Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (neljas koda)

17. detsember 2015 *

Eelotsusetaotlus — Ühine põllumajanduspoliitika — Maaelu arengu toetusmeetmed — Põllumajanduslikud keskkonnatoetused — Määrus (EÜ) nr 1122/2009 — Artiklid 23 ja 58 — Määrus (EÜ) nr 1968/2005 — Määrus (EÜ) nr 1975/2006 — Haruldase taimeliigi kasvatamise toetus — Maksenõue — Sisu — Tõendi esitamise nõue — Karistused esitamata jätmise korral

Kohtuasjas C-330/14,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Gyulai Közigazgatási és munkaügyi bírósági (Gyula haldus- ja töökohus, Ungari) 28. mai 2014. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 8. juulil 2014, menetluses

Gergely Szemerey

versus

Miniszterelnökséget vezető miniszter, Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve õigusjärglasena,

EUROOPA KOHUS (neljas koda),

koosseisus: kolmanda koja president L. Bay Larsen neljanda koja presidendi ülesannetes, kohtunikud J. Malenovský, M. Safjan, A. Prechal ja K. Jürimäe (ettekandja),

kohtujurist: N. Wahl,

kohtusekretär: ametnik V. Tourrès,

arvestades kirjalikus menetluses ja 24. juuni 2015. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

— G. Szemerey, esindajad: *ügyvéd* I. Boross ja *ügyvéd* M. Honoré,

— Miniszterelnökséget vezető miniszter, esindajad: *ügyvéd* A. Ivanovits ja *ügyvéd* P. Káldy,

— Ungari valitsus, esindajad: M. Fehér ja G. Koós,

— Kreeka valitsus, esindajad: I. Chalkias, O. Tsirkinidou ja A. Vasilopoulou,

— Euroopa Komisjon, esindajad: G. von Rintelen ja A. Sipos,

* Kohtumenetluse keel: ungari.

olles 16. septembri 2015. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus puudutab seda, kuidas tõlgendada komisjoni 30. novembri 2009. aasta määrust (EÜ) nr 1122/2009, millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 73/2009 üksikasjalikud rakenduseeskirjad seoses põllumajandustootjate otsetoetuskavade alusel makstavate toetuste nõuetele vastavusega, ümbersuunamisega ning ühtse haldus- ja kontrollisüsteemiga ning määruse (EÜ) nr 1234/2007 üksikasjalikud rakenduseeskirjad seoses veinisektori toetuskavade alusel makstavate toetuste nõuetele vastavusega (ELT 2009, L 316, lk 65), selle koosmõjus nõukogu 20. septembri 2005. aasta määrusega (EÜ) nr 1698/2005 Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta (ELT 2005, L 277, lk 1), mida on muudetud nõukogu 25. mai 2009. aasta määrusega (EÜ) nr 473/2009 (ELT 2009, L 144, lk 3; edaspidi „määrus nr 1698/2005"), ja komisjoni 7. detsembri 2006. aasta määrusega (EÜ) nr 1975/2006, millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005 rakendamise üksikasjalikud eeskirjad kontrollimenetluse rakendamise ja maaelu arengu toetusmeetmete nõuetele vastavuse kohta (ELT 2006, L 368, lk 74), mida on muudetud komisjoni 9. juuni 2009. aasta määrusega (EÜ) nr 484/2009 (ELT 2009, L 145, lk 25; edaspidi „määrus nr 1975/2006").

2 Taotlus on esitatud G. Szemerey ja Miniszterelnökséget vezető miniszter'i, kes on Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve õigusjärglane (peaministri kantselei, kes on põllumajanduse ja maaelu arengu ameti keskasutuse (edaspidi „keskasutus") õigusjärglane) vahelises kohtuvaidluses seoses keskasutuse otsusega jätta rahuldamata G. Szemerey pindalatoetuse taotlus ja määrata talle rahaline karistus selle taotluse esitamise tingimuste rikkumise eest.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Määrus nr 1698/2005

3 Määrusega nr 1698/2005 kehtestatakse üldeeskirjad, millega reguleeritakse maaelu arendamiseks Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondist (EAFRD) antavat ühenduse toetust.

4 Selles määruses ette nähtud maaelu arengu toetust antakse nelja telje kaudu, mida käsitletakse määruse IV jaotises olevas neljas vastavas jaos. Nii on 2. jao pealkiri „2. telg – Keskkonna ja paikkonna parandamine". Nimetatud 2. jaos oleva artikli 36 punkti a alapunktis iv on täpsustatud, et selle jao kohane toetus hõlmab muu hulgas põllumajandusmaa säästvale kasutusele suunatud meetmeid põllumajandusliku keskkonnatoetuse kaudu.

5 Määruse nr 1698/2005 artikli 74 lõikes 3 on sätestatud:

„Liikmesriigid tagavad iga maaelu arengu programmi puhul, et on loodud asjakohased juhtimis- ja kontrollisüsteemid, mis tagavad ülesannete selge jaotuse ja eraldamise korraldusasutuse ja muude organite vahel. […]"

Määrus nr 1975/2006

6 Määruses nr 1975/2006 on ette nähtud kontrolli ja nõuetele vastavust käsitlevad üksikasjalikud sätted määruse nr 1698/2005 kohaselt kehtestatud toetusmeetmete suhtes.

7 Määruse nr 1975/2006 artiklis 4 „Toetusetaotlused ja maksenõuded” on ette nähtud:

„1. Ilma et see piiraks käesoleva määruse erisätete kohaldamist, näevad liikmesriigid ette toetusetaotluste esitamise asjakohase korra.

[...]

3. Toetusetaotlusi ja maksenõudeid võib igal ajal pärast nende esitamist korrigeerida, kui pädev asutus on kindlaks teinud ilmsed vead.”

8 Selle määruse artiklis 5 „Kontrollimise üldpõhimõtted” on sätestatud:

„1. Ilma et see piiraks käesoleva määruse erisätete kohaldamist, tagavad liikmesriigid, et kõik ühenduse või riiklike õigusaktidega või maaelu arengu programmidega kehtestatud abikõlblikkuse kriteeriumid on kontrollitavad vastavalt liikmesriikide kehtestatavatele kindlakstehtavate näitajate kogumile.

[...]

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

9 Nimetatud määruse II osas „Haldus- ja kontrollieeskirjad” on I jaotis pealkirjaga „Maaelu arengu toetus 2. ja 4. telje alla kuuluvate teatavate meetmete alusel”. Selle määruse mainitud jaotise II peatükis „Kontrollid, vähendamised ja väljaarvamised” on artikkel 10. Nimetatud säte, mille pealkiri on „Üldpõhimõtted”, on sõnastatud järgmiselt:

„1. Toetusetaotlused ja järgmised maksenõuded vaadatakse läbi viisil, mis tagab tõhusa kontrolli toetuste andmise tingimuste täitmise üle.

2. Liikmesriigid määravad kindlaks sobivad meetodid ja vahendid, et kontrollida iga toetusmeetme puhul toetuste andmise tingimuste täitmist.

[...]

4. Abikõlblikkuse kriteeriumidele vastavuse kontrollimine hõlmab nii haldus- kui ka kohapealset kontrolli.

5. Nõuetele vastavust kontrollitakse kohapealsete kontrollide ja vajaduse korral halduskontrollide abil.

[...]”

10 Määruse nr 1975/2006 II peatüki I jao pealkiri on „Abikõlblikkuse kriteeriumidele vastavus”. Selles jaos on muu hulgas I alajagu „Kontrollimine”, mille artikli 11 „Halduskontroll” lõikes 1 on ette nähtud:

„Kõikide toetusetaotluste ja maksenõuete suhtes teostatakse halduskontrollid, mis hõlmavad kõiki võimalikke ja asjakohaseid haldusmeetmetega kontrollitavaid elemente. Menetlusega tagatakse tehtud kontrollimistöö, kontrollimise tulemuste ja lahknevuste korral võetud meetmete registreerimine.”

11 Nimetatud I jao II alajao pealkiri on „Vähendamised ja väljaarvamised”. Selles sisaldub artikkel 18 „Vähendamised ja väljaarvamised abikõlblikkuse kriteeriumidele mittevastavuse korral”, milles on ette nähtud:

„1. Juhul kui toetuse andmisega seotud mis tahes kohustusi, välja arvatud deklareeritud pindala suuruse või loomade arvuga seotuid, ei täideta, vähendatakse taotletud toetust või keeldutakse sellest.

2. Liikmesriik määrab kindlaks toetuse vähendamise summa eelkõige tuvastatud mittevastavuse tõsiduse, ulatuse ja püsivuse põhjal.

Mittevastavuse tõsidus sõltub eelkõige mittevastavuse tagajärgede olulisusest, võttes arvesse nende kriteeriumide taotletavat eesmärki, mida ei ole järgitud.

Mittevastavuse ulatus sõltub eelkõige mittevastavuse mõjust kogu tegevusele.

Kas mittevastavus on püsiv, sõltub eelkõige selle mõju ajalisest ulatusest või nende mõjude mõistlike vahenditega lõpetamise võimalusest.

3. Kui mittevastavus tuleneb tahtlikust eeskirjade eiramisest, arvatakse toetusesaaja kõnealuse meetme toetusesaajate hulgast välja nii asjaomasel kalendriaastal kui ka sellele järgneval kalendriaastal.”

Määrus nr 1122/2009

12 Määrusega nr 1122/2009 tunnistati kehtetuks komisjoni 21. aprilli 2004. aasta määrus (EÜ) nr 796/2004, millega kehtestatakse nõukogu määruses (EÜ) nr 1782/2003 (millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja teatavad toetuskavad põllumajandustootjate jaoks) ette nähtud nõuetele vastavuse, toetuse ümbersuunamise ning ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi rakendamise üksikasjalikud reeglid (ELT L 141, lk 18; ELT eriväljaanne 03/44, lk 243). Määruse nr 1122/2009 artikli 87 kohaselt on see määrus kohaldatav 1. jaanuaril 2010 algavate turustusaastate või toetusperioodidega seotud toetusetaotluste suhtes.

13 Määruse nr 1122/2009 põhjendused 19, 28 ja 29 on sõnastatud järgmiselt:

„(19) Tõhusa haldamise seisukohalt on otsustava tähtsusega, et taotlused toetusõiguste väärtuse suurendamiseks või jaotamiseks ühtse otsemaksete kava alusel esitataks täpselt. Seega peaksid liikmesriigid kehtestama taotluste esitamise tähtpäeva, mis ei oleks hilisem kui 15. mai. Menetluste lihtsustamiseks tuleks liikmesriikidel lubada otsustada, et asjaomased taotlused võib esitada ühtse taotlusega samal ajal. [...]

[...]

(28) Toetusetaotluste, pindalatoetuste taotluste muudatuste ja mis tahes tõendavate dokumentide, lepingute või deklaratsioonide esitamise ajalistest piirangutest kinnipidamine on möödapääsmatu selleks, et võimaldada siseriiklikel asutustel planeerida ja seejärel teha toetusetaotluste õigsuse tõhusat kontrolli. Seetõttu tuleks sätestada ajalised piirangud hilinenud taotluste vastuvõtmiseks. Lisaks tuleks kohaldada vähendamist, et ergutada põllumajandustootjaid tähtaegadest kinni pidama.

(29) Selleks et liikmesriigid saaksid toetusõigused õigeaegselt kehtestada, on oluline, et põllumajandustootjad esitaksid toetusõiguste taotlused täpselt. Kõnealuste taotluste hilisem esitamine peaks seetõttu olema lubatud üksnes sama lisatähtaja jooksul, mis antakse mis tahes hilinenud toetusetaotluste esitamiseks. Samuti tuleks kohaldada hoiatavat vähendamismäära, kui hilinemise põhjuseks ei ole vääramatu jõud või erandlikud asjaolud.”

14 Selle määruse artikli 23 „Hilinenud esitamine” lõikes 1 on ette nähtud:

„Välja arvatud juhul, kui on tegemist artiklis 75 viidatud vääramatu jõu ja erandlike asjaoludega, viib käesoleva määruse kohase toetusetaotluse esitamine pärast asjakohast tähtpäeva selleni, et põllumajandustootjale taotluse õigeaegsel esitamisel ette nähtud summat vähendatakse 1% iga tööpäeva kohta.

Ilma et see piiraks liikmesriikidel erimeetmete võtmist seoses vajadusega tõendavate dokumentide õigeaegse esitamise järele, mis võimaldaks planeerida ja teha tõhusat kontrolli, kohaldatakse esimest lõiku ka kooskõlas artiklitega 12 ja 13 pädevale asutusele esitatavate dokumentide, lepingute või deklaratsioonide puhul, kui sellised dokumendid, lepingud või deklaratsioonid on olulised vastava toetuskõlblikkuse kindlaksmääramiseks. Sellisel juhul vähendatakse asjaomase toetuse raames makstavat summat.

Kui hilinemine ületab 25 kalendripäeva, loetakse avaldus vastuvõetamatuks.”

15 Määruse nr 1975/2006 artikli 7 ja määruse nr 1122/2009 II lisas oleva vastavustabeli koosmõju kohaselt kohaldatakse viimati nimetatud määruse artiklit 23 *mutatis mutandis* olukordadele, mida reguleeritakse määrusega nr 1975/2006.

16 Määruse nr 1122/2009 artiklis 58 „Vähendamised või väljaarvamised üledeklareerimise puhul” on sätestatud:

„Kui põllukultuurirühma puhul pindalatoetuse kavade jaoks deklareeritud pindala, välja arvatud [nõukogu 19. jaanuari 2009. aasta määruse (EÜ) nr 73/2009, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames põllumajandustootjate suhtes kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja teatavad toetuskavad põllumajandustootjate jaoks, muudetakse määruseid (EÜ) nr 1290/2005, (EÜ) nr 247/2006, (EÜ) nr 378/2007 ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1782/2003 (ELT L 30, lk 16)], IV jaotise 1. peatüki 2. ja 5. jaos sätestatud tärklisekartuli- ja seemnetoetuse puhul, ületab kooskõlas käesoleva määruse artikliga 57 kindlaksmääratud pindala, arvutatakse toetus kindlaksmääratud pindala alusel, millest lahutatakse kahekordne leitud erinevus, kui see erinevus on suurem kui 3% või kaks hektarit, kuid mitte rohkem kui 20% kindlaksmääratud pindalast.

Kui see erinevus on suurem kui 20% kindlaksmääratud pindalast, siis ei maksta asjaomase põllukultuurirühma puhul pindalatoetust.

Kui erinevus on üle 50%, arvatakse põllumajandustootja taas toetuse saajate hulgast välja kuni selle summa ulatuses, mis vastab deklareeritud pindala ja kooskõlas käesoleva määruse artikliga 57 kindlaksmääratud pindala vahele. Kõnealune summa tasaarvestatakse kooskõlas komisjoni [21. juuni 2006. aasta] määruse (EÜ) nr 885/2006[, millega nähakse ette nõukogu määruse (EÜ) nr 1290/2005 kohaldamise üksikasjalikud eeskirjad seoses makseasutuste ja teiste organite akrediteerimise ning EAGF-i ja EAFRD raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmisega (ELT 2006, L 171, lk 90)] artikliga 5b. Kui kõnealust summat ei ole kooskõlas nimetatud artikliga võimalik täielikult tasaarvestada avastatud rikkumise kalendriaastale järgneva kolme kalendriaasta jooksul, siis tasumata jääk kustutatakse.”

17 Selle määruse artikli 75 „Vääramatu jõud ja erandlikud asjaolud” lõikes 1 on ette nähtud:

„Kui põllumajandustootja ei ole suutnud täita oma kohustusi vääramatu jõu või erandlike asjaolude tõttu, nagu on viidatud [määruse nr 73/2009] artiklis 31, säilitab ta oma õiguse toetusele selle pindala või loomade suhtes, mis olid toetuskõlblikud vääramatu jõu või erandliku asjaolu toimumise ajal. Kui sellisest vääramatust jõust või erandlikust asjaolust tulenev rikkumine hõlmab nõuete rikkumist, vastavat vähendamist ei kohaldata.”

Ungari õigus

18 Põllumajandus- ja maaelu arengu ministri määruse nr 61/2009 (V. 14.) Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist antava põllumajandusliku keskkonnatoetuse kasutamise üksikasjalike eeskirjade kohta (az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrárkörnyezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V.14.) FVM rendelet), mida on muudetud määrusega nr 31/2010 (edaspidi „määrus nr 61/2009”), § 29 lõikes 3 on ette nähtud:

„Paragrahvi 3 lõike 1 punkti a alapunktides aa–ac määratletud sihtprogrammide puhul on niisuguste haruldaste ohustatud põllukultuuride kasvatamise korral, mida peetakse XII või XIII lisa tähenduses põllukultuuride ajaloo ja geneetilisest seisukohast eriti oluliseks, või XIII lisa kohaselt köögiviljade kasvatamise korral toetuse saamiseks õigustatud isikul õigus saada vastavate põldude eest II peatükis ette nähtud suurendatud toetust, juhul kui põllumajandusteenuste amet kinnitab, et asjassepuutuv taimeliik on taim, millele on viidatud eespool nimetatud lisades.”

19 Nimetatud määruse § 43 lõikes 6 on sätestatud:

„Haruldase taimeliigi kasvatamise korral tuleb toetusetaotlusele lisada dokument, mis on koostatud haruldasi taimeliike käsitleva § 29 lõike 3 alusel.”

20 Nimetatud määruse § 55 lõike 4 kohaselt:

„Kui kohapealse kontrolli käigus selgub, et toetuse saamiseks õigustatud isikul ei ole § 29 lõikes 3 viidatud tõendit, lükatakse toetusetaotlus asjassepuutuva põllu osas üheks turustusaastaks tagasi.”

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

21 Põhikohtuasja kaebaja esitas 2010. aasta mais ühtse pindalatoetuse taotluse. Taotlus puudutas toetuse maksmist mahepõllumajanduslike põllukultuuride programmi raames 52,9 hektari suhtes, millest 29,69 hektaril pidi kasvatatama ohustatud ja haruldast põllukultuuri, mis on oluline nii geneetilisest kui ka põllukultuuride säilitamise seisukohast.

22 2010. aasta kevadel ja varasuvel oli selle põllukultuuri seemnete külvamine üleujutuste ja muude ilmastikunähtuste tõttu takistatud. Seetõttu esitas põhikohtuasja kaebaja esmalt 2010. aasta juunis ja seejärel 2010. aasta juulis deklaratsiooni vääramatu jõu kohta. Ungari ametiasutuste juhiseid järgides asendas põhikohtuasja kaebaja oma toetusetaotlusel ka puudutatud maatüki kasutusotstarbe koodi ja deklareeris selle „tootmisest kõrvale jäetud maana”.

23 Makseasutus jättis põhikohtuasja kaebaja esitatud toetusetaotluse 2011. aasta märtsis rahuldamata ja määras talle rahalise karistuse 2 483 953 Ungari forintit (HUF) (umbes 7900 eurot), mis kuulus tasaarvestamisele pindalatoetuse summadest, millele kaebajal järgmise kolme aasta jooksul muidu õigus oleks. Selle otsusega tunnistas nimetatud asutus ka G. Szemerey osutatud vääramatu jõu esinemist.

24 G. Szemerey esitas selle otsuse peale vaide keskasutusele, kes jättis selle 13. jaanuaril 2012 rahuldamata põhjusel, et põhikohtuasja kaebaja ei olnud koos pindalatoetuse taotlusega esitanud Ungari põllumajandusteenuste ameti koostatud tõendit haruldase taimeliigi kohta, mis on nõutav kõnealuse toetuse saamiseks (edaspidi „vaidlusalune tõend”).

25 Eelotsusetaotlusest ilmneb, et Ungari seadusandja muutis määruses nr 61/2009 ette nähtud eeskirju haruldaste taimeliikide kohta koostatavate tõendite kohta alates 30. märtsist 2010. Muudatuse jõustumisest peab toetuse taotleja esitama selle tõendi samal ajal kui ühtse pindalatoetuse taotluse ehk käesoleval juhul enne 15. maid 2010, samas kui enne seda seadusemuudatust tuli nimetatud tõend esitada ainult kohapealse kontrolli käigus.

26 Kuna G. Szemerey ei esitanud vaidlusalust tõendit samal ajal kui pindalatoetuse taotlust, leidis keskasutus, et kõnealuse haruldase taimeliigi kasvatamiseks mõeldud põlde ei saa toetuse summa kindlaksmääramisel arvesse võtta. Keskasutus leidis nimelt, et põhikohtuasja kaebaja taotluses erines deklareeritud pindala kindlaksmääratud pindalast rohkem kui 50%. Keskasutus järeldas sellest, et G. Szemerey toetusetaotluses oli tegemist „üledeklareerimisega" määruse nr 1122/2009 tähenduses, ja ta otsustas kohaldada määruse artiklis 58 ette nähtud karistusi. Lisaks leidis keskasutus oma otsuses, et kuna kõnealust haruldast taimeliiki külvatakse harilikult kevadel, pidi G. Szemerey toetusetaotluse esitamise hetkel teadma, et tal ei ole võimalik vaidlusalust tõendit 15. maiks 2010 omandada, nii et tal oleks sellest hetkest alates olnud võimalik oma taotlus muuta mõne muu, mitteharuldase taimeliigi taotluseks.

27 Põhikohtuasja kaebaja esitas keskasutuse otsuse peale kaebuse Gyulai Közigazgatási és munkaügyi bíróságile (Gyula haldus- ja töökohus), vaidlustades selle otsuse seaduslikkuse.

28 Neil asjaoludel otsustas Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Gyula haldus- ja töökohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas määruse nr 796/2004 põhjenduses 20 silmas peetud paindlikkuse ja muutmise võimaluse põhimõtteid, põhjendust 27 ning määruse nr 1122/2009 põhjendusi 18, 23 ja 26 tuleb tõlgendada selliselt, et nendega on vastuolus sellised liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt haruldaste taimeliikide kasvatamiseks antava toetuse maksmise taotlusele tuleb lisada tõend haruldase taimeliigi kohta, võttes arvesse seda halduspraktikat, mille kohaselt tõendit võis taotleda ainult enne maksmise taotluse esitamist, ajavahemikul 2.–15. aprillini 2010, ja selle sai lisana esitada ainult ühtse pindalatoetuse taotluse esitamisega samal ajal ning õigusnormid ei võimaldanud kõrvaldada taotluse puudusi, mis tulenesid tõendi esitamata jätmisest?

2. Kas need õigusnormid on kooskõlas liikmesriigi kohustusega mitte ohustada ühtse põllumajanduspoliitika eesmärke ja kas võib asuda seisukohale, et haruldaste taimeliikide kasvatajate liidu õigusest tulenevate toetuste taotlemine muutus 2010. aastal õigusnormi muudatuse vastuvõtmisel võimatuks või ülemäära raskeks ja ettearvamatuks?

3. Kas määruse nr 796/2004 põhjendusega 57 ja määruse nr 1122/2009 põhjendusega 75, kuid eelkõige proportsionaalsuse põhimõttega on vastuolus selline halduspraktika, mille kohaselt haruldase taimeliigi tõendi puudumisel määratakse „üledeklareerimise" tõttu sanktsioon taotluse suhtes tervikuna, ilma et kaalutaks tahtlikkust, hooletust või muid asjaolusid, kui maksmise taotlus on ülejäänud osas kõikide põllumassiivide puhul toetuskõlblik ning põllumajandustootja kasvatab deklareeritud maatükil deklareeritud taimeliiki?

4. Kas määruse nr 796/2004 põhjendustes 67 ja 71 ning määruse nr 1122/2009 põhjenduses 75 sätestatud erandlikud asjaolud on kohaldatavad juhul, kui põllumajandustootja tugineb vastuolulisele või nõuetevastasele halduspraktikale kui erandlikule asjaolule ja soovib tõendada, et tema eksimuse põhjustas täielikult või osaliselt haldusorgani praktika?

5. Kas põllumajandustootja vastuvõetavaks loetud argumendid, et seoses kogu tema tootmistegevuse (külv) ärajäämisega oli tegemist vääramatu jõuga, on kvalifitseeritavad selliste, määruse nr 796/2004 põhjenduses 67 ja määruse nr 1122/2009 põhjenduses 93 silmas peetud faktiliselt õigete andmetena, mis vabastavad põllumajandustootja vastutusest haruldase taimeliigi kasvatamise tõendi esitamata jätmise eest, ja vabastavad ta seega taotluse suhtes tervikuna sanktsioonidest?"

Eelotsuse küsimuste analüüs

Vastuvõetavus

29 Ungari valitsus väidab, et eelotsuse küsimused on vastuvõetamatud, sest need ei puuduta mitte liidu asjakohastes õigusaktides sisalduvaid õigusnorme, vaid üksnes määruste nr 796/2004 ja nr 1122/2009 põhjendusi.

30 Sellega seoses tuleb märkida, et ELTL artiklis 267 sätestatud liikmesriigi kohtute ja Euroopa Kohtu vahelises koostöömenetluses on Euroopa Kohtu ülesanne anda liikmesriigi kohtule tarvilik vastus, mis võimaldaks viimasel poolelioleva kohtuasja lahendada. Seda arvestades tuleb Euroopa Kohtul temale esitatud küsimused vajaduse korral ümber sõnastada. Euroopa Kohtu ülesanne on nimelt tõlgendada kõiki liidu õiguse sätteid, mida liikmesriigi kohtud vajavad oma kohtuasjade lahendamiseks, isegi kui need kohtud ei ole selliseid sätteid Euroopa Kohtule esitatud küsimustes otseselt maininud (kohtuotsus Fuß, C-243/09, EU:C:2010:609, punkt 39 ja seal viidatud kohtupraktika).

31 Järelikult, hoolimata sellest, et eelotsusetaotluse esitanud kohus on oma küsimustes formaalselt piirdunud ainult määruste nr 796/2004 ja nr 1122/2009 põhjenduste tõlgenduse küsimisega, ei takista see asjaolu Euroopa Kohut esitamast liikmesriigi kohtule kõiki liidu õiguse tõlgendamise aspekte, mis võivad olla tarvilikud liikmesriigi kohtu menetluses oleva kohtuasja lahendamisel, olenemata sellest, kas liikmesriigi kohus neile oma küsimuses viitas või mitte. Sellisel juhul on Euroopa Kohtu ülesanne tuletada liikmesriigi kohtu esitatud kõigist asjaoludest ja eelkõige eelotsusetaotluse põhjendustest need liidu õiguse aspektid, mida on vaidluse eset silmas pidades vaja tõlgendada (vt selle kohta kohtuotsus Fuß, C-243/09, EU:C:2010:609, punkt 40 ja seal viidatud kohtupraktika).

32 Selles osas ei ole vaidlust selle üle, et põhikohtuasja kaebaja esitas põhikohtuasjas käsitletava toetusetaotluse määruse nr 1698/2005 (mille rakendamise üksikasjalikud eeskirjad eelkõige kontrollimenetluse rakendamise ja toetusmeetmete nõuetele vastavuse kohta on kehtestatud määrusega nr 1975/2006) artikli 36 punkti a alapunktis iv sätestatud põllumajandusliku keskkonnatoetuse saamiseks. Määruse nr 1975/2006 artiklist 7 tuleneb lisaks, et seda liiki toetusetaotlustele, nagu on vaidluse all põhikohtuasjas, kohaldatakse määrusega nr 1122/2009 asendatud määruse nr 796/2004 teatavaid sätteid, muu hulgas selle artiklit 23 *mutatis mutandis*. Lisaks on selge, et põhikohtuasja asjaoludel kohaldati määruse nr 1122/2009 artikli 58 kolmandat lõiku.

33 Niisiis tuleb nii aru saada, et eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib esitatud küsimuste abil välja selgitada, kas liidu õigusega ja eelkõige käesoleva kohtuotsuse eelmises punktis mainitud põllumajandusliku keskkonnatoetuse maksmist käsitlevate liidu õiguse sätetega on vastuolus niisugused liikmesriigi õigusnormid nagu need, mis on vaidluse all põhikohtuasjas ja mis esiteks näevad põllumajandusliku keskkonnatoetuse taotluse vastuvõetavuse tingimusena ette, et taotleja peab hiljemalt koos toetusetaotlusega esitama makseasutusele sellise dokumendi nagu vaidlusalune tõend, ja mis teiseks näevad ette, et selle dokumendi ettenähtud tähtajaks esitamata jätmise korral karistatakse taotlejat taotluse tervikuna rahuldamata jätmisega ja kolmel järgmisel aastal makstava toetuse vähendamisega.

34 Sellest järeldub, et esitatud eelotsuse küsimused on vastuvõetavad.

Esimene ja teine küsimus

35 Esimese ja teise küsimusega, mida tuleb analüüsida koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitust selle kohta, kas määruse nr 1122/2009 artikliga 23, koosmõjus määrustega nr 1698/2005 ja nr 1975/2006, on vastuolus see, kui niisugused liikmesriigi õigusnormid, nagu on

vaidluse all põhikohtuasjas, nõuavad, et põllumajandusliku keskkonnatoetuse taotleja esitaks makseasutusele toetusetaotlusega samal ajal tõendi haruldase taimeliigi kohta, mis on nõutav kõnealuse toetuse saamiseks.

36 Sissejuhatuseks tuleb märkida, et eelmises punktis mainitud üheski määruses ei ole konkreetseid sätteid, millega niisugused liikmesriigi õigusnormid selgelt vastuolus oleks.

37 Seoses maaelu arengu programmidega on määruse nr 1698/2005 artiklis 74 ette nähtud, et liikmesriigid peavad oma programmides ette nägema süsteemi, mis võimaldab tagada nende programmide tõhusa kontrolli.

38 Täpsemalt on määruse nr 1975/2006 artikli 5 lõikes 1 ette nähtud, et liikmesriigid peavad tagama, et kõik ühenduse või riiklike õigusaktidega või maaelu arengu programmidega kehtestatud abikõlblikkuse kriteeriumid oleksid kontrollitavad vastavalt liikmesriikide kehtestatavatele kindlakstehtavate näitajate kogumile. Nimetatud artikli lõike 3 kohaselt peavad need näitajad muu hulgas võimaldama tagada, et keegi ei saaks toetust õigustamatult ega saaks kasu toetuskava eesmärkide vastaselt.

39 Sellega seoses tuleb märkida, et toetustaotluste ja maksenõuete kontrollimeetmed, mis on ette nähtud määruse nr 1975/2006 artiklis 10, jätavad liikmesriikidele vabaduse määrata kindlaks sobivad meetodid ja vahendid, et kontrollida iga toetusmeetme puhul toetuste andmise tingimuste täitmist. Nimetatud artikli lõikes 4 on täpsustatud, et abikõlblikkuse kriteeriumidele vastavuse kontrollimine hõlmab nii haldus- kui ka kohapealset kontrolli. Halduskontrolli kohta on määruse nr 1975/2006 artiklis 11 on ette nähtud, et halduskontrolle teostatakse kõikide toetusetaotluste ja maksenõuete suhtes, mis hõlmavad kõiki võimalikke ja asjakohaseid haldusmeetmetega kontrollitavaid elemente.

40 Käesoleval juhul väidavad keskasutus ja Ungari valitsus, et liikmesriigi õiguse kohaselt on vaidlusaluse tõendi esitamine toetusetaotluse vastuvõetavuse tingimus, mis võimaldab pädevatel ametiasutustel eelnevalt kontrollida taotleja abikõlblikkust asjaomasest kavast toetuse saamiseks, teenides nii kontrolli tõhustamise eesmärki – seda asjaolu peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus. Sellega seoses tuleb märkida, et nõue, et niisugune tõend esitataks koos toetusetaotlusega, võimaldab hoolitseda selle eest, et makseid ei tehtaks enne kontrolli lõppemist, ja seeläbi tagada vastavalt liidu seadusandja poolt määruse nr 1975/2006 põhjenduses 4 väljendatud kavatsusele niisuguse kontrolli ennetav mõju.

41 Sellest järeldub, et liikmesriigi õigusnormid, mis põllumajandusliku keskkonnatoetuse vastuvõetavuse tingimusena nõuavad nii nagu põhikohtuasjas, et toetuse taotleja esitaks makseasutusele hiljemalt koos toetusetaotlusega niisuguse tõendi nagu need, mille üle käib vaidlus käesolevas asjas, jäävad liikmesriikidel vastavalt määruse nr 1975/2006 artiklite 5, 10 ja 11 kohaselt oleva kaalutlusruumi piiresse ja teenivad nende sätetega taotletavat eesmärki tagada kõnealuse kontrolli tõhusus.

42 Sellele vaatamata ei tohi liikmesriikide poolt kaalutlusõiguse raames võetud meetmed kahjustada määruste nr 1698/2005, nr 1975/2006 ja nr 1122/2009 sätete kasulikku mõju ega liidu õiguse üldpõhimõtteid, eriti proportsionaalsuse põhimõtet (vt analoogia alusel kohtuotsus Bonn Fleisch, C-1/06, EU:C:2007:396, punkt 40) ja õiguskindlust (vt analoogia alusel kohtumäärus Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, punktid 31 ja 32).

43 Esiteks rõhutab põhikohtuasja kaebaja oma kirjalikes seisukohtades, et see regulatsioon on ebaproportsionaalne, kuna selles on ette nähtud tähtaeg, mille möödumisel ei ole taotluse puuduste kõrvaldamine enam võimalik, kui kõnealust tõendit ei ole olnud võimalik tähtaegselt esitada.

44 Sellega seoses tuleb märkida, et vastavalt määruse nr 1122/2009 põhjendustele 19 ja 28 on toetusetaotluste ja neid taotlusi täiendavate tõendavate dokumentide esitamise tähtaegade kindlaksmääramine liikmesriikide poolt möödapääsmatu, tagamaks liidu põllumajandustoetuste alase õigusega taotletava tõhusa haldamis-ja kontrollieesmärgi saavutamine.

45 Samas on määruse nr 1122/2009 artiklis 23 sõnaselgelt ette nähtud, et toetusetaotluste ja tõendavate dokumentide esitamise menetluses tuleb ette näha 25-päevane täiendav tähtaeg pärast liikmesriikide määratud lõpptähtpäeva, et teha võimalikuks kõnealuste taotluste ja tõendavate dokumentide hilinenult esitamine, kusjuures sel juhul kuulub kohaldamisele nimetatud sättes ette nähtud sanktsioon.

46 Keskasutus kinnitas Euroopa Kohtu istungil, et põhikohtusjas vaidluse all olevad õigusnormid näevad vastavalt määruse nr 1122/2009 artikli 23 lõikele 1 vaidlusaluse tõendi esitamiseks ette 25-päevase täiendava tähtaja – seda asjaolu peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.

47 Teiseks tuleb seoses õiguskindluse põhimõtte rikkumisega, mis põhikohtusja kaebaja väitel tuleneb niisuguste dokumentide nagu vaidlusalune tõend esitamise korra muutmisest 2010. aastal, meelde tuletada, et see põhimõte nõuab, et isikutele soovimatuid tagajärgi kaasa toov normistik peab olema selge ja täpne ning selle kohaldamine tema subjektidele ettenähtav (kohtumäärus Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, punkt 32 ja seal viidatud kohtupraktika).

48 Euroopa Kohus on juba otsustanud, et üksikisik ei saa siiski oodata, et õigusaktide muudatusi üldse ei tehtaks, küll aga saab ta vaidlustada selliste muudatuste rakendussätteid. Õiguskindluse põhimõte nõuab eelkõige, et seadusandja arvestaks ettevõtjate eriolukordi ning võtaks võimaluse korral uute õigusnormide kohaldamiseks vastu mugandusi (kohtumäärus Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, punkt 33 ja seal viidatud kohtupraktika).

49 Käesoleval juhul tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtul hinnata, kas põhikohtuasjas vaidluse all olevate uute õigusnormide jõustumise kord võimaldas asjassepuutuvatel ettevõtjatel nendes normides ette nähtud nõudeid mõistlikel tingimustel täita, ja eelkõige kontrollida, kas see võimaldas põhikohtuasja kaebajal omandada ja esitada vaidlusalune tõend liikmesriigi muudetud õigusnormides ette nähtud tähtaja jooksul.

50 Sellega seoses peab eelotsusetaotluse esitanud kohus eelkõige kontrollima, kas peab paika keskasutuse väide, et nõue esitada tõend haruldaste taimeliikide kohta ei ole uus ja ega uued õigusnormid ei näinud ette siduvat tähtaega tõendi pädevalt ametiasutuselt taotlemiseks, ning neid asjaolusid oma hinnangus arvese võtma.

51 Kõiki eelnevaid kaalutlusi arvestades tuleb esimesele ja teisele küsimusele vastata, et määruse nr 1122/2009 artiklit 23 koosmõjus määrustega nr 1698/2005 ja nr 1975/2006 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus, kui niisugused liikmesriigi õigusnormid, nagu on vaidluse all põhikohtuasjas, nõuavad, et põllumajandusliku keskkonnatoetuse taotleja esitaks makseasutusele toetusetaotlusega samal ajal tõendi haruldase taimeliigi kohta, mis on nõutav kõnealuse toetuse saamiseks, tingimusel et need õigusnormid võimaldavad asjassepuutuvatel ettevõtjatel nendes normides ette nähtud nõudeid mõistlikel tingimustel täita; seda asjaolu peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.

Kolmas, neljas ja viies küsimus

52 Kolmanda, neljanda ja viienda küsimusega, mida tuleb analüüsida koos, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas määruse nr 1122/2009 artikli 58 kolmandat lõiku tuleb tõlgendada nii, et selles sättes ette nähtud karistus on kohaldatav põllumajandusliku keskkonnatoetuse taotlejale, kes jätab toetusetaotlusele lisamata niisuguse dokumendi nagu vaidlusalune tõend.

53 Sissejuhatuseks tuleb rõhutada, et põhikohtuasja pooled on eri meelt põhjustes, mille tõttu põhikohtuasja kaebaja ei esitanud vaidlusalust tõendit liikmesriigi õigusnormides ette nähtud tähtaja jooksul. Põhikohtuasja kaebaja hinnangul on see olukord tingitud vääramatust jõust, mis takistas tal kõnealust taimeliiki külvata ja niisiis tõendit õigel ajal omandada. Keskasutus omakorda väidab, et tõendi oleks saanud omandada ka enne selle liigi külvamist ja seega oleks olnud võimalik see tähtaegselt esitada.

54 Sellegipoolest on selge, et põhikohtuasja kaebaja tegematajätmist karistati määruse nr 1122/2009 artikli 58 kolmanda lõigu alusel, mis käsitleb vähendamisi või väljaarvamisi üledeklareerimise puhul pindalatoetuse taotlustes. Samas tuleb tõdeda, et põhikohtuasja kaebajale etteheidetav rikkumine ei puuduta mitte toetusetaotluses deklareeritava pindala suurusega seotud kohustust, vaid vaidlusaluse tõendi tähtaegselt esitamise kohustust, mille abil tõendatakse, et abikõlblikkuse tingimused olid täidetud.

55 Seetõttu tuleb tõdeda, et kõnealune rikkumine ei puuduta mitte määruse nr 1122/2009 artiklit 58, vaid selle määruse artikli 23 lõike 1 teist ja kolmandat lõiku, kuivõrd viimati nimetatud sättes on ette nähtud eraldi sanktsioonid niisuguste rikkumiste eest, nagu on märgitud ka käesoleva kohtuotsuse punktis 45.

56 Nimetatud sätte kohaselt viib toetusetaotluse esitamine pärast asjakohast tähtpäeva selleni, et taotluse õigeaegsel esitamisel ette nähtud summat vähendatakse 1% iga tööpäeva kohta, välja arvatud juhul, kui tegemist on sama määruse artiklis 75 viidatud vääramatu jõu ja erandlike asjaoludega. Ühtlasi on nimetatud sättes ette nähtud, et kui hilinemine ületab 25 kalendripäeva, loetakse taotlus vastuvõetamatuks.

57 Sellest järeldub, et niisuguses olukorras, nagu on käsitluse all põhikohtuasjas, kus toetuse taotleja ei ole vaidlusalust tõendit esitanud ei toetusetaotluse esitamise tähtpäevaks ega täiendava 25-päevase tähtaja jooksul, mis on ette nähtud niisuguse taotluse ja sellega koos esitatavate tõendavate dokumentide esitamiseks, on määruse nr 1122/2009 artikli 23 lõike 1 kolmandas lõigus ainsa karistusena ette nähtud, et toetusetaotlus tuleb tunnistada vastuvõetamatuks.

58 Mis puudutab küsimust, kas põhikohtuasja kaebajale etteheidetav rikkumine on tingitud vääramatust jõust ja kas seetõttu tuleks määruse nr 1122/2009 artikli 23 lõike 1 kolmandas lõigus ette nähtud karistus kohaldamata jätta, siis tuleb märkida, et tegemist on faktiliste asjaolude hindamisega, mille puhul tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtul kontrollida, kas see rikkumine on tingitud ettevõtjast olenematutest asjaoludest, mis on ebatavalised ja ettenägematud ning mille tagajärgi ei olnud kogu rakendatud hoolsusele vaatamata võimalik vältida (vt selle kohta kohtuotsus Parras Medina, C-208/01, EU:C:2002:593, punkt 19 ja seal viidatud kohtupraktika).

59 Eelnevaid kaalutlusi arvestades tuleb kolmandale, neljandale ja viiendale küsimusele vastata, et määruse nr 1122/2009 artikli 58 kolmandat lõiku tuleb tõlgendada nii, et selles sättes ette nähtud karistus ei ole kohaldatav põllumajandusliku keskkonnatoetuse taotlejale, kes jätab toetusetaotlusele lisamata niisuguse dokumendi nagu vaidlusalune tõend. Nimetatud määruse artikli 23 lõike 1 kolmandat lõiku tuleb tõlgendada nii, et põhimõtteliselt tingib niisugune tegematajätmine põllumajandusliku keskkonnatoetuse taotluse vastuvõetamatuse.

Kohtukulud

60 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (neljas koda) otsustab:

1. **Komisjoni 30. novembri 2009. aasta määruse (EÜ) nr 1122/2009 (millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 73/2009 üksikasjalikud rakenduseeskirjad seoses põllumajandustootjate otsetoetuskavade alusel makstavate toetuste nõuetele vastavusega, ümbersuunamisega ning ühtse haldus- ja kontrollisüsteemiga ning määruse (EÜ) nr 1234/2007 üksikasjalikud rakenduseeskirjad seoses veinisektori toetuskavade alusel makstavate toetuste nõuetele vastavusega) artiklit 23 selle koosmõjus nõukogu 20. septembri 2005. aasta määrusega (EÜ) nr 1698/2005 Maaelu Arengu Euroopa**

Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta (muudetud nõukogu 25. mai 2009. aasta määrusega (EÜ) nr 473/2009) ja komisjoni 7. detsembri 2006. aasta määrusega (EÜ) nr 1975/2006 (millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005 rakendamise üksikasjalikud eeskirjad kontrollimenetluse rakendamise ja maaelu arengu toetusmeetmete nõuetele vastavuse kohta, muudetud komisjoni 9. juuni 2009. aasta määrusega (EÜ) nr 484/2009) tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus, kui niisugused liikmesriigi õigusnormid nagu need, mille üle käib vaidlus põhikohtuasjas, nõuavad, et põllumajandusliku keskkonnatoetuse taotleja esitaks makseasutusele toetusetaotlusega samal ajal tõendi haruldase taimeliigi kohta, mis on nõutav kõnealuse toetuse saamiseks, tingimusel et need õigusnormid võimaldavad asjassepuutuvatel ettevõtjatel nendes normides ette nähtud nõudeid mõistlikel tingimustel täita; seda asjaolu peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.

2. **Määruse nr 1122/2009 artikli 58 kolmandat lõiku tuleb tõlgendada nii, et selles sättes ette nähtud karistus ei ole kohaldatav põllumajandusliku keskkonnatoetuse taotlejale, kes jätab toetusetaotlusele lisamata niisuguse dokumendi nagu vaidlusalune tõend. Nimetatud määruse artikli 23 lõike 1 kolmandat lõiku tuleb tõlgendada nii, et põhimõtteliselt tingib niisugune tegematajätmine põllumajandusliku keskkonnatoetuse taotluse vastuvõetamatuse.**

Allkirjad