Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (kuues koda)

17. detsember 2020*

Eelotsusetaotlus – Ühine põllumajanduspoliitika – Määrus (EL) nr 1307/2013 – Põllumajandustootjatele toetuskavade alusel makstavate otsetoetuste eeskirjad – Põhitoetuskava – Artikli 24 lõike 2 esimene lause – Mõiste „põllumajandustootja kasutuses olev toetuskõlblik hektar“ – Maa ebaseaduslik kasutamine kolmanda isiku poolt – Artikli 32 lõike 2 punkti b alapunkt ii – Metsastatud maa tootmisest kõrvale jätmise toetusõiguste aktiveerimise taotlus – Mõiste „maa, mis andis õiguse saada toetust 2008. aastal“ – Ühtse otsemakse kava või ühtse pindalatoetuse kava

Kohtuasjas C-216/19,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Verwaltungsgericht Berlini (Berliini halduskohus, Saksamaa) 28. veebruari 2019. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 11. märtsil 2019, menetluses

WQ

versus

Land Berlin,

EUROOPA KOHUS (kuues koda),

koosseisus: koja president L. Bay Larsen (ettekandja), kohtunikud C. Toader ja M. Safjan,

kohtujurist: P. Pikamäe,

kohtusekretär: ametnik M. Krausenböck,

arvestades kirjalikku menetlust ja 25. juuni 2020. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

– WQ, esindades iseennast,

– Saksamaa valitsus, esindajad: J. Möller ja D. Klebs,

– Hispaania valitsus, esindajad: S. Centeno Huerta, J. Ruiz Sánchez ja A. Rubio González,

– Prantsuse valitsus, esindaja: C. Mosser,

– Madalmaade valitsus, esindajad: M. K. Bulterman, J. Langer ja J. M. Hoogveld,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

– Euroopa Komisjon, esindajad: B. Hofstötter ja A. Sauka,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus puudutab seda, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrust (EL) nr 1307/2013, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames toetuskavade alusel põllumajandustootjatele makstavate otsetoetuste eeskirjad ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EÜ) nr 637/2008 ja (EÜ) nr 73/2009 (ELT 2013, L 347, lk 608, ja parandus ELT 2016, L 130, lk 6).

2 Taotlus on esitatud kohtuvaidluses WQ ja Land Berlini (Berliini liidumaa, Saksamaa) vahel seoses eeskirjadega, mis on kohaldatavad olukorras, kus sama toetuskõlbliku ala eest on esitatud kaks sellist põllumajanduse toetusõiguste jaotamise taotlust, mis on sätestatud ühise põllumajanduspoliitika raames, ning seoses eeskirjadega, mis on kohaldatavad mõistele „toetuskõlblik hektar“ seoses toetusõiguste jaotamisega metsastatud ala eest.

Õiguslik raamistik

Määrus (EÜ) nr 1257/1999

3 Nõukogu 17. mai 1999. aasta määruse (EÜ) nr 1257/1999 Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi (EAGGF) toetuse kohta maaelu arendamiseks ning teatavate määruste muutmise ja kehtetuks tunnistamise kohta (EÜT 1999, L 160, lk 80; ELT eriväljaanne 03/25, lk 391) artikli 31 lõike 1 esimeses lõigus oli sätestatud:

„Põllumajandusmaa metsastamisele antakse toetust tingimusel, et istutamine toimub keskkonnasõbralikul viisil ja kohalikke olusid arvestades.“

Määrus (EÜ) nr 1782/2003

4 Nõukogu 29. septembri 2003. aasta määruse (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 2003, L 270, lk 1; ELT eriväljaanne 03/04, lk 269), nõukogu 29. aprilli 2008. aasta määrusega (EÜ) nr 479/2008 (ELT 2008, L 148, lk 1) muudetud redaktsioonis, artikli 2 punktis a oli sätestatud:

„Käesoleva määruse kohaldamisel kasutatakse järgmisi mõisteid:

„põllumajandustootja“ – füüsiline või juriidiline isik või selliste isikute rühm, olenemata sellest, missugune õiguslik seisund sellele rühmale ja rühma liikmetele on siseriikliku õigusega antud, kelle põllumajandusettevõte asub ühenduse territooriumil, nagu on osutatud [EÜ] artiklis 299, ning kes tegeleb põllumajandusliku tegevusega,“.

5 Määruse II jaotisse „Üldsätted“ kuuluvas artiklis 22 „Toetusetaotlused“ oli sätestatud:

„1. Põllumajandustootja esitab igal aastal ühtse otsemaksega hõlmatavate otsetoetuste taotluse, märkides taotluses vajadusel:

– kõik ettevõtte põllud,

[…]

– toetusõiguste arv ja summa,

– mis tahes muu käesoleva määrusega või asjaomaste liikmesriikide poolt ettenähtud teave.

2. Liikmesriik võib otsustada, et abitaotluses tuleb märkida üksnes muutused, mis on toimunud võrreldes eelmisel aastal esitatud toetusetaotlusega. Liikmesriigid jaotavad eelmisel aastal kindlaksmääratud pindaladel põhinevad valmistrükitud vormid ning graafilise materjali, märkides kõnealuste alade asukoha, ja kui see on asjakohane, oliivipuude paiknemise.

[…]“.

6 Määruse artikli 23 „Toetuskõlblikkuse kontroll“ lõigetes 1 ja 2 oli sätestatud:

„1. Liikmesriigid viivad läbi toetusetaotluste halduskontrolli, mis hõlmab toetuse maksmise toetuskõlbliku pindala ning vastavate toetusõiguste kontrolli.

2. Halduskontrolle täiendatakse kohapeal tehtavate kontrollide süsteemiga, et kontrollida toetuste saamise õigust. […]“.

7 Määruse artikli 25 „Nõuetele vastavuse kontrollimine“ lõikes 1 oli ette nähtud:

„Liikmesriigid kontrollivad kohapeal, kas põllumajandustootja täidab 1. peatükis osutatud kohustusi.“

8 Määruse nr 1782/2003 III jaotise 1. peatükki kuuluva artikli 33 „Toetuskõlblikkus“ lõikes 1 oli sätestatud:

„Põllumajandustootjatel on juurdepääs ühtsele otsemaksete kavale, kui

a) neile on antud artiklis 38 osutatud võrdlusperioodi jooksul toetust vähemalt ühe VI lisas osutatud toetuskava alusel, […]

b) nad on saanud põllumajandusettevõtte või osa sellest tegeliku või eeldatava pärandina põllumajandustootjalt, kes vastab punktis a osutatud tingimustele, või

c) nad on saanud toetusõigused riiklikust reservist või üleandmise tulemusel.“

9 Määruse artikli 34 „Kohaldamine“ lõikes 3 oli sätestatud:

„Välja arvatud artikli 40 lõikes 4 määratletud vääramatu jõu ja erandlike asjaolude korral, ei anta toetusõigusi artikli 33 lõike 1 punktides a ja b osutatud põllumajandustootjatele ega riiklikust reservist toetusõigusi saavatele põllumajandustootjatele, kui nad ei esita ühtse otsemaksete kava esimese kohaldamisaasta 15. maiks ühtse otsemaksete kava taotlust.

[…]“.

10 Määruse artiklis 44 „Toetusõiguste kasutamine“ oli sätestatud:

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

2. „Toetuskõlblik hektar“ on põllumajandusettevõtte mis tahes põllumajandusmaa, välja arvatud metsa all olevad pindalad ning mittepõllumajanduslikuks tegevuseks kasutatavad pindalad.

3. Põllumajandustootja deklareerib maatükid, mis vastavad mis tahes toetusõigusega seotud toetuskõlblikule hektarile. Välja arvatud vääramatu jõu või erandlike asjaolude korral, on need maatükid põllumajandustootja käsutuses liikmesriigi kehtestatud kuupäeval, mis ei ole hilisem, kui asjaomases liikmesriigis kehtestatud kuupäev toetusetaotluse muutmiseks.

[…]“.

11 Määruse artiklis 54 „Maa tootmisest kõrvaldamise õiguste kasutamine“ oli ette nähtud:

„1. Iga maa tootmisest kõrvale jätmise õigus, millega on seotud maa tootmisest kõrvale jätmise toetuskõlblik hektar, annab õiguse maa tootmisest kõrvale jätmise õigusega kindlaksmääratud summa maksmiseks.

2. Erandina artikli 44 lõikest 2 on „maa tootmisest kõrvale jätmise toetuskõlblik hektar“ põllumajandusettevõtte mis tahes haritav maa, välja arvatud pindalad, mis on 2003. aastaks pindalatoetuse taotluste esitamiseks ettenähtud kuupäeval püsikultuuride või metsa all või mida kasutatakse mittepõllumajanduslikuks tegevuseks või püsikarjamaana. […]

Pärast 28. juunit 1995 tehtud kohaldamise tulemusel võib tootmisest kõrvale jäetud maade hulka lugeda siiski järgmised pindalad:

[…]

– [määruse nr 1257/1999] artikli 31 kohaselt metsastatud pindalad.

[…]“.

Määrus (EL) nr 1306/2013

12 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1306/2013 ühise põllumajanduspoliitika rahastamise, haldamise ja seire kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EMÜ) nr 352/78, (EÜ) nr 165/94, (EÜ) nr 2799/98, (EÜ) nr 814/2000, (EÜ) nr 1290/2005 ja (EÜ) nr 485/2008 (ELT 2013, L 347, lk 549) artikli 58 lõikes 2 on sätestatud:

„Liikmesriigid loovad tõhusad haldus- ja kontrollisüsteemid, et tagada kooskõla liidu toetuskavasid reguleerivate õigusaktidega, mille eesmärk on minimeerida [Euroopa Liidule] rahalise kahju tekitamise ohtu.“

13 Määruse artikli 59 lõikes 1 on sätestatud:

„Kui ei ole sätestatud teisiti, hõlmab artikli 58 lõike 2 kohaselt liikmesriikide loodav süsteem kõigi toetuse- ja maksetaotluste süstemaatilisi halduskontrolle. Kõnealust süsteemi täiendavad kohapealsed kontrollid.“

14 Määruse artikli 63 lõikes 1 on sätestatud:

„Kui leitakse, et toetusesaaja ei vasta rahastamiskõlblikkuse tingimustele, ei täida põllumajandusalaste sektoripõhiste õigusaktidega ettenähtud toetuse andmise tingimustega seotud kohustusi või muid kohustusi, toetust ei maksta või selle maksmine lõpetatakse täielikult või osaliselt ja vajaduse korral vastavaid määruse […] nr 1307/2013 artiklis 21 osutatud toetusõigusi ei määrata või nende määramine tunnistatakse kehtetuks.“

Määrus (EL) nr 1307/2013

15 Määruse nr 1307/2013 põhjenduses 2 on märgitud:

„Üks [ühise põllumajanduspoliitika] reformi peamisi eesmärke ja põhinõudeid on halduskoormuse vähendamine. Seda tuleks otsetoetuste kava asjaomaste sätete kujundamisel kindlasti arvesse võtta.“

16 Määruse nr 1307/2013 artikli 24 „Toetusõiguste esimene jaotamine“ lõigetes 1 ja 2 on ette nähtud:

„1. Toetusõigused jaotatakse põllumajandustootjatele, kellel on käesoleva määruse artikli 9 kohaselt õigus saada otsetoetusi, tingimusel et:

a) nad esitavad taotluse toetusõiguste saamiseks põhitoetuskava alusel 2015. aasta taotluste esitamise viimaseks kuupäevaks, mis kehtestatakse kooskõlas määruse […] nr 1306/2013 artikli 78 esimese lõigu punktiga b, välja arvatud vääramatu jõu või erandlike asjaolude korral, ja

[…]

2. Välja arvatud vääramatu jõu või erandlike asjaolude korral, võrdub põllumajandustootjale 2015. aastal jaotatud toetusõiguste arv toetuskõlblike hektarite arvuga, mille põllumajandustootja deklareerib oma toetusetaotluses 2015. aastaks vastavalt määruse […] nr 1306/2013 artikli 72 lõike 1 [esimese lõigu punktile a], ning mis on põllumajandustootja kasutuses liikmesriigi määratud kuupäeval. Kõnealune kuupäev ei tohi olla hilisem, kui selles liikmesriigis sellise toetusetaotluse muutmiseks määratud kuupäev.“

17 Määruse nr 1307/2013 artikli 32 „Toetusõiguste aktiveerimine“ lõigetes 1 ja 2 on sätestatud:

„1. Põhitoetuskava raames antakse toetust põllumajandustootjatele artikli 33 lõike 1 kohase deklaratsiooni abil toetusõiguse aktiveerimisel toetuskõlbliku hektari kohta liikmesriigis, kus toetusõigused jaotati. Aktiveeritud toetusõigused annavad õiguse nendega kindlaks määratud iga-aastase toetussumma saamiseks […]

2. Käesoleva jaotise kohaldamisel tähendab mõiste „toetuskõlblik hektar“:

[…]

b) maad, mis andis õiguse saada toetust 2008. aastal vastavalt määruse […] nr 1782/2003 III ja IVA jaotises sätestatud ühtse otsemakse kava või ühtse pindalatoetuse kava kohaselt õigus saada toetust, ja mis:

[…]

ii) metsastatakse individuaalse põllumajandustootja asjaomase kohustuse kestuse jooksul määruse […] nr 1257/1999 artikli 31 […] kohaselt […]“.

Delegeeritud määrus (EL) nr 639/2014

18 Komisjoni 11. märtsi 2014. aasta delegeeritud määruse (EL) nr 639/2014, millega täiendatakse määrust nr 1307/2013 ning muudetakse kõnealuse määruse X lisa (ELT 2014, L 181, lk 1), põhjenduses 16 on märgitud:

„Kooskõlas Euroopa […] Kohtu praktikaga [vastavalt Euroopa Kohtu 14. oktoobri 2010. aasta kohtuas[jale]: Landkreis Bad Dürkheim C-61/09, EU:C:2010:606, punkt 50 jj)] tuleks toetusõigus anda isikule, kellel on õigus teha otsuseid toetustaotlusega hõlmatud maal toimuva põllumajandusliku tegevuse üle ning kes saab sellest tegevusest tulu ja kannab sellega seotud finantsriske. Oleks vaja täpsustada, et kõnealust põhimõtet kohaldatakse eelkõige juhul, kui toetuskõlbliku hektari kohta on toetusõiguste jaotamise taotluse esitanud rohkem kui üks põllumajandustootja."

19 Delegeeritud määruse artikli 15 „Toetuskõlblike hektarite kehtestamine määruse […] nr 1307/2013 artikli 24 lõike 2 ja artikli 39 lõike 2 kohaldamiseks" lõikes 2 on sätestatud:

„Kui toetusõiguste jaotamise taotluse lõikes 1 osutatud toetuskõlbliku hektari kohta esitab enam kui üks põllumajandustootja, tehakse otsus toetusõiguse jaotamise kohta kriteeriumi põhjal, mille kohaselt saab toetusõiguse põllumajandustootja, kellel on otsustamisõigus kõnealusel maal toimuva põllumajandusliku tegevuse üle ning kes saab sellest tulu ja kannab sellega seotud finantsriske."

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

20 Amt für Landwirtschaft und Forsten (põllumajandus- ja metsandusamet, Saksamaa) maksis 2006. aastal WQ-le määruse nr 1782/2003 III jaotise alusel otsetoetusi. Ta ei võtnud toetusõiguste aktiveerimisel siiski arvesse asjaomase isiku metsastatud maad, mida tuleb pidada tootmisest kõrvale jäetud maaks.

21 Hiljem määruse nr 1782/2003 alusel esitatud taotlustes, eelkõige 2008. aasta kohta esitatud taotluses, ei deklareerinud WQ enam seda metsastatud maad, kuna haldusasutus oli tema sõnul talle 2007. aastal teada andnud, et metsastatud maa ei ole asjaomase toetuse saamiseks kõlblik.

22 WQ omandas 6. mail 2014 kaks maatükki Gräningenis (Saksamaa). Müügilepingus oli märgitud, et need maatükid ei ole rendilepinguga koormatud. Omandiõigus nimetatud maatükkidele kanti 19. detsembril 2014 WQ kasuks kinnistusraamatusse.

23 WQ esitas 8. mail 2015 taotluse 2015. aasta eest toetuse saamiseks. Taotlus hõlmas muu hulgas Gräningenis asuvaid maatükke ning Bernau (Saksamaa) katastripiirkonnas asuva maatüki üht osa. WQ märkis nende maatükkide kasutuseks „põllumaa, mis ei ole haritud".

24 Gräningenis asuvate maatükkide kohta tuvastati 10. juulil 2015, et kõnealust maad kasutas kolmas isik. Ka see kolmas isik esitas 2015. aasta eest toetustaotluse, mis jäeti rahuldamata. Taotluse rahuldamata jätmise otsust ei vaidlustatud. Mis puutub Bernau katastripiirkonnas asuvasse maatükki, millest ühe osa kohta esitas samuti kolmas isik toetusetaotluse, siis sellega seotud toetusõigused jaotati kolmandale isikule.

25 Landesamt für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnungi (maaelu arengu, põllumajanduse ja maakorralduse amet, Saksamaa) 17. detsembri 2015. aasta otsusega jaotas Berliini liidumaa määruse nr 1307/2013 artiklis 24 ette nähtud põhitoetusena 2015. aasta eest toetusõigused WQ-le. Samas keeldus ta jaotamast toetusõigusi maatükkide eest, mille kohta oli esitatud kaks taotlust ning mida kasutavad kolmandad isikud Gräningeni ja Bernau katastripiirkonnas, nagu ka metsastatud ala eest, kuna seda loetakse tootmisest kõrvale jäetud maaks.

26 WQ esitas selle otsuse peale kaebuse ja taotles täiendavate toetusõiguste jaotamist. Tema arvates on ta Gräningenis ja Bernaus asuvate maatükkide ning talle kuuluva metsamaaga seoses ekslikult jäetud toetusõigustest ilma.

27 Maaelu arengu, põllumajanduse ja maakorralduse ameti 15. septembri 2016. aasta otsusega jättis Berliini liidumaa kaebuse põhjendamatuse tõttu rahuldamata, asudes seisukohale, et Gräningenis ja Bernaus asuvatel maatükkidel oli põllumajandusmaad kasutanud kolmas isik, kes oli samuti taotlenud toetusõiguste jaotamist. Järelikult ei olnud need maatükid faktiliselt WQ „kasutuses" määruse nr 1307/2013 artikli 24 lõike 2 tähenduses. Selleks et need maatükid oleksid tema „kasutuses" selle sätte tähenduses, oleks WQ pidanud neid tegelikult kasutama. Metsastatud maa kohta leidis Berliini liidumaa, et asjaomane isik ei ole 2008. aasta eest taotlust esitanud, nagu seda nõudsid õigusnormid.

28 WQ esitas 11. oktoobril 2016 selle otsuse peale kaebuse Verwaltungsgericht Berlinile (Berliini halduskohus, Saksamaa). Ta väitis oma kaebuses, et Gräningenis ja Bernaus asuvat põllumajandusmaad kasutasid kolmandad isikud ebaseaduslikult ning järelikult olid need maatükid tema „kasutuses" määruse nr 1307/2013 artikli 24 lõike 2 tähenduses. Seoses metsastatud alaga märkis ta, et määruse nr 1307/2013 artikli 32 lõike 2 punkti b alapunktis ii on nõutud üksnes, et alad oleksid toetuskõlblikud, kuna taotluse esitamisel ja toetuse saamisel minevikus ei ole selles osas tähtsust.

29 Verwaltungsgericht Berlin (Berliini halduskohus) leiab esiteks eelkõige Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 17 lõike 1 alusel, et kelleltki ei tohi võtta tema omandit ainuüksi seetõttu, et kolmas isik tugineb alusetult õigustele tema omandi suhtes. Eelkõige kahtleb ta selles, et põllumajandusmaad võib pidada omaniku kasutuses mitte olevaks, kui kolmas isik kasutab seda ilma selleks luba omamata. Eelotsusetaotluse esitanud kohus lisab, et teisiti võib see olla juhul, kui kolmanda isiku väidetav kasutusõigus on kehtiv.

30 Eelotsusetaotluse esitanud kohus nõustub ühelt poolt sellega, et määruse nr 1307/2013 artikli 32 lõike 2 punktis b sätestatud maa toetuskõlblikkuse puhul on nõutav määruse nr 1782/2003 alusel tähtajaks esitatud taotlus. Sellega seoses palub ta selgitada, kas piisab sellest, nagu väidab kaebaja, et maa loeti 2007. aastal toetuskõlblikuks taotluse esitamisest sõltumata.

31 Neil asjaoludel otsustas Verwaltungsgericht Berlin (Berliini halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas „toetuskõlblik hektar" on selle omaniku kasutuses määruse nr 1307/2013 artikli 24 lõike 2 esimese lause tähenduses, kui kolmandal isikul ei ole selle kasutamise õigust, eriti omanikult saadud kasutusõigust, või on „toetuskõlblik hektar" kolmanda isiku kasutuses või ei ole kellegi kasutuses, kui kolmas isik tegelikult kasutab seda ilma kasutusõiguseta põllumajanduslikul eesmärgil?

2. Kas määruse nr 1307/2013 artikli 32 lõike 2 punktis b sätestatud määratlust „maa, mis andis õiguse saada toetust 2008. aastal vastavalt määruse […] nr 1782/2003 III ja IVA jaotises sätestatud ühtse otsemakse kava või ühtse pindalatoetuse kava kohaselt", tuleb tõlgendada nii, et see maa pidi 2008. aastal vastama määruse […] nr 1782/2003 III ja IVA jaotises ette nähtud tingimustele selleks, et olla toetuskõlblik ühtse otsemakse kava või ühtse pindalatoetuse kava alusel?

3. Kui teisele küsimusele tuleb vastata eitavalt, siis kas määruse nr 1307/2013 artikli 32 lõike 2 punktis b sätestatud määratlust „maa, mis andis õiguse saada toetust 2008. aastal vastavalt määruse […] nr 1782/2003 III ja IVA jaotises sätestatud ühtse otsemakse kava või ühtse pindalatoetuse kava kohaselt", tuleb tõlgendada nii, et määruse […] nr 1257/1999 artikli 31 kohaselt metsastatud ala liigitamiseks toetuskõlblikuks hektariks määruse […] nr 1307/2013 artikli 32 lõike 2 punkti b alapunkti ii tähenduses on nõutav, et selle ala suhtes on kasutatud maa tootmisest kõrvale jätmise õigust või muud toetusõigust määruse […] nr 1782/2003 artikli 44 lõike 1 või artikli 54 lõike 1 tähenduses?

4. Kui kolmandale küsimusele tuleb vastata eitavalt, siis kas määruse nr 1307/2013 artikli 32 lõike 2 punktis b sätestatud määratlust „maa, mis andis õiguse saada toetust 2008. aastal vastavalt määruse […] nr 1782/2003 III ja IVA jaotises sätestatud ühtse otsemakse kava või ühtse pindalatoetuse kava kohaselt“, tuleb tõlgendada nii, et määruse […] nr 1257/1999 artikli 31 kohaselt metsastatud ala liigitamiseks toetuskõlblikuks hektariks määruse […] nr 1307/2013 artikli 32 lõike 2 punkti b alapunkti ii tähenduses on nõutav, et põllumajandustootja esitas ka 2008. aastal taotluse määruse nr 1782/2003 artikli 22 lõike 1 ja/või artikli 34 lõike 1 alusel ning vastas ülejäänud III ja IVA jaotises sätestatud otsetoetuse tingimustele?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

Esimene küsimus

32 Esimese küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas juhul, kui toetusetaotluse on esitanud nii põllumajandusmaa omanik kui ka kolmas isik, kes tegelikult kasutab kõnealust maad ilma selleks mis tahes kasutusõigust omamata, on sellele maale vastavad toetuskõlblikud hektarid määruse nr 1307/2013 artikli 24 lõike 2 esimese lause tähenduses ühe või teise taotleja või mõlema „kasutuses“.

33 Sellega seoses on määruse nr 1307/2013 artikli 24 lõike 2 esimeses lauses sätestatud, et välja arvatud vääramatu jõu või erandlike asjaolude korral on põllumajandustootjale 2015. aastal antud toetusõiguste arv võrdne toetuskõlblike hektarite arvuga, mille põllumajandustootja 2015. aasta toetusetaotluses deklareerib ja mis on põllumajandustootja kasutuses liikmesriigi poolt määratud kuupäeval.

34 Tõdedes, et selles sättes ei ole mõistet „põllumajandustootja kasutuses“ defineeritud, tuleb märkida, et ei määruse nr 1307/2013 artiklis 24 ega üheski muus liidu õigusnormis ei ole nõutud, et toetusõiguse saamise taotluse toetuseks esitataks tõend omandiõiguse või kasutusõiguse kohta, et tõendada, et deklareeritud toetuskõlblikud hektarid on taotleja kasutuses.

35 Euroopa Kohus on sellega seoses otsustanud, et liikmesriikidel on toetuse taotlejalt tema taotluse esemeks oleva maa kohta nõutavate dokumentaalsete tõendite ja muude tõendite nõudmisel kaalutlusõigus. Samas, kui liikmesriigid kasutavad toetusetaotluse kinnituseks esitatavate tõendite puhul oma kaalutlusõigust, eelkõige seoses võimalusega kohustada toetuse taotlejat esitama kehtiv õiguslik alus, mis kinnitab tema õigust taotluse esemeks olevat maad kasutada, peavad nad järgima asjasse puutuvate liidu õigusnormidega taotletud eesmärke ja liidu õiguse üldpõhimõtteid, eriti proportsionaalsuse põhimõtet (24. juuni 2010. aasta kohtuotsus Pontini jt, C-375/08, EU:C:2010:365, punktid 82 ja 86).

36 Nii on liikmesriikidel õigus eeldada, et toetusõiguste jaotamise taotlusega seotud toetuskõlblikud hektarid on taotluse esitanud põllumajandustootja „kasutuses“ selle sätte tähenduses.

37 Selline lähenemine on kooskõlas määrusega nr 1307/2013 rakendatud ühise põllumajanduspoliitika reformi ühe võtmenõudega, mida on kirjeldatud selle määruse põhjenduses 2 ja mille eesmärk on vähendada halduskoormust.

38 Nagu Madalmaade valitsus oma seisukohtades märkis, tasakaalustab liikmesriikide kaalutlusõigust seoses toetusõiguste jaotamise taotluse toetuseks esitatavate tõenditega määruse nr 1306/2013 artikli 58 lõike 2 (koostoimes määruse artikli 59 lõikega 1) alusel liikmesriikide loodav kõigi toetustaotluste ja kõigi maksetaotluste süstemaatilise halduskontrolli mehhanism, mille eesmärk on

tuvastada kuritarvituslikud taotlused. Lisaks on selle määruse artikli 63 lõikes 3 nähtud ette, et kui toetuse andmise raames tehakse alusetuid makseid, tuleb alusetult makstud toetuse summa tagasi nõuda.

39 Seega, kuigi liikmesriikidel on õigus eeldada, et toetusetaotlusega seotud toetuskõlblikud hektarid on taotluse esitanud põllumajandustootja kasutuses, on neil kohustus seada sisse toetusõiguste jaotamise taotluste ja vastavate maksetaotluste süstemaatiline kontroll, et vältida ja vajaduse korral parandada eeskirjade eiramisi ning nõuda alusetult makstud toetused tagasi.

40 Juhul kui esitatakse kaks või enam konkureerivat toetusõiguste taotlust, nagu see leidis aset põhikohtuasjas, seatakse kahtluse alla eeldus, et toetusõiguste jaotamise taotlusega seotud toetuskõlblikud hektarid on taotluse esitanud põllumajandustootja kasutuses.

41 Sellisel juhul on liikmesriikide pädevad asutused kohustatud kontrollima, kelle kasutuses kahest taotlejast on toetuskõlblikud hektarid.

42 Vastab tõele, et delegeeritud määruse nr 639/2014 artikli 15 lõikes 2 on sätestatud, et kui toetuskõlbliku hektari kohta on toetusõiguste jaotamise taotluse esitanud rohkem kui üks põllumajandustootja, tehakse otsus toetusõiguse jaotamise kohta kriteeriumi põhjal, mille kohaselt saab toetusõiguse põllumajandustootja, kellel on otsustamisõigus kõnealusel maal toimuva põllumajandusliku tegevuse üle, kes saab sellest tulu ja kannab sellega seotud finantsriske.

43 Siiski tuleb tõdeda, et nagu nähtub delegeeritud määruse põhjendusest 16, tulenevad need kriteeriumid 14. oktoobri 2010. aasta kohtuotsuse Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606) punktist 50 jj. See kohtuotsus tehti aga seoses faktilise olukorraga, milles õigussuhted ja -sidemed olid eri isikute vahel, kes võisid väita, et asjaomane maa on nende kasutuses.

44 Eelotsusetaotlusest nähtub siiski, et esimene esitatud küsimus põhineb teistsugusel olukorral kui see, mille kohta tehti 14. oktoobri 2010. aasta kohtuotsus Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606). Käesoleval juhul ei tugine kolmandad isikud eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul asjaomase põllumajandusmaaga seoses ühelegi õiguslikule alusele. Järelikult ei tule neil asjaoludel delegeeritud määruse nr 639/2014 artikli 15 lõikes 2 kehtestatud kriteeriume kohaldada.

45 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb esimesele küsimusele vastata, et määruse nr 1307/2013 artikli 24 lõike 2 esimest lauset tuleb tõlgendada nii, et kui toetusetaotluse on esitanud nii põllumajandusmaa omanik kui ka kolmas isik, kes tegelikult kasutab kõnealust maad ilma igasuguse õigusliku aluseta, on sellele maale vastavad toetuskõlblikud hektarid kõnealuse sätte tähenduses üksnes maa omaniku „kasutuses“.

Teine kuni neljas küsimus

46 Teise kuni neljanda küsimusega, mida tuleb analüüsida koos, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas määruse nr 1307/2013 artikli 32 lõike 2 punktis b sätestatud tingimusega „maad, mis andis õiguse saada toetust 2008. aastal vastavalt määruse […] nr 1782/2003 III ja IVA jaotises sätestatud ühtse otsemakse kava või ühtse pindalatoetuse kava kohaselt“, pelgalt eeldatakse, et asjaomane metsastatud ala pidi formaalselt vastama määruse nr 1782/2003 III ja IVA jaotises esitatud nõuetele, või kas pidi samuti olema kasutatud selle ala tootmisest kõrvale jätmise või muud toetusõigust määruse nr 1782/2003 artikli 44 lõike 1 või artikli 54 lõike 1 tähenduses ja/või kas määruse nr 1782/2003 artikli 22 lõike 1 alusel pidi 2008. aastal olema esitatud taotlus ning kas ülejäänud III ja IVA jaotises sätestatud otsetoetuse tingimused pidid olema täidetud selle aasta jooksul.

47 Kõigepealt tuleb meenutada, et teine kuni neljas küsimus on esitatud seoses määruse nr 1307/2013 artikli 24 lõike 2 alusel esitatud esmakordse taotlusega jaotada toetusõigusi teatava metsastatud ala eest. See säte näeb ette, et põllumajandustootjale 2015. aastal jaotatud toetusõiguste arv võrdub toetuskõlblike hektarite arvuga, mille põllumajandustootja deklareerib oma toetusetaotluses 2015. aastaks.

48 Toetuskõlbliku hektari mõiste on määratletud eelkõige määruse nr 1307/2013 artikli 32 lõike 2 punkti b alapunktis ii, mis näeb ette, et iga ala, mis kooskõlas liidu õigusega või riikliku kavaga metsastataks ja mis andis õiguse saada 2008. aastal ühtse otsemaksete kava või ühtse pindalatoetuse kava alusel toetust, on jätkuvalt toetuskõlblik, tingimusel et metsastamise kohustus on täidetud.

49 Sellega seoses tekib küsimus, kas selles sättes kasutatud sõnu „andis õiguse saada toetust 2008. aastal“ tuleb tõlgendada nii, et see tähendab „õiguse alusel anti“ toetust, või nii, et see tähendab, et sellisele toetusele „tekkis õigus“.

50 Võttes arvesse asjaolu, et nimetatud sätte erinevate keeleversioonide võrdlev analüüs ei võimalda seda tõlgendamisküsimust lahendada, tuleb tugineda sätetele, mis kehtisid põhikohtuasja asjaolude asetleidmise ajal, ja eelkõige määrusele nr 1782/2003, mis selle kuupäeva seisuga rakendas ühtset otsemaksete kava ja ühtset pindalatoetuse kava.

51 Kõigepealt tuleb märkida, et vastavalt määruse nr 1782/2003 artiklile 33 oli ühtne otsemaksete kava kättesaadav üksnes selle määruse artiklis 2 määratletud põllumajandustootjatele.

52 Seejärel tuleb märkida, et vastavalt määruse nr 1782/2003 artikli 34 lõikele 3 koostoimes asjaomase määruse artikliga 57 pidid selle määruse artikli 33 lõike 1 punktis a nimetatud põllumajandustootjad esitama ühtses otsemaksete kavas osalemise taotluse hiljemalt selle kava esimese kohaldamisaasta 15. maiks, vastasel juhul jäeti mis tahes toetusõigused ja maa tootmisest kõrvale jätmise õigused neile jaotamata.

53 Seega oli toetusõiguse või maa tootmisest kõrvale jätmise õiguse jaotamine ühtse otsemaksete kava või määrusega nr 1782/2003 rakendatud ühtse pindalatoetuse kava alusel seatud sõltuvusse sellest, kas põllumajandustootjana tegutsev isik esitab mõnes nimetatud toetuskavas osalemise taotluse. Seetõttu tuleb järeldada, et pelgalt põllumajandusmaa olemasolu kui selline ei saanud juhul, kui põllumajandustootja ei esitanud mõnes nimetatud toetuskavas osalemise taotlust, olla aluseks ühele samade toetuskavade kohaselt antavale toetusõigusele või maa tootmisest kõrvale jätmise õigusele.

54 Lõpetuseks tuleb märkida, et asjaolu, et toetusõigused või maa tootmisest kõrvale jätmise õigused on jaotatud konkreetse maa kohta, ei tähenda, et selle maa eest on antud toetuse saamise õigus. Määruse nr 1782/2003 artikli 44 lõike 1 ja artikli 54 lõike 1 kohaselt peab toetuse saamise õigust veel ka olema kasutatud, et avaneks õigus saada toetust toetusõigusega või maa tootmisest kõrvale jätmise õigusega ette nähtud summas.

55 Mis puutub täpsemalt metsastatud ala eest makstavatesse maa tootmisest kõrvale jätmise toetusõigustesse, mille suhtes olid määruse nr 1782/2003 artiklites 53–56 nähtud ette teatavad erinormid, siis tuleb meenutada, et määruse nr 1782/2003 artikli 54 lõike 2 teise lõigu teise taande kohaselt loeti pärast 28. juunit 1995 esitatud taotluse korral metsastatud ala määruse nr 1257/1999 artikli 31 kohaselt tootmisest kõrvale jäetud maaks.

56 Tuleb märkida, et ei määruse nr 1782/2003 artiklis 44 ega artiklis 54 ei täpsustatud toetuseõiguse või maa tootmisest kõrvale jätmise toetuseõiguse „kasutamise“ mõistet. Nende kahe artikli lõigetes 1 oli üksnes ette nähtud, et toetusõigused või maa tootmisest kõrvale jätmise toetusõigused, mis on seotud toetuskõlbliku hektariga, „an[dsid] õiguse“ ehk käesoleval juhul on nende alusel õigus saada õigusnormides kindlaksmääratud toetusõigus.

57 Toetuskõlbliku hektariga seotud toetusõiguste või maa tootmisest kõrvale jätmise toetusõiguste kasutamiseks tuli määruse nr 1782/2003 artikli 44 lõike 3 alusel koostoimes selle määruse artikliga 57 deklareerida maatükid, mis vastasid toetusõiguse või maa tootmisest kõrvale jätmise õigusega seotud toetuskõlblikule alale. See deklaratsioon esitati osutatud määruse artikli 22 alusel otsetoetuste taotluse raames.

58 Lisaks täpsustusele, et toetustaotlusele peab olema lisatud teave, sätestas määruse nr 1782/2003 artikli 22 lõige 1 aga, et põllumajandustootja peab igal aastal esitama otsetoetuse taotluse. Vastavalt nimetatud määruse artiklile 23 tuli selle taotluse suhtes läbi viia halduskontroll toetuskõlblikkuse üle ja määruse artikli 25 alusel teatavatel juhtudel kohapealne kontroll.

59 Kõnealuses kontekstis tuleb tõdeda, et Euroopa Kohus on rõhutanud iga-aastase toetustaotluse esitamise olulisust eelkõige selleks, et tõhusalt kontrollida, kas toetuse andmise tingimused on täidetud (vt selle kohta 7. veebruari 2013. aasta kohtuotsus Pusts, C-454/11, EU:C:2013:64, punkt 33).

60 Niisiis on selleks, et saaks asuda seisukohale, kas metsastatud või muu ala on andnud „õiguse saada toetust 2008. aastal […] ühtse otsemakse kava […] kohaselt“, vaja, et 2008. aastal oleks selle maaga seoses esitatud otsetoetuse taotlus vastavalt määruse nr 1782/2003 artiklile 22, mis vastab selle määruse artiklites 44 ja 54 nimetatud toetusõiguste ja maa tootmisest kõrvale jätmise toetusõiguste kasutamisele. Nimetatud taotluse puhul tuli vastavalt asjaomase määruse artiklile 23 läbi viia halduskontroll toetuskõlblikkuse üle ning vajaduse korral viia läbi sama määruse artikli 25 kohane kohapealne kontroll.

61 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb teisele kuni neljandale küsimusele vastata, et määruse nr 1307/2013 artikli 32 lõike 2 punkti b alapunkti ii sätteid, eelkõige tingimust „maad, mis andis õiguse saada toetust 2008. aastal vastavalt määruse […] nr 1782/2003 III ja IVA jaotises sätestatud ühtse otsemakse kava või ühtse pindalatoetuse kava kohaselt“, tuleb tõlgendada nii, et selle sätte alusel esitatud metsastatud maa tootmisest kõrvale jätmise toetusõiguste aktiveerimise taotluse raames peab asjaomase maa kohta 2008. aastal olema määruse nr 1782/2003 artikli 22 alusel esitatud toetustaotlus, millele peab selle määruse artikli 23 kohaselt olema järgnenud vastuvõetavuse halduskontroll ja artikli 25 alusel vajaduse korral kohapealne kontroll. Täidetud peavad olema ka kõik ülejäänud sama määruse III ja IVA jaotises sätestatud otsetoetuse saamise tingimused.

Kohtukulud

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

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kuues koda) otsustab:

1. **Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1307/2013, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames toetuskavade alusel põllumajandustootjatele makstavate otsetoetuste eeskirjad ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EÜ) nr 637/2008 ja (EÜ) nr 73/2009, artikli 24 lõike 2 esimest lauset tuleb tõlgendada nii, et kui toetusetaotluse on esitanud nii põllumajandusmaa omanik kui ka kolmas isik, kes tegelikult kasutab kõnealust maad ilma igasuguse õigusliku aluseta, on sellele maale vastavad toetuskõlblikud hektarid kõnealuse sätte tähenduses üksnes selle omaniku „kasutuses“.**

2. **Määruse nr 1307/2013 artikli 32 lõike 2 punkti b alapunkti ii sätteid, eelkõige tingimust „maad, mis andis õiguse saada toetust 2008. aastal vastavalt [nõukogu 29. septembri 2003. aasta määruse (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] III ja IVA jaotises sätestatud ühtse otsemakse kava või ühtse pindalatoetuse kava kohaselt", tuleb tõlgendada nii, et selle sätte alusel esitatud metsastatud maa tootmisest kõrvale jätmise toetusõiguste aktiveerimise taotluse raames peab asjaomase maa kohta 2008. aastal olema määruse nr 1782/2003, mida on muudetud määrusega nr 479/2008, artikli 22 alusel esitatud toetustaotlus, millele peab selle määruse artikli 23 kohaselt olema järgnenud vastuvõetavuse halduskontroll ja artikli 25 alusel vajaduse korral kohapealne kontroll. Täidetud peavad olema ka kõik ülejäänud asjaomase määruse III ja IVA jaotises sätestatud otsetoetuse saamise tingimused.

Allkirjad