna samas ka suure vastutuse.

20 – Eespool 17. joonealuses märkuses viidatud Priebe, R., lk 1360, selgitab, et ühenduse põllumajandusvaldkonna õigust rakendavad enamasti liikmesriigid. Selles seoses märgib ta, et ühenduse põllumajandusvaldkonna seadusandluses on liikmesriikidele antud tõlgendamis- ja diferentseerimisõigus. Need õigused ilmnevad üldklauslina sõnastatud koosseisudes.

b) Määruse nr 1782/2003 konkreetne rakendamine Inglismaal

60. See ei vabasta liikmesriike siiski kohustusest võtta vastu ühenduse õigusega kooskõlas olevaid rakendusmeetmeid. Määrus nr 1782/2003 kujutab endast õiguslikku mõõdupuud, mille alusel tuleb hinnata liikmesriikide rakendusmeetmeid. [21]

61. Keskse küsimuse kohta, kas põllumajandustootjate kohustust hoolitseda avalikult kasutatavate teede korrashoiu eest saab arvata heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste miinimumnõuete hulka artikli 5 lõike 1 mõttes, väidab Ühendkuningriigi valitsus, et sellise tegevuse võib paigutada IV lisas toodud „maastikule iseloomulike vormide säilitamise" standardi alla. Kaebuse esitaja põhikohtuasjas on selle väite siiski vaidlustanud.

i) Mõiste „maastik" määruse nr 1782/2003 mõttes

62. Seetõttu tekib küsimus, mida tuleb mõista määratluse „maastikule iseloomulik vorm" all. Kuna määrus nr 1782/2003 ise ei sisalda selle mõiste legaaldefinitsiooni, kuulub see Euroopa Kohtu tõlgendamispädevusse. Seejuures tuleb arvesse võtta nii tavalist kõnekasutust kui ka konteksti, milles mõistet enamasti kasutatakse.

63. Sõnal „maastik", mis sisaldub selle mõiste ingliskeelses versioonis (*landscape features*) [22], on lisaks tähendusele kunstis ka puhtalt füsiognoomiline ja geograafiline tähendus. [23] Minu arvates tuleb käesoleval juhul uurida mõlemat viimati nimetatud kategooriat.

21 – Nagu Euroopa Kohus tuvastas eespool 18. joonealuses märkuses viidatud otsuses Eridania Zuccherifici (punkt 34), toob sellise õigusakti vahetu kehtivus, mis annab liikmesriikidele õiguse anda kõnealuseid siseriiklikke meetmeid, endaga kaasa selle, et siseriiklikud kohtud võivad kontrollida nende meetmete kooskõla ühenduse määruse sisuga.

22 – Sarnane ka saksakeelses *(Landschaftselemente*), itaaliakeelses *(elementi caratteristici del paesaggio*), hollandikeelses (*landschapselementen*), portugalikeelses (*características das paisagens*) ja rootsikeelses (*landskapselement)* versioonis.

23 – Selgelt eristatud väljaandes *Meyers Enzyklopädisches Lexikon*, 9. välj., 1971–1984, 14. kd, lk 598.

ii) Füsiognoomiline maastiku mõiste

64. Füsiognoomiline maastiku mõiste ei tähenda midagi muud kui „teatud kohast või teatud suunast nähtavat maapinna osa" [24]. Nähtavad avalikult kasutatavad teed, mida võib ühest kohast pilguga hõlmata, peaksid selle definitsiooni kohaselt maastiku mõiste alla kuuluma.

iii) Geograafiline maastiku mõiste

– Topograafilised tunnused

65. Mõistel „maastikule iseloomulikud vormid" määruse nr 1782/1002 IV lisas on erinevates keeleversioonides siiski teatud semantilisi erinevusi. Näiteks prantsuskeelses versioonis kõneldakse *„particularités topographiques'*st" [25], mis vihjab geograafilisele maastiku mõistele, sest topograafia on geograafia valdkonda kuuluv mõiste.

66. Olles tihedalt seotud sõna „topograafia" [26] kreeka päritoluga, tähendab kaasaegne teaduslik mõiste ühest küljest „maateadust", „asukoha kirjeldust", „kartograafiat". Teisest küljest kasutatakse seda mõistet aga ka koha enda paigutuse või struktuuri kirjeldamiseks. Seetõttu ei seondu mõiste „topograafia" mitte ainult tehnikaga, millega kujutatakse kaardil teatud koha paigutust või maapinna struktuuri, vaid kujutatavate tunnusjoontega. Need tunnusjooned või topograafilised tunnused võivad tuleneda nii loodusest kui ka inimesepoolsetest mõjutustest. [27] Inimeste poolt loodud tunnusjoonte hulka kuuluvad erinevate ehitiste ja infrastruktuuri kõrval ka tänavad. [28]

67. Nendel asjaoludel ei ole keeruline kirjeldada avalikult kasutatavaid teid topograafiliste tunnustena.

24 – *Shorter Oxford English Dictionary*, 5. välj., 2002, 1. kd, lk 1536 antud definitsiooni kohaselt tuleb mõiste „maastik" *(landscape)* all inglise keeles mõista *„an expanse of terrain or district which is visible from a particular place or direction; an expanse of (country) scenery"*. See langeb kokku sama mõiste definitsiooniga prantsuse keeles *(paysage)*, mis on väljaande *Le Nouveau Petit Robert*, 2007, lk 1836, kohaselt *„étendue de terre qui s'offre à la vue"*.

25 – Sarnane ka hispaaniakeelses versioonis (*particularidades topográficas*).

26 – Mõiste „topograafia" pärineb kreeka keelest ning on kreeka sõnade „τόπος" (*topos*), mis tähendab kohta, ja „γραφειν" (*graphein*), mis tähendab kirjutama, kombinatsioon. „Topographein" tähendab järelikult sõna-sõnalt „kohta kirjeldama".

27 – Vt kannet „topograafia" mõiste kohta väljaandes *The New Encyclopaedia Britannica*, 15. välj., 1975-, 11. kd, lk 848 ja väljaandes *Webster's Ninth New Collegiate Dictionary*, 1987, lk 1244.

28 – Nii selgitab topograafilise kaardi mõistet (*topographic map*) *The New Encyclopaedia Britannica* (27. joonealune märkus), 11 kd, lk 848, mille kohaselt kujutatakse seal nii looduslikke kui inimese poolt loodud tunnusjooni. Viimase kategooria alla kuuluvad linnad ja külad, tänavad, raudteed, kanalid, tammid, sillad, tunnelid, pargid ja muud tunnusjooned.

– Geograafilise maastiku mõiste definitsioon

68. Sellest hoolimata hõlmab geograafiline maastiku mõiste ka topograafilisi tunnuseid. Definitsiooni kohaselt kirjedab see „maapinna teatud osa, millel on selle välisilme ja seal valitsevate geofaktorite (sealhulgas inimtegevuse) tõttu iseloomulik välimus ja mis erineb seetõttu ümbritsevast" [29]. Teise definitsiooni kohaselt tähendab „maastik" geograafilises mõttes „maa-ala või piirkonda koos sellele iseloomulike topograafiliste tunnustega, nagu seda on kujundanud või muutnud (tavaliselt looduslikud) protsessid või mõjutajad" [30].

69. Nende definitsioonide kohaselt võivad nähtavad avalikult kasutatavad teed kujutada endast „maastikule iseloomulikke vorme" määruse nr 1782/2003 IV lisa mõttes. Esimene eespool nimetatud definitsioonidest, mis kirjeldab geograafilist maastiku mõistet, ütleb nimelt selgelt, et maapinna osa võib olla kujundatud ka inimtegevuse poolt, nagu teede rajamine. Teine maastiku mõiste näib sellist inimtegevuse mõju vähemalt mitte täielikult välistavat, kuigi ta lähtub sellest, et määratletavat maad kujundavad peamiselt looduslikud faktorid.

70. Sellist tõlgendamise tulemust, et mõiste „maastik" hõlmab avalikult kasutatavaid teid, toetab ka asjaolu, et inimtegevust looduses ei pea mingil juhul alati kahjulikuna käsitlema, vaid seda tuleb kindlasti tunnustada keskkonna kujundamise väärtusliku faktorina, näiteks maastiku kujundamise raames. Vastavalt sellele eristatakse tänapäeval „algupärast looduslikku maastikku" ja inimese sekkumise abil loodud „kultuurmaastikku" [31].

71. Selle tulemusena viidatakse tänapäevase arusaamise järgi sellele, et maastikku saab kujundada nii looduslike elementidega, nagu „puud, põõsad, puhmad, hekid, lilled, muru, vesi ja kivid", kui ka kunstlike objektidega, nagu „tasapinnad, terrassid, platsid, sillutised, paviljonid ja purskkaevud" [32]. Kõik see kõneleb selle kasuks, et ka inimese loodud elemente, nagu jalg- või põlluteid tuleb käsitleda maastiku osana eespool kirjeldatud geograafilises mõttes.

29 – Vt eespool 23. joonealuses märkuses viidatud *Meyers Enzyklopädisches Lexikon*, 14. kd, lk 598.

30 – Eespool 24. joonealuses märkuses viidatud väljaandes *Shorter Oxford Dictionary*, 1. kd, lk 1536, defineeritakse ingliskeelne „maastiku" mõiste geograafia terminina, mis tähendab järgmist: *„a tract or region of land with its characteristic topographical features, especially as shaped or modified by (usually natural) processes and agents".*

31 – Vt eespool 23. joonealuses märkuses viidatud *Meyers Enzyklopädisches Lexikon*, 14. kd, lk 598.

32 – Vt selle kohta põhjalik kanne mõiste „*landscape architecture*" kohta eespool 27. joonealuses märkuses viidatud väljaandes *The New Encyclopaedia Britannica*, 7. kd, lk 139 jj.

72. Seega tuleb järeldada, et ka avalikult kasutatavaid teid tuleb käsitleda „maastikule iseloomulike vormidena” määruse nr 1782/2003 IV lisa mõttes.

c) „Maastikule iseloomulike vormide säilitamise” meede

73. Pannes põllumajandustootjatele kohustuse tagada avalikult kasutatavate teede korrashoid, täidab liikmesriik määruse nr 1782/2003 IV lisast tulenevat ühenduse õiguse kohustust hoolitseda maastikule iseloomulike vormide mittekõrvaldamise ja säilitamise eest.

74. Inglismaa rakendusmääruse eesmärk on nimelt tagada selliste avalikult kasutatavate teede olemasolu. See sisaldab sätteid, mis peavad põllumajandustootjaid ergutama kaitsma avalikult kasutatavaid teid. Esiteks keelavad need sätted põllumajandustootjal karistuse ähvardusel rikkuda nähtava jalgtee, nähtava hobutee või muu avalikult kasutatava tee katet. Teiseks kohustavad sätted põllumajandustootjat rikkumise korral taastama jalg- või hobutee, nii et avalikult kasutatava tee kasutamine ei oleks takistatud.

75. Inglismaa rakendusmääruses ette nähtud meetmed on seega maastikule iseloomulike vormide säilitamise tagamiseks täiesti sobivad.

d) Avalikult kasutatavate teede korrashoid kui „hooldustööde tagamise” ja „elupaikade kahjustamise vältimise” meede määruse nr 1782/2003 IV lisa mõttes

76. Samal ajal saaks sellise meetme liigitada „hooldustööde tagamise” „teema” alla määruse nr 1782/2003 IV lisa mõttes. See hõlmab nii „hooldustööde minimaalse taseme tagamist” kui ka „elupaikade kahjustamise vältimist”.

77. Kui lähtuda, nagu käesolevas ettepanekus, laiast maastiku mõistest, mis hõlmab maastikule iseloomulike vormidena ka avalikult kasutatavaid teid, siis ei takista miski käsitleda nende korrashoiuks ette nähtud teatud meetmeid „hooldustöödena” selle sätte mõttes, nagu seda on tehtud Inglismaa rakendusmääruses.

78. Peale selle ei ole minu arvates mingit kahtlust, et avalikult kasutatavad teed on suure tähtsusega inimasustuse säilitamisele

maapiirkondades, sest juba Rooma õigus tunnustas avalikult kasutatavate teede olulisust inimeste majandusliku arengu jaoks. [33] Esmajoones võimaldavad avalikult kasutatavad teed põllumajandustootjatele juurdepääsu nende poolt haritavatele põllumaadele.

79. Teiseks, nagu nähtub ka eelotsusetaotlusest, [34] soodustavad avalikult kasutatavad teed maapiirkondade elanike ja riigi teistest piirkondadest pärit külastajate mobiilsust. Just kauni maastikuga piirkondades võivad jalg- ja matkateed parandada avalikkuse juurdepääsu loodusele ning pakkuda seega võimalusi ühepäevasteks ja pikemateks väljasõitudeks, mis annab omakorda maa- ja linnarahvale puhkamisvõimalusi. [35] Keskkonna kasutamine puhkamiseks, mida toetab avalikult kasutatavate teede olemasolu, annab majanduslikke eeliseid maarahvale, kelle jaoks on turism sageli eluliselt tähtis sissetulekuallikas, kuna see on oluline väärtuste tekitaja.

80. Samal ajal täidavad avalikult kasutatavad teed ka keskkonnakaitse eesmärki, sest nad märgistavad külastajate tarvis loomade ja taimede jaoks turvalisemaid matkaradu ning piiravad selle kaudu inimeste põhjustatud keskkonnakahjustusi. Selle abil aitavad nad säilitada loomade ja taimede elupaiku. Samal

33 – Monier, R., *Manuel élémentaire de droit romain*, 6. väljaanne, Paris 1947, lk 432, kohaselt oli reaalservituutide eesmärk, mille hulka kuulusid ka avalikult kasutatavad teed, tagada kinnisasja optimaalseim majanduslik kasutamine. Rooma õiguses eristati reaalservituutide puhul maaservituute (*servitutes praediorum rusticorum*) ja hooneservituute (*servitutes praediorum urbanorum*). Selle eristuse puhul ei olnud oluline, kus asjaomased kinnisasjad asusid, vaid see, milline eesmärk servituudil oli. Maaservituutide hulka kuulusid õigus kinnisasjast üle minna (*iter*), õigus kinnisasjast üle sõita (*via*), õigus karja üle kinnisasja ajada (*actus*) ja õigus vett üle kinnisasja juhtida (*acquae ductus*). Need neli servituuti peaksid olema Rooma õiguse vanimad servituudid. Kinnisasja ületamise õigus (*iter*) andis õiguse ka sellest üle ratsutamiseks. *Via* õigusega kaasnesid õigus jalutada, sõita ning karja ajada. *Acquae ductus'e* servituut võis hõlmata ka allikast vee võtmise õigust. Muude maaservituutide hulka kuulus õigus ajada karja vee juurde, õigus ammutada vett, õigus karjatada loomi ja õigus otsida maavarasid (vt Mayer-Maly, T., *Römisches Recht*, 2. väljaanne, 1999, lk 97 jj).

34 – Eelotsusetaotlus sisaldab mõningaid väljavõtteid regulatiivse mõju hindamisest (*Regulatory Impact Assessment*, edaspidi „RIA"). Selles viidatakse Inglismaa rakendusmääruse majanduslikele, keskkonna-, laiematele maaga seotud ja regionaalsetele mõjudele.

35 – Vt Ditt, K., „Vom Natur- zum Umweltschutz? England 1949 bis 1990", *Natur- und Umweltschutz nach 1945 – Konzepte, Konflikte, Kompetenzen* (väljaandjad Franz-Josef Brüggemeier ja Jens Ivo Engels), 2005, lk 39, kes viitab sellele, et keskkonnakaitsealane seadusandlus Inglismaal ja Walesis tegi juba eelmise sajandi neljakümnendatel aastatel vahet teaduslikel eesmärkidel rakendatava range looduskaitse ja esteetilis-turistlikel eesmärkidel rakendatava loodus- ja maastikukaitse vahel. Esteetilis-turistliku loodus- ja maastikukaitse jaoks võttis parlament 18. märtsil 1949 vastu *National Parks and Access to the Countryside Act*'i. Seadus nägi muu hulgas ette, et *County Council*'id avavad vaba, põllumajanduslikult kasutamata maa kokkuleppel omanikega puhkajatele, tagavad vanade avalikult kasutatavate teede olemasolu ning rajavad uusi avalikult kasutatavaid teid. Lisaks loodusparkide rajamisele pidi loodama n-ö *Areas of Outstanding Natural Beauty (AONB)*. Sõjajärgsel ajal looduse ja maastiku kasutamise vastu suurenenud huvi tõttu võttis valitsus lõpuks 3. augustil 1968 vastu *Countryside Act*'i. See avas *County Council*'itele võimaluse rajada puhkajatele *Country Park*'e, mille rajamise kulud kandis suures osas riik. Praegu kehtiv *Countryside and Rights of Way Act 2000* reguleerib avalikkuse juurdepääsu maapiirkondadele, kusjuures preambuli kohaselt järgib seadus ka keskkonnapoliitika eesmärke, nagu „piirkonna loodusliku ilu säilitamine", „looduse säilitamine" ja „loomastiku kaitse".

ajal tagatakse, et jalutajad ja matkajad kasutavad eriliselt märgistatud teid ning ei satu loata piirnevatele põllumajandusmaadele ega põhjusta sealsetele põllukultuuridele kahju.

81. Selles osas eksisteerib õigustatud avalik huvi, et avalikult kasutatavaid teid hooldataks regulaarselt ning kaitstaks kahjustuste eest. Kuna avalikult kasutatavate teede hooldamise kohustus järgib seda eesmärki, saab selle samuti liigitada „elupaikade kahjustamise vältimise" meetme alla määruse nr 1782/2003 IV lisa mõttes.

3. Järeldused

82. Kokkuvõtvalt tuleb tuvastada, et määruse nr 1782/2003 artikli 5 lõige 1 ja IV lisa annavad liikmesriikidele põllumajandusmaade heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste kehtestamisel laia kaalutlusõiguse. [36]

83. Miinimumnõuete hulka selle sätte mõttes kuuluvad ka need nõuded, mis järgivad peamiselt keskkonnapoliitika eesmärki. Selle miinimumnõuete kategooria alla võib liigitada avalikult kasutatavate teede korrashoiu, eriti kuna esiteks tuleneb IV lisast, et ette antud standardite hulka kuulub ka maastikule iseloomulike vormide mittekõrvaldamine, st säilitamine. Nagu juba näidatud, kujutavad avalikult kasutatavad teed endast maastikule iseloomulikke vorme selle sätte mõttes. [37]

84. Teiseks tagab selline seadusega sätestatud kohustus, nagu on kehtestatud Inglismaa rakendusmääruses, minimaalse hooldustööde taseme IV lisa mõttes, sest see kindlustab põllumajandusmaade hooldustööde minimaalse taseme ja väldib elupaikade kahjustamist. [38]

85. Avalikult kasutatavate teede hooldamine kui regionaalsel tasandil kehtestatud miinimumnõue määruse nr 1782/2003 artikli 5 lõike 1 mõttes vastab seega IV lisas ette antud raamidele. Muus osas ei leidu mingeid pidepunkte järeldamaks, et see meede on ebaproportsionaalne järgitava eesmärgi suhtes hoida kogu põllumajandusmaa heades põllumajandus- ja keskkonnatingimustes. Määruse nr 1782/2003 põhjenduses 2 nimetatud „proportsionaalsuse, objektiivsuse ja järkjärgulisuse kriteeriumide" kasutamine puudutab liikmesriigi poolt konkreetsel juhul toetuse maksmise tühistamisega seotud otsust, mille õiguspärasuse üle otsustab vajaduse korral pädev siseriiklik kohus. Lõpetuseks tuleb

36 – Vt käesoleva ettepaneku punkt 57.

37 – Vt käesoleva ettepaneku punkt 72.

38 – Vt käesoleva ettepaneku punktid 77 ja 81.

viidata asjaolule, et selle määruse põhjenduse 2 kohaselt ei piira sellised tühistamised ühenduse või siseriiklike õigusaktide alusel sätestatud karistuste kohaldamist.

86. Selles osas jääb Inglismaa rakendusmäärus määruse nr 1782/2003 kehtestatud regulatiivsetesse raamidesse.

87. Sel põhjusel tuleb esimesele eelotsuse küsimusele vastata, et liikmesriik võib avalikult kasutatavate teede korrashoidu käsitlevad nõuded arvata määruse nr 1782/2003 artikli 5 lõike 1 ja IV lisa kohaste heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste standardite hulka.

B. *Teine eelotsuse küsimus*

88. Teise eelotsuse küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, et kas siis, kui liikmesriigi konstitutsiooniline kord näeb ette, et regionaalsetel valitsustel on seadusandlik pädevus riigi erinevate osade suhtes, on ühenduse üldise diskrimineerimiskeeluga vastuolus ühenduse õiguse regiooniti erinev rakendamine liikmesriigis nii, et riigi eri osades kehtivad määruse nr 1782/2003 artikli 5 lõike 1 ja IV lisa kohaste heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste suhtes erinevad standardid.

1. Ühenduse õiguse detsentraliseeritud rakendamine

89. Enne, kui ma hakkan käsitlema põhikohtuasjas kaebuse esitaja poolt ette heidetavat ühenduse õiguse üldise diskrimineerimiskeelu rikkumist, pean ma vajalikuks rõhutada, et ühenduse õigus ei takista detsentraliseeritud rakendamist ei liikmesriigi ega ka regionaalsel tasandil. Seda võib esiteks selgitada ÜPP detsentraliseeritud ja diferentseeritud ülevõtmise vajadusega, aga ka Euroopa Kohtu praktikas tunnustatud liikmesriikide konstitutsioonilise autonoomiaga siseriiklike pädevuste jaotamisel.

a) Detsentraliseeritud ja diferentseeritud seadusloome ÜPP raames

90. Dokumendiga „Agenda 2000” alustatud ÜPP reformi juhtmõtete hulka kuulub ühenduse pädevuste detsentraliseerimine kohalikule tasandile ja tegevuskava paindlik koostamine suure hulga meetmete abil, mida võib üle võtta vastavalt liikmesriigi spetsiifilistele vajadustele. [39] Teisisõnu on detsentraliseerimine ja diferentseerimine tänapäevase ÜPP peamised elemendid. [40]

91. Määrus nr 1782/2003 võtab selle poliitilise kontseptsiooni üle, andes liikmesriikidele artikli 5 lõike 1 kohaselt sõnaselgelt õiguse kehtestada miinimumnõuded „siseriiklikul või regionaalsel tasandil”. Sellest järeldub, et ühenduse seadusandja ei pidanud vajalikuks ühtse regulatsiooni kehtestamist iga liikmesriigi piires, vaid soovis hoopis jätta igale liikmesriigile võimaluse valida sobiv reguleerimistasand oma poliitilise süsteemi raames.

92. Põllumajandusalaste õigusaktide detsentraliseeritud korraldus võtab arvesse seda, et regionaalne diferentseerimine on täiesti vajalik. Nii nõuab EÜ artikli 33 lõike 2 punkt a spetsiaalselt, et ÜPP ja selle rakendamise erimeetodite väljatöötamisel võetaks arvesse põllumajanduspiirkondade struktuurilistest ja looduslikest erinevustest tulenevat eripära. Määrusega nr 1782/2003 riiklikul ja regionaalsel tasandil otsustajatele jäetud kaalutlusõigus aitab kaasa ka iga regiooni vajadusi arvesse võtvale diferentseerimisele. [41]

39 – Vt komisjoni infobrošüüri „Agenda 2000 – Stärkung und Erweiterung der Europäischen Union”, lk 7 (kättesaadav veebilehel http://ec.europa.eu/agenda2000/index_de.htm). „Agenda 2000” seletuskirjas on ka märgitud, et: „15 Euroopa Liidu riigi põllumajandus erineb üksteisest suuresti looduslike ressursside, viljelusmeetodite, konkurentsivõime ja sissetuleku ning traditsioonide poolest. See on Euroopa põllumajanduse tugevus, näitab tema erilisust ja tähtsust. Et sellest aga suuremat kasu saada, nõuab see mitmekülgsus, et põllumajanduspoliitika osas tehtaks vastavad järeldused – praegune ÜPP toimimisviis ja haldamine oli mõeldud kuue liikmesriigiga ühenduse jaoks ning seda ei ole sellest ajast saati pea üldse muudetud. See ei vasta 15 liikmesriigiga liidu vajadustele, mis valmistub uute liikmesriikide vastuvõtmiseks. See on keeruline, bürokraatlik ning lõpuks ka põllumajandustootjate jaoks arusaamatu. Seetõttu tuleb välja töötada uus detsentraliseeritud mudel, mis annab liikmesriikidele võimaluse teatud küsimusi vastavate sektorite või vastavate kohalike olude erisusi paremini arvesse võttes ise reguleerida”, KOM (1998) 158 (lõplik), lk 3.

40 – Vt ka eespool 17. joonealuses märkuses viidatud Priebe, R., lk 1351, ja eespool 9. joonealuses märkuses viidatud Adam, V., lk 239.

41 – Boch, C., „Devolution and Community law”, *A true European*, 2005, lk 54, viitab sellele, et regionaalsed otsustajad peavad üha rohkem tegelema asjadega, milles ühenduse seadusandja on ette andnud peamised poliitilised eesmärgid. See kehtib ka olukordades, mil regionaalsetele otsustajatele antakse kaalutlusõigus. Sellest hoolimata võimaldab see kaalutlusõigus neil võtta arvesse regionaalseid või kohalikke erisusi.

93. Põllumajandusalaste õigusaktide detsentraliseeritud korralduse kasuks võivad kõneleda ka sellised kaalutlused nagu riiklikul, regionaalsel ja isegi kohalikul tasandil otsustajate suurem asjatundlikkus ja kodanikulähedus,[42] õiguse lihtsustamine ning halduskoormuse vähendamine, tingimusel et peetakse kinni ÜPP raames püstitatud ühenduse eesmärkidest.

b) Liikmesriikide autonoomia oma siseriiklike pädevuste jaotamisel

94. Põllumajandusalaste õigusaktide detsentraliseeritud korraldus võtab lõpetuseks arvesse Euroopa Liidu siseste regioonide suurenenud tähtsust, mis väljendub näiteks Maastrichti lepinguga subsidiaarsuse põhimõtte lisamises asutamislepingusse, Regioonide Komitee loomises, regioonide vastutuses ühenduse õiguse ülevõtmise eest ja võimaluses olla EÜ artikli 203 kohaselt nõukogus esindatud. Peale selle võtab ta arvesse liikmesriikide tänaseid detsentraliseerimispüüdlusi, nagu Ühendkuningriigis, mis järgivad poliitiliselt suuresti sarnast loogikat,[43] mis viitab sarnasele arengule nii ühenduse kui ka liikmesriikide tasandil.[44]

95. Lõpetuseks on ühenduse õiguse detsentraliseeritud rakendamine kooskõlas Euroopa

42 – See on vähemalt vastavuses subsidiaarsuse mõttega, ilma et sellega kinnitataks EÜ artikli 5 teise lõigu kohaldatavust, eriti kuna selle sätte kohaselt ühenduse ainupädevuse puhul subsidiaarsuse põhimõtet ei kohaldata. Õigusõpetuses vaieldakse selle üle, mil määral on ühendusel põllumajandusvaldkonnas ainupädevus (vt selle kohta eespool 4. joonealuses märkuses viidatud Schwartz, W., artikkel 37, punkt 7, lk 38). Isegi kui lähtuda ühenduse ja liikmesriikide konkureerivatest pädevustest (vt 17. mai 1990. aasta otsus kohtuasjas C-158/89: Weingut Dietz-Matti, EKL 1990, lk I-2013), on põllumajandusvaldkonnas eksisteeriv ja üha suurenev regulatsioonide paljusus, ning asjaolu, et peaaegu kõik selle valdkonna üldised õigusnormid kehtestatakse määrusega, jätnud liikmesriikidele väga vähe tegutsemisvabadust. Teisalt on subsidiaarsuse idee, nagu Lenaerts, K./Van Nuffel, P., *Constitutional Law of the European Union*, 2. välj., London 2005, punktid 5–29, lk 102, õigesti selgitavad, kui poliitiline põhimõte vanem kui EÜ artikli 5 teise lõigu säte ning ta on seetõttu juba enne asutamislepingusse lisamist mõjutanud ühenduse paljusid poliitikavaldkondi, sealhulgas ka ÜPP-d.

43 – Vt Leyland, P., „La devolution britannica: integrazione, responsabilità e controlli", *Unione europea e autonomie regionali – Prospettive per una Costituzione europea*, Torino 2003, lk 91 jj, kes selgitab, et *„devolution'*ina" kirjeldatud Ühendkuningriigi regioonide pädevuste ümberjagamise peamine eesmärk on riigihalduse moderniseerimine, mis tooks kodanikud lähemale sellele kohale, kus võetakse vastu olulisi otsuseid. Lisaks on selle ümberjagamise eesmärk tagada iga regiooni erisuste arvessevõtmine.

44 – Torre, A., „Uno Stato a geometria variabile. Asimmetrie della politica, delle istituzioni e dei diritti nella devolution del Regno Unito", *Unione europea e autonomie regionali – Prospettive per una Costituzione europea*, Torino 2003, lk 144 jj kõneleb sarnasusest Ühendkuningriigi *„devolution*'i" ja Euroopa Liidu konstitutsionaliseerimisprotsessi vahel, mis edendab suurte regionaalsete organite autonoomiat. Birkinshaw, P., „Devolution in the United Kingdom: Processes, problems and consequences for the UK constitution", *L'Europa tra federalismo e regionalismo*, Milano 2003, lk 67, rõhutab asjaolu, et *„devolution"* toimus Ühendkuningriigis ajal, mil regioonid omandasid Euroopa Liidus üha suuremat tähtsust.

Kohtu väljakujunenud praktikaga,[45] mille kohaselt on igal liikmesriigil õigus jaotada pädevust, sealhulgas ka seadusloome pädevust, siseriiklikult nii, nagu ta seda eesmärgipäraseks peab, ning rakendada mitte vahetult kohaldatavaid ühenduse õigusakte selliste meetmete abil, mida võivad võtta nii regionaalsed kui ka kohalikud asutused, kui selline pädevusjaotus võimaldab vastavat ühenduse õigusakti korrektselt rakendada. Küsimus, milline asutus rakendab liikmesriigis näiteks konkreetset direktiivi, ei sõltu seega ühenduse õigusest, vaid vastavatest siseriiklikest pädevuseeskirjadest.[46]

96. Asjaolul, et ühenduse õiguskord suhtub neutraalselt liikmesriikide organisatsioonilisse ülesehitusse, on oma varjukülg, mis seisneb selles, et sama moodi nagu liikmesriigil on õigus jaotada oma siseriiklikku pädevust nii, nagu ta seda eesmärgipäraseks peab ja nagu sätestab konstitutsiooniline kord, ei tohi ta oma ühenduse õigusest tulenevatest kohustustest kõrvale hoidmiseks tugineda siseriiklikele asjaoludele.[47]

97. Asutamisleping näeb EÜ artikli 249 kolmandas lõigus ühenduse õiguse detsentraliseeritud ülevõtmise ja rakendamise süsteemi sõnaselgelt ette küll ainult direktiivi õigusliku vormi puhul, kuid sama süsteem kehtib ka teiste ühenduse õigusaktide ülevõtmise ja rakendamise puhul, nagu määrus, mis vajab täpsustamist liikmesriikide õigusaktide abil.[48] Nagu juba tuvastatud,[49] tuleb määrus nr 1782/2003 liigitada nende ühenduse õigusaktide kategooriasse.

45 – 12. juuni 2003. aasta otsus kohtuasjas C-97/01: komisjon *vs.* Luksemburg (EKL 2003, lk I-5797, punkt 37); 13. septembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-417/99: komisjon *vs.* Hispaania (EKL 2001, lk I-6015, punkt 37); 10. novembri 1992. aasta otsus kohtuasjas C-156/91: Hansa Fleisch (EKL 1992, lk I-5567, punkt 23); 28. veebruari 1991. aasta otsus kohtuasjas C-131/88: komisjon *vs.* Saksamaa (EKL 1991, lk I-825, punkt 71); 14. jaanuari 1988. aasta otsus liidetud kohtuasjades 227/85–230/85: komisjon *vs.* Belgia (EKL 1988, lk 1, punkt 9) ja 25. mai 1982. aasta otsus kohtuasjas 97/81: komisjon *vs.* Madalmaad (EKL 1982, lk 1819, punkt 12) ja 25. mai 1982. aasta otsus kohtuasjas 96/81: komisjon *vs.* Madalmaad (EKL 1982, lk 1791, punkt 12). Vt ka kohtujurist Sharpstoni 28. juuni 2007. aasta ettepanek kohtuasjas C-212/06: Gouvernement de la Communauté française ja Gouvernement wallon (EKL 2008, lk I-1683, ettepaneku punkt 101) ning kohtujurist Ruiz-Jarabo Colomeri 10. detsembri 2002. aasta ettepanek kohtuasjas C-103/01: komisjon *vs.* Saksamaa (EKL 2003, lk I-5369, ettepaneku punkt 27).

46 – Vt selle kohta eespool 18. joonealuses märkuses viidatud Ruffert, M., artikkel 249, punkt 63, lk 2140.

47 – Siin võib ära tunda ühenduse õiguse rahvusvahelise õiguse päritolu, mida on tunnustanud ka Euroopa Kohus (vt 5. veebruari 1963. aasta otsus kohtuasjas 26/62: Van Gend en Loos, EKL 1963, lk 25, ja 15. juuli 1964. aasta otsus kohtuasjas 6/64: Costa *vs.* ENEL, EKL 1964, lk 1269). Rahvusvaheline õigus reguleerib üksnes riikide omavahelisi suhteid, ilma nende siseasjadesse sekkumata. Selles osas ei puutu see, tulenevalt riikide suveräänsuse põhimõttest, riigiõiguse aspektidesse. Vastavalt sellele on see kooskõlas Viini lepinguõiguse konventsiooni artiklis 27 kodifitseeritud rahvusvahelise tavaõiguse põhimõttega, et lepingupool ei saa rahvusvahelise lepingu täitmata jätmise õigustamiseks tugineda oma siseriiklikule õigusele. Nagu eespool 41. joonealuses märkuses viidatud Boch, C., lk 54, õigesti selgitab, kujutavad EL ja EÜ lepingud formaalselt võttes rahvusvahelisi lepinguid, mis on liikmesriikidele siduvad. Asjaolu, et lepingupoolteks on liikmesriigid, tähendab liidu seisukohast seda, et liikmesriikide siseriiklikud põhiseaduslikud korrad ei ole olulised. Siseasjad ei puutu Euroopa Liitu, mis peab siseriikliku pädevuste jaotuse osas n-ö pimedaks jääma.

48 – Vt 17. detsembri 1970. aasta otsus kohtuasjas 30/70: Scheer (EKL 1970, lk 1197, punkt 10) ja 20. oktoobri 1981. aasta otsus kohtuasjas 137/80: komisjon *vs.* Belgia (EKL 1981, lk 2393, punktid 3–9). Vt selle kohta ka eespool 42. joonealuses märkuses viidatud Lenaerts, K./Van Nuffel, P., punkt 14-047, lk 607.

49 – Vt käesoleva ettepaneku punkt 58.

98. Seetõttu ei ole ühenduse õigusega vastuolus see, kui liikmesriigi konstitutsiooniline kord näeb ette, et regionaalsetel valitsustel on seadusandlik pädevus riigi erinevate osade suhtes ning need valitsused kehtestavad neile antud õigusloomepädevuse alusel ise nõukogu määruse nr 1782/2003 artikli 5 lõike 1 ja IV lisa kohased heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste standardid.

## 2. Diskrimineerimiskeelu rikkumise etteheide

99. EÜ artikli 34 lõikes 2 sätestatud ühenduse õiguses kehtiv diskrimineerimiskeeld, millele põhikohtuasja kaebuse esitaja ilmselt tugineb, [50] on võrdõiguslikkuse üldpõhimõtte spetsiifiline väljendus, mis kuulub ühenduse õiguse põhiprintsiipide hulka ning mille kohaselt võrreldavaid olukordi ei tohi kohelda erineval viisil ja erinevaid olukordi ei tohi kohelda võrdväärsena, välja arvatud need juhtumid, kui teatud kohtlemine on objektiivselt põhjendatud. [51]

100. Euroopa Kohtu praktika kohaselt peavad liikmesriigid võtma EÜ artikli 34 lõikes 2 sätestatud põhimõtet arvesse ühenduse õigusnormide ülevõtmisel, eriti siis, kui ühenduse õigusnorm jätab neile valiku erinevate kohaldamisviiside või erinevate võimaluste vahel. [52] Seetõttu ei kehti diskrimineeri-

50 – Põhikohtuasjas kaebuse esitaja tugineb oma dokumentides küll ainult mittediskrimineerimise ja võrdõiguslikkuse üldpõhimõtetele, kuid viitab siiski Euroopa Kohtu praktikale EÜ artikli 34 lõike 2 osas. Käesoleval juhul on kohaldatav siiski ainult EÜ artikli 34 lõige 2, mis sisaldab spetsiifilist diskrimineerimiskeeldu, mis ei kehti üksnes ühise põllumajanduse turukorralduse, vaid kogu ÜPP suhtes (selle kohta ka eespool 4. joonealuses märkuses viidatud Schwartz, W., artikkel 34, punkt 30, lk 34).

51 – Vt 23. oktoobri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-273/04: Poola *vs.* nõukogu (EKL 2007, lk I-8925, punkt 86); 22. juuni 2006. aasta otsus kohtuasjas C-182/03: Belgia *vs.* komisjon (EKL 2006, lk I-5479, punkt 170); 30. märtsi 2006. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-87/03 ja C-100/03: Hispaania *vs.* nõukogu (EKL 2006, lk I-2915, punkt 48); 6. märtsi 2003. aasta otsus kohtuasjas C-14/01: Niemann (EKL 2003, lk I-2279, punkt 49); 13. aprilli 2000. aasta otsus kohtuasjas C-292/97: Karlsson jt (EKL 2000, lk I-2737, punkt 39); 10. märtsi 1998. aasta otsus kohtuasjas C-122/95: komisjon *vs.* Saksamaa (EKL 1998, lk I-973, punkt 62); 17. aprilli 1997. aasta otsus kohtuasjas C-15/95: EARL de Kerlast (EKL 1997, lk I-1961, punkt 35); 17. oktoobri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-44/94: Fishermen's Organisations jt (EKL 1995, lk I-3115, punkt 46); 10. jaanuari 1992. aasta otsus kohtuasjas C-177/90: Kühn (EKL 1992, lk I-35, punkt 18); 20. septembri 1988. aasta otsus kohtuasjas 203/86: Hispaania *vs.* nõukogu (EKL 1988, lk 4563, punkt 25); 25. novembri 1986. aasta otsus liidetud kohtuasjades 201/85 ja 202/85: Klensch (EKL 1986, lk 3477, punkt 9); 27. märtsi 1980. aasta otsus liidetud kohtuasjades 66/79, 127/79 ja 128/79: Salumi jt (EKL 1980, lk 1237, punkt 14); 19. oktoobri 1977. aasta otsus liidetud kohtuasjades 117/76 ja 16/77: Ruckdeschel ja Ströh (EKL 1977, lk 1753, punkt 7) ja liidetud kohtuasjades 124/76 ja 20/77: Moulins et Huileries de Pont-à-Mousson ja Providence agricole de la Champagne (EKL 1977, lk 1795, punkt 16); 25. oktoobri 1978. aasta otsus kohtuasjas 125/77: Koninklijke Scholten-Honig ja De Bijenkorf (EKL 1978, lk 1991, punkt 26) ja otsus liidetud kohtuasjades 103/77 ja 145/77: Royal Scholten-Honig ja Tunnel Refineries (EKL 1978, lk 2037, punkt 26); samuti 4. septembri 2008. aasta ettepanek kohtuasjas C-338/06: komisjon *vs.* Hispaania (EKL 2008, lk I-10139, punkt 57).

52 – Eespool 51. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Klensch, punkt 10, ja 14. juuli 1994. aasta otsus kohtuasjas C-351/92: Graff (EKL 1994, lk I-3361, punktid 17 ja 18).

miskeeld kui objektiivne õigusnorm mitte üksnes ühenduse seadusandja suhtes, kellele ta on esmajoones suunatud, vaid ka liikmesriikide suhtes, kui nad tegutsevad näiteks ühenduse määrusega antud volituse alusel või selle rakendamiseks. [53]

101. Ühenduse õiguse diskrimineerimiskeelu kohaldamine eeldab õiguslikult kõigepealt ebavõrdse kohtlemise olemasolu, mis tõstatab asjakohase võrdlusraamistiku küsimuse. Selle võrdlusraamistiku hulka kuulub näiteks nende isikute ring, keda saab võrdlusesse kaasata. [54]

a) Asjakohane võrdlusraamistik ebavõrdse kohtlemise olemasolu hindamiseks

i) Kriteeriumide *mutatis mutandis* kasutamine toetuste andmise õiguse valikulisuse hindamiseks

102. Nagu Saksamaa valitsus õigesti märgib, ei pea konkreetsel juhul ebavõrdse kohtlemise hindamisel määrama võrdlusraamistikku kindlaks tingimata kogu liikmesriigi territooriumi ulatuses, vaid piirduda võib ka territooriumi ühe osaga.

103. Euroopa Kohus on seda tuvastanud juba riigiabi valdkonnas, täpsemalt kohtuasjas Portugal *vs.* komisjon, [55] mis puudutas küsimust, kas regionaalselt piiratud maksuvähendusi tuleb käsitleda riigiabina „mis soodustab teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist" EÜ artikli 87 lõike 1 mõttes, st kas need on valikulise iseloomuga.

104. Nagu Euroopa Kohus selles otsuses selgitas, nõuab EÜ artikli 87 lõige 1 riigiabi mõistes sisalduva olemusliku valikulisuse hindamiseks selle kindlakstegemist, kas antud õigusliku korra raames võetud siseriiklik meede soodustab „teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist" võrreldes teistega, kes asuvad nimetatud korra eesmärki silmas pidades võrreldavas õiguslikus ja faktilises olukorras. [56] Euroopa Kohtu arvates on selline analüüs nõutav ka meetme puhul, mida pole kehtestanud mitte siseriiklik seadusandja, vaid territoriaalüksuse ametiasutus, kuna meede, mille on võtnud kohalik omavalitsus, mitte keskvõim, võib kujutada endast abi

53 – Vt selle kohta Van Rijn, T., *Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft – Kommentar* (väljaandjad Groeben/Schwarze), 1. kd, 6. välj., EÜ artikkel 34, punkt 59.

54 – 6. detsembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-300/06: Voß (EKL 2007, lk I-10573, punkt 40) ja 13. jaanuari 2004. aasta otsus kohtuasjas C-256/01: Allonby (EKL 2004, lk I-873, punktid 61 ja 73).

55 – 6. septembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-88/03: Portugal *vs.* komisjon (EKL 2006, lk I-7115, punkt 57).

56 – Eespool 55. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Portugal *vs.* komisjon, punkt 54; 3. märtsi 2005. aasta otsus kohtuasjas C-172/03: Heiser (EKL 2005, lk I-1627, punkt 40); 29. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas C-308/01: GIL Insurance jt (EKL 2004, lk I-4777, punkt 68) ja 8. novembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-143/99: Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (EKL 2001, lk I-8365, punkt 41).

juhul, kui on täidetud EÜ artikli 87 lõikes 1 toodud tingimused. [57]

105. Siinjuures peab Euroopa Kohus oluliseks seda, kas territoriaalüksusel on selline õiguslik ja faktiline seisund, mis annab talle liikmesriigi keskvalitsuse suhtes piisava autonoomsuse, et just nimelt see üksus, aga mitte keskvalitsus, saab enda võetud meetmete kaudu mängida põhimõttelise tähtsusega rolli ettevõtjate poliitilise ja majanduskeskkonna määratlemisel. [58] Sellisel juhul on võrdlusraamistikuks meetme autoriks oleva territoriaalüksuse territoorium, kus ta oma pädevust teostab, mitte kogu riigi territoorium, ning sellest lähtudes tuleb uurida, kas selle üksuse võetud meede soodustab teatud ettevõtjaid võrreldes teistega, kes on meetme või asjaomase õigusliku korra eesmärki silmas pidades võrreldavas õiguslikus ja faktilises olukorras. [59]

106. Mulle tundub mõistlik kohaldada sellist lähenemist ka käesolevas olukorras, sest Euroopa Kohtu kasutatud kriteeriumid on abiks sellise olukorra hindamisel, mis olenemata valdkonnaspetsiifilisest terminoloogiast – riigiabi õiguse puhul niinimetatud valikulisus – ei kujuta lõppude lõpuks midagi muud kui ettevõtjate ebavõrdset kohtlemist.

107. Kui seda lähenemist kasutatakse käesolevas olukorras *mutatis mutandis*, siis peab kõnealuse sätte diskrimineeriva iseloomu hindamise asjakohane võrdlusraamistik piirduma liikmesriigi selle osaga, mille valitsusorganitel on vastavalt kehtivale põhiseaduslikule korrale seadusloome õigus.

108. Konkreetsel juhul tuleks võrdlusraamistikuks võtta Inglismaa kui Ühendkuningriigi osa, eriti kuna, nagu ettepaneku alguses mainitud, [60] detsentraliseeritud valdkondades on detsentraliseerimist käsitlevate seaduste ja vastastikuse mõistmise memorandumi kohaselt Ühendkuningriigi valitsusel üldreeglina pädevus ainult Inglismaa osas. Siseriiklike sätete kohaselt on ta pädev kehtestama heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste miinimumnõuded määruse nr 1782/2003 artikli 5 rakendamisel. Selles

57 – Eespool 55. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Portugal *vs.* komisjon, punkt 55, ja 14. oktoobri 1987. aasta otsus kohtuasjas 248/84: Saksamaa *vs.* komisjon (EKL 1987, lk 4013, punkt 17).

58 – Eespool 55. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Portugal *vs.* komisjon, punkt 62. Hinnata tuleb ka seda, kas tegemist on tõepoolest detsentraliseerimisega. Eisenmann, C., *Centralisation et décentralisation – Esquisse d'une théorie générale*, Paris 1948, lk 86 jj, eristab omakorda puhast ehk täielikku ja lõpetamata ehk relatiivset detsentraliseerimist. Esimese variandiga on tegemist siis, kui teatud kõrgema võimu akti teostavad ainult regionaalsed organid. Teine variant eeldab nii kesksete kui regionaalsete organite osavõttu, kusjuures viimastel on eelisseisund.

59 – Eespool 55. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Portugal *vs.* komisjon, punkt 66.

60 – Vt käesoleva ettepaneku punktid 10–13. Loughlin, J., „The European Dimension of UK Devolution", *La Costituzione britannica/The British Constitution*, 2005, 1. kd, lk 483, ei käsitle mitte Ühendkuningriigi valitsuse rakenduspädevust, vaid regionaalse seadusandja rolli. Seejuures viitab autor asjaolule, et välja arvatud Inglismaa, on kõikidel teistel Ühendkuningriigi osadel (Šotimaa, Wales ja Põhja-Iirimaa) oma poliitilised organid. Inglismaal ei ole oma parlamenti või volikogu. Selle asemel toimib Briti parlament samal ajal nii Ühendkuningriigi kui ka Inglismaa parlamendina.

osas on tal põllumajanduse valdkonnas justkui piirkondliku valitsuse õigused, mis on võrreldavad teiste piirkondlike valitsuste õigustega Ühendkuningriigi teistes osades.

ii) Diskrimineerimise põhjustaja määratlemine

109. Spetsiifiliste diskrimineerimisjuhtumite puhul kasutab Euroopa Kohus asjakohase võrdlusraamistiku määratlemisel suures osas samadele kaalutlustele tuginevat lähenemist, milles ta keskendub diskrimineerimise põhjustajale. Selle lähenemise kohaselt ei ole tegemist diskrimineerimisega, kui tuvastatud erinevused, millest ebavõrdne kohtlemine tuleneb, ei pärine samalt põhjustajalt. Euroopa Kohtu arvates puudub sellisel juhul üksus, mis vastutab ebavõrdse kohtlemise eest ning saaks vajaduse korral võrdse kohtlemise jälle taastada. [61]

110. Seda lähenemist on peamiselt kasutatud juhtudel, mil üksikisikud on tuginenud EÜ artiklis 141 sätestatud meestele ja naistele võrdse tasu maksmise põhimõttele. Nii ei lugenud Euroopa Kohus kohtuasjas Allonby [62] diskrimineerimiskeelu rikkumiseks juhtumit, mil naisõppejõud nõudis oma tööandjalt – agentuurilt, mis osutas kolledžile teenuseid – võrdset tasu selles kolledžis töötavate meessoost töötajatega. Euroopa Kohus põhjendas oma otsust sellega, et agentuur kui vahendav ettevõte ei moodusta ühist üksust tegeliku tööandjaga, milleks on kolledž. Seega ei tule osutatud teenuste eest makstav tasu samast rahalisest allikast. [63] Kuna palgaerinevused ei tulenenud ühest ja samast allikast, ei olnud võimalik tugineda EÜ artiklile 141.

111. Seda lähenemist saab minu arvates üle kanda ka ühenduse õiguse ülevõtmisele või rakendamisele liikmesriikide poolt, millega on käesolevas asjas tegemist, sest see tugineb põhimõttelisele kaalutlusele, et üksnes ebavõrdsus ei saa olla diskrimineerimise etteheite esemeks. Pigem eeldab diskrimineeri-

61 – Eespool 54. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Allonby, punkt 46, ja 17. septembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-320/00: Lawrence jt (EKL 2002, lk I-7325, punkt 18).

62 – Eespool 54. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Allonby, punkt 46.

63 – Evtimov, E., „Anmerkung zum Urteil Allonby", *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, vol 2004, lk 214, arvates on see otsustav põhjus, miks oli diskrimineerimine antud juhul välistatud.

mine mõiste poolest, et ebavõrdsust saab omistada ühele ja samale tegutsejale.[64] Sellest järeldub, et diskrimineerimise põhjustajaks saab põhimõtteliselt olla üksnes see avaliku võimu kandja,[65] kes võtab oma territoriaalse pädevuse piirkonnas vastu ülevõtmis- või rakendusmeetmeid, mis mõjutavad sealseid õigussubjekte. Liikmesriigi teatud eeskirja adressaatide võimalikku erinevat kohtlemist saab omistada üksnes sellele avaliku võimu kandjale ning ainult tema saab selle ka lõpetada.

112. Sel põhjusel ei kujuta erinevused erinevates siseriiklikes sätetes endast diskrimineerimist, sest neid ei saa omistada sama avaliku võimu kandja käitumisele.[66] Pigem on nad vabad kehtestama nende pädevuses olevates valdkondades õigusakte, mistõttu ei saa üksnes sama küsimuse erinev reguleerimine kahes eri liikmesriigis kujutada endast mittediskrimineerimise põhimõtte rikkumist.

113. See on Euroopa Kohtu praktikas juba ammu tunnustatud seisukoht.[67] Selle kohaselt tuvastas Euroopa Kohus esmakordselt kohtuasjas Van Dam en Zonen jt[68], et siseriiklike sätete kohaldamist ei saa käsitleda mittediskrimineerimise põhimõtte rikkumisena üksnes seetõttu, et teistes liikmesriikides kohaldatakse väidetavalt vähem rangemaid norme.

114. See on otsekohe arusaadav, sest vastupidine tõlgendus viiks liikmesriikide seadusandliku tegevusvabaduse piiramiseni, mida oleks raske põhjendada.

115. Sama kehtib ka siis, kui liikmesriigi siseriiklik konstitutsiooniline kord näeb ette, et erinevatel regionaalsetel valitsustel on

64 – Vt selles mõttes Plötscher, S., *Der Begriff der Diskriminierung im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, Berlin 2003, lk 48, kelle arvates eeldab diskrimineerimine, et ebavõrdset kohtlemist saab omistada ühele tegutsejale. Pelgad ebavõrdsuse tingimused üksi ei saa olla diskrimineerimise etteheite ese. Seni, kuni ei saa tuvastada, et võrdlusobjektide (isikute, kaupade jne) grupis eksisteerivaid ebavõrdseid tingimusi, nt erinevaid konkurentsipositsioone saab omistada ühe õigussubjekti käitumisele, ei saa ka diskrimineerimisest juttu olla. Järelikult eeldab diskrimineerimine seda, et ebavõrdsuse saab omistada ühele meetme andjale. Zerr, H., *Der Begriff der Diskriminierung im Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, Heidelberg 1961, lk 4, arvates on ebavõrdse kohtlemise puhul vajalik, et oleks kaks sama isiku poolset käitumisväljendust.

65 – Von Bogdandy, A., Grabitz/Hilf väljaandes, *Das Recht der Europäischen Union*, München 2008, I kd, artikkel 12, punkt 9, viitab sellele, et valitseva seisukoha kohaselt on diskrimineerimine võimalik üksnes siis, kui mõlemaid võrreldavaid asjaolusid reguleerib sama avaliku võimu kandja. Selle kohaselt ei ole tegu diskrimineerimiskeelu rikkumisega ebavõrdse kohtlemise puhul, mis tulenevad erinevate avalike võimu kandjate, eriti liidu ja liikmesriigi regulatsioonide kokkusattumisest. Vastupidine tõlgendus viiks liikmesriikide seadusandliku tegevusvabaduse piiramiseni, mida oleks raske põhjendada.

66 – Vt ka Epiney, A., väljaandes *EUV/EGV Kommentar* (väljaandjad C. Calliess/M. Ruffert), artikkel 12, punkt 9, lk 480, ja eespool 15. joonealuses märkuses viidatud Holoubek, M., *EU-Kommentar*, artikkel 12, punkt 43, lk 342 jj.

67 – Vt 13. veebruari 1969. aasta otsus kohtuasjas 14/68: Walt Wilhelm (EKL 1969, lk 1, punkt 13); 28. juuni 1978. aasta otsus kohtuasjas 1/78: Kenny (EKL 1978, lk 1489, punkt 18); 30. novembri 1978. aasta otsus kohtuasjas 31/78: Bussone (EKL 1978, lk 2429, punkt 38 jj); 7. aprilli 1979. aasta otsus kohtuasjas 136/78: Auer (EKL 1979, lk 437, punktid 23–26); 3. juuli 1979. aasta otsus liidetud kohtuasjades 185/78–204/78: Van Dam en Zonen jt (EKL 1979, lk 2345, punkt 10); 14. juuli 1981. aasta otsus kohtuasjas 155/80: Oebel (EKL 1981, lk 1993, punkt 9); 25. jaanuari 1983. aasta otsus kohtuasjas 126/82: Smit (EKL 1983, lk 73, punkt 27); 7. mai 1992. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-251/90 ja C-252/90: Wood ja Cowie (EKL 1992, lk I-2873, punkt 19); 24. novembri 1993. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-267/91 ja C-268/91: Keck ja Mithouard (EKL 1993, lk I-6097, punkt 8); 14. veebruari 1995. aasta otsus kohtuasjas C-279/93: Schumacker (EKL 1995, lk I-225, punkt 21) ja 1. veebruari 1996. aasta otsus kohtuasjas C-177/94: Perfili (EKL 1996, lk I-161, punkt 17).

68 – Eespool 67. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas Van Dam en Zonen jt, punkt 10. Seda kohtupraktikat jätkati eespool 67. joonealuses märkuses viidatud kohtuasjades Oebel, punkt 9, Smit, punkt 27, Wood ja Cowie, punkt 19, ja Perfili, punkt 17.

õigusloomepädevus liikmesriigi erinevates osades,[69] eriti kuna ühenduse õigus, nagu juba märgitud, ei keela ülevõtmist või rakendamist regionaalsel või kohalikul tasandil,[70] vaid määruse nr 1782/2003 puhul isegi nõuab seda ÜPP diferentseeritud rakendamise tagamiseks.[71] Sellisel juhul võib võimaliku ebavõrdse kohtlemise allikaks seega olla üksnes vastava piirkonna avaliku võimu kandja.

b) Järeldus

116. Ka see lähenemine viib järelduseni, et käesoleval juhul peab asjakohane võrdlusraamistik piirduma Inglismaaga kui Ühendkuningriigi osaga. Sellise juhtumi puhul nagu käesolev tähendab see, et Ühendkuningriigi üksikutes osades võib küll esineda ebavõrdsust, kuid sellest ei saa järeldada ebavõrdse kohtlemise olemasolu, mida saaks omistada ühisele avaliku võimu kandjale, mistõttu puudub EÜ artikli 34 lõike 2 kohase diskrimineerimiskeelu kohaldamise koosseisu oluline tingimus.

117. Järelikult ei saa regionaalse avaliku võimu kandja antud rakendusmeetme adressaat sellistel asjaoludel, nagu on põhikohtuasjas, tugineda EÜ artikli 34 lõike 2 kohasele diskrimineerimiskeelule põhjusel, et teistes liikmesriigi osades kohaldatakse väidetavalt vähem rangeid norme.

118. Tulenevalt eelnevast järeldan ma, et kui liikmesriigi konstitutsiooniline kord näeb ette, et regionaalsetel valitsustel on seadusandlik pädevus riigi erinevate osade suhtes, siis ei kujuta endast lubamatut diskrimineerimist see, kui riigi eri osades kehtivad määruse nr 1782/2003 artikli 5 lõike 1 ja IV lisa kohaste heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste suhtes erinevad standardid.

69 – Vt kohtunik Matscheri eriarvamus Euroopa Inimõiguste Kohtu 22. oktoobri 1981. aasta otsuse juures kohtuasjas Dudgeon *vs.* Ühendkuningriik (individuaalkaebus nr 7525/76), milles ta selgitas, et siseriiklike regulatsioonide paljusus, mis on omane liitriigile, ei saa iseenesest kunagi kujutada diskrimineerimist. Samuti puudub vajadus seda mitmekesisust põhjendada. Millegi muu väitmine tähendaks föderalismi olemuse täielikku arvestamata jätmist.

70 – Vt käesoleva ettepaneku punkt 98. Eespool 41. joonealuses märkuses viidatud Boch, C., lk 57, jõuab samale järeldusele. Autor on seisukohal, et kui ühenduse õigus annab liikmesriikidele kaalutlusõiguse ja selle liikmesriigi põhiseaduslik kord näeb ette ülevõtmise või rakendamise regionaalsete institutsioonide poolt, ei takista miski neid institutsioone oma kaalutlusõigust üksteisest sõltumatult kasutamast. Seoses Ühendkuningriigi „*devolution*'iga" arvab autor, et selle liikmesriigi regioonidel on pädevus täita ühenduse õigusest tulenevaid kohustusi erineval viisil, mis on ÜPP raames juba toimunud.

71 – Vt käesoleva ettepaneku punktid 90 ja 93.

## VIII. Ettepanek

119. Esitatud kaalutlustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata High Court of Justice of England and Wales'i eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Liikmesriik võib avalikult kasutatavate teede korrashoidu käsitlevad nõuded arvata nõukogu määruse nr 1782/2003 artikli 5 lõike 1 ja IV lisa kohaste heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste standardite hulka.

2. Kui liikmesriigi konstitutsiooniline kord näeb ette, et regionaalsetel valitsustel on seadusandlik pädevus riigi erinevate osade suhtes, siis ei kujuta endast lubamatut diskrimineerimist see, kui riigi eri osades kehtivad määruse nr 1782/2003 artikli 5 lõike 1 ja IV lisa kohaste heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste suhtes erinevad standardid.