Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
ATHANASIOS RANTOS
esitatud 2. oktoobril 2025[1]

**Kohtuasi C-163/24**

**BX**
***versus***
**Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice,**
**Curtea de Apel București**

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Curtea de Apel București (Bukaresti apellatsioonikohus, Rumeenia))

Eelotsusetaotlus – Põllumajandus – Ühine põllumajanduspoliitika – Otsetoetuskavad – Määrus (EÜ) nr 1782/2003 – Artikli 20 lõige 1 – Põldude identifitseerimise süsteem – Halduse- ja kontrollikorra tõhusus – Eraõiguslikele isikutele õigusi (mitte)andev õigusnorm – Määrus (EÜ) nr 796/2004 – Artikkel 68 – Põllumajandustootja kohustus deklareerida pindalad ja täpselt identifitseerida kasutatav maatükk ja selle piirid – Üledeklareerimise korral kohaldatavad vähendamised ja väljaarvamised – Erandid – Mõiste „faktiliselt õiged andmed“ – Riigivastutus liidu õiguse rikkumisega eraõiguslikele isikutele tekitatud kahju eest – Viimases astmes otsuse teinud kohtule omistatav rikkumine – Terve rea lihtsate liidu õiguse rikkumiste samastamine ilmselge rikkumisega

## I. Sissejuhatus

1. Käesolev eelotsusetaotlus, mille on esitanud Curtea de Apel București (Bukaresti apellatsioonikohus, Rumeenia)[2], puudutab sisuliselt seda, kuidas tõlgendada määruse (EÜ) nr 1782/2003[3], millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja teatavad toetuskavad põllumajandustootjate jaoks, artikli 20

[1] Algkeel: prantsuse.

[2] Edaspidi „Bukaresti apellatsioonikohus“.

[3] Nõukogu 29. septembri 2003. aasta määrus, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja teatavad toetuskavad põllumajandustootjate jaoks ning muudetakse määruseid (EMÜ) nr 2019/93, (EÜ) nr 1452/2001, (EÜ) nr 1453/2001, (EÜ) nr 1454/2001, (EÜ) nr 1868/94, (EÜ) nr 1251/1999, (EÜ) nr 1254/1999, (EÜ) nr 1673/2000, (EMÜ) nr 2358/71 ja (EÜ) nr 2529/2001 (EÜT 2003, L 270, lk 1; ELT eriväljaanne 03/40, lk 269), muudetud nõukogu 9. oktoobri 2008. aasta määrusega (EÜ) nr 1009/2008 (ELT 2008, L 276, lk 1) (edaspidi „määrus nr 1782/2003“).

lõiget 1 ning määruse (EÜ) nr 796/2004[4], millega kehtestatakse eelkõige määruses nr 1782/2003 ette nähtud nõuetele vastavuse, toetuse ümbersuunamise ning ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi rakendamise üksikasjalikud reeglid, artikli 68 lõiget 1.

2. Taotlus on esitatud ühelt poolt Rumeenia põllumajandustootja BX-i ning teiselt poolt Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice (Rumeenia riik – rahandusministeerium) ja Bukaresti apellatsioonikohtu vahelises kohtuvaidluses selle liikmesriigi vastutuse üle, nimelt seoses nõudega tuvastada, et see kohus viimase astme kohtuna ei täitnud ELTL artikli 267 kolmandas lõigus ette nähtud kohustust esitada eelotsusetaotlus.

3. Käesolevas kohtuasjas palutakse Euroopa Kohtul esiteks täpsustada mõiste „eraõiguslikele isikutele õigusi andev õigusnorm“ piire, analüüsides, kas ja millistel tingimustel võib õigusnorm, millel on kahtlemata üldise huvi eesmärk, kaitsta ka füüsiliste ja juriidiliste isikute huve. See annab Euroopa Kohtule samas võimaluse teha täpsustusi liikmesriigi vastutuse korra kohta, nagu seda on selgitanud Euroopa Kohus kohtuotsuses Köbler[5], liidu õiguse rikkumise korral, mis on omistatav kohtule, kes teeb otsuse viimase astme kohtuna.

## II. Õiguslik raamistik

### *A. Liidu õigus*

#### *1. Määrus nr 1782/2003*

4. Määruse nr 1782/2003 põhjendused 1, 2, 11–14, 16 ja 21 on sõnastatud järgmiselt:

„(1) Ühise põllumajanduspoliitika raames erinevate sissetulekutoetusena antavate otsetoetuste jaoks tuleks sätestada ühised tingimused.

(2) Otsetoetuse täielik maksmine tuleks siduda põllumajandusmaa ning põllumajandusliku tootmise ja tegevusega seotud eeskirjade järgimisega. Need eeskirjad peaksid aitama kaasa liita ühisesse turukorraldusse keskkonda, toidu ohutust, loomade tervishoidu ja heaolu ning head põllumajandus- ja keskkonnatingimust käsitlevad põhistandardid. Kui neid põhistandardeid ei järgita, peaksid liikmesriigid otsetoetuse maksmise täielikult või osaliselt tühistama, lähtudes kriteeriumidest, mis oleksid proportsionaalsed, objektiivsed ja järkjärgulised. Sellised tühistamised ei tohiks piirata ühenduse või siseriiklike õigusaktide alusel praegu sätestatud või tulevikus sätestatavate karistuste kohaldamist.

[…]

[4] Komisjoni 21. aprilli 2004. aasta määrus, millega kehtestatakse nõukogu määruses (EÜ) nr 1782/2003 (millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja teatavad toetuskavad põllumajandustootjate jaoks) ette nähtud nõuetele vastavuse, toetuse ümbersuunamise ning ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi rakendamise üksikasjalikud reeglid (ELT 2004, L 141, lk 18; ELT eriväljaanne 03/44, lk 243), muudetud komisjoni 4. aprilli 2007. aasta määrusega (EÜ) nr 381/2007 (ELT 2007, L 95, lk 8) (edaspidi „määrus nr 796/2004“).

[5] 30. septembri 2003. aasta kohtuotsus Köbler (C-224/01, edaspidi „kohtuotsus Köbler“, EU:C:2003:513). Vt ka Euroopa Kohtu hilisemat kohtupraktikat liidu õiguse rikkumise kohta, mis on omistatav liikmesriigi kohtule, eelkõige 13. juuni 2006. aasta kohtuotsus Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, edaspidi „kohtuotsus Traghetti del Mediterraneo“, EU:C:2006:391); 28. juuli 2016. aasta kohtuotsus Tomášová (C-168/15, edaspidi „kohtuotsus Tomášová“, EU:C:2016:602); 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, edaspidi „kohtuotsus Hochtief“, EU:C:2019:630) ning 15. oktoobri 2019. aasta kohtumäärus Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:884) ja 18. detsembri 2019. aasta kohtumäärus Hochtief (C-362/18, EU:C:2019:1100).

(11) Haldus- ja kontrollimehhanismide tõhususe ja kasulikkuse parandamiseks tuleb kohandada [määrusega (EMÜ) nr 3508/92[6]] kehtestatud süsteemi, et see hõlmaks ühtset otsemaksete kava […]. Tuleks sätestada võimalus liita süsteemiga hiljem ka muud otsetoetused.

(12) Tõhusa kontrolli huvides ning ühe liikmesriigi piires eri makseasutustele korduvate toetusetaotluste esitamise ärahoidmiseks peaksid liikmesriigid ühtse haldus- ja kontrollisüsteemiga hõlmatud toetusetaotlusi esitavate põllumajandustootjate jaoks kehtestama ühtse registreerimissüsteemi.

(13) Ühtse [haldus- ja kontrollisüsteemi] eri osade eesmärk on tõhusam haldamine ja kontroll. […]

(14) Arvestades süsteemi keerulisust ja menetletavate abitaotluste rohkust, on oluline kasutada asjakohaseid tehnilisi vahendeid ning haldus- ja kontrollimeetodeid. Seepärast peaks igas liikmesriigis kuuluma ühtsesse süsteemi elektrooniline andmebaas, põldude identifitseerimissüsteem, põllumajandustootjate toetusetaotlused, ühtlustatud kontrollisüsteem ning ühtse otsemaksete kava puhul toetusõiguste identifitseerimis- ja registreerimissüsteem.

[…]

(16) Põldude kindlakstegemine on oluline osa korrektsel pindalatoetuse taotlemisel. Kogemused on näidenud, et olemasolevatel meetoditel on teatavaid puudusi. Seepärast tuleks sätestada identifitseerimissüsteemi loomine, mille koostamisel võib vajaduse korral kasutada kaugseire abi.

[…]

(21) Ühise põllumajanduspoliitika kohaste toetuskavadega nähakse ette otsene sissetulekutoetus eriti silmas pidades põllumajandusega tegelevale rahvastikuosale rahuldava elatustaseme tagamist. Kõnealune eesmärk on lähedalt seotud maapiirkondade säilitamisega. Ühenduse fondide väära jaotamise vältimiseks ei tohiks toetust maksta nendele põllumajandustootjatele, kes on tekitanud sellise toetuse saamiseks vajalikud tingimused kunstlikult.“

5. Määruse nr 1782/2003 artikli 17 „Reguleerimisala“ esimeses lõigus oli sätestatud:

„Iga liikmesriik loob ühtse haldus- ja kontrollsüsteemi, edaspidi „ühtne süsteem“.“

6. Selle määruse artikli 18 „Ühtse süsteemi osad“ lõikes 1 oli ette nähtud:

„Ühtne süsteem koosneb järgmistest osadest:

a) elektrooniline andmebaas,

b) põldude identifitseerimissüsteem,

c) artiklis 21 osutatud toetusõiguste identifitseerimise ja registreerimise süsteem,

[6] Nõukogu 27. novembri 1992. aasta määrus, millega kehtestatakse ühenduse teatavate toetuskavade ühtne haldus- ja kontrollisüsteem (EÜT 1992, L 355, lk 1; ELT eriväljaanne 03/13, lk 223).

d) toetusetaotlused,

e) ühtne kontrollisüsteem,

f) ühtne süsteem toetusetaotluse esitanud põllumajandustootja isikuandmete registreerimiseks.“

7. Kõnealuse määruse artikli 19 „Elektrooniline andmebaas“ lõikes 1 oli täpsustatud:

„Elektroonilises andmebaasis registreeritakse iga põllumajandusettevõtte kohta toetusetaotluses esitatud andmed.

See andmebaas peab võimaldama liikmesriigi pädeval asutusel otse ja viivitamata kätte saada andmed iga kalendri- ja/või turustusaasta kohta alates 2000. aastast ja IV jaotise 10b peatüki alusel antava toetuse puhul alates 1. maist 1998.“

8. Sama määruse artikli 20 „Põllumajanduslike maatükkide identifitseerimissüsteem“ lõikes 1 oli sätestatud:

„Põllumajanduslike maatükkide identifitseerimissüsteem kehtestatakse kaartide, maakatastridokumentide või muude kartograafiliste alusmaterjalide põhjal. Kasutatakse arvutipõhise geograafilise informatsiooni süsteemi meetodeid, sealhulgas eelistatavalt õhust või satelliidilt tehtud ortofotosid, mille ühtne standard tagab täpsuse, mis on vähemalt samaväärne mõõtkavas 1:10 000 oleva kaardiga.“

9. Määruse nr 1782/2003 artikkel 21 „Toetusõiguste identifitseerimise ja registreerimise süsteem“ oli sõnastatud järgmiselt:

„1. Luuakse toetusõiguste identifitseerimise ja registreerimise süsteem, mille abil on toetusõigusi võimalik kontrollida ja teha ristkontrolli toetusetaotlustega ja põldude identifitseerimissüsteemiga.

2. See süsteem võimaldab liikmesriigi pädeval asutusel otse ja viivitamata kätte saada vähemalt kolme järjestikuse kalendri- ja/või turustusaasta andmed.“

10. Selle määruse artiklis 22 „Toetusetaotlused“ oli sätestatud:

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

– kõik ettevõtte põllud,

[…]

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.

[…]“.

*2. Määrus nr 796/2004*

11. Määruse nr 796/2004 põhjendustes 11, 13, 17, 36, 55–58 ja 67 on märgitud:

„(11) Ühenduse finantshuvide kaitsmiseks tuleks ette näha, et [määruse nr 1782/2003] alusel sooritatavaid makseid võib teostada üksnes pärast seda, kui abikõlblikkuskriteeriumite kontrollimised on lõpetatud.

[…]

(13) Kontrollide tõhususe eesmärgil tuleks mis tahes kasutatavad maa-alad ja vastavad toetuskavad deklareerida samaaegselt. Tuleks seega sätestada kõiki pindalatoetusega mis tahes viisil seotud abitaotlusi hõlmava ühtse abitaotluse esitamine.

[…]

(17) Taotlusmenetluste lihtsustamist silmas pidades ja kooskõlas [määruse nr 1782/2003] artikli 22 lõikega 2 tuleks selles kontekstis sätestada, et liikmesriigid, kuivõrd see on võimalik, varustavad põllumajandustootjat eeltrükitud teabega.

[…]

(36) Maa-alade kohapealsed kontrollid on üldreeglina kaheosalised, esimene osa on seotud deklareeritud põllumajanduslike maatükkide tõendamiste ja mõõtmistega graafilise materjali, aerofotograafia jne alusel. Teine osa hõlmab maatükkide füüsilist kontrolli deklareeritud põllumajanduslike maatükkide tegeliku suuruse ning kõnealusest toetuskavast olenevalt deklareeritud saagi ja selle kvaliteedi tõendamiseks. Vajaduse korral tuleks sooritada mõõtmised. Põllul võib füüsilise kontrolli läbi viia valimipõhiselt.

[…]

(55) Ühenduse finantshuvide tõhusaks kaitsmiseks tuleks võtta asjakohased meetmed, et võidelda eeskirjade eiramise ja pettuste vastu. Eraldi tuleks sätestada juhtumid, kus leitakse erinevate asjaomaste toetuskavade abikõlblikkuskriteeriumite eiramisi.

(56) Määruses […] nr 1782/2003 kavandatud vähendamiste ja väljaarvamiste süsteemil on aga nõuetele vastavuse kohustustega seoses hoopis muu eesmärk, nimelt motiveerida põllumajandustootjaid austama nõuetele vastavuse valdkonnas juba olemasolevaid õigusakte.

(57) Vähendamiste ja väljaarvamiste määramisel tuleks arvesse võtta proportsionaalsuse põhimõtet ja abikõlblikkuskriteeriumite puhul vääramatu jõu juhtumitega seotud eriprobleeme ja ka erandlikke ja looduslikke tingimusi. Nõuetele vastavuse kohustustega seotud vähendamisi ja väljaarvamisi võib kohaldada üksnes siis, kui põllumajandustootja tegutses hoolimatult või tahtlikult. Vähendamised ja väljaarvamised tuleks liigitada vastavalt eeskirjade eiramise tõsidusele ning näha vajaduse korral teatavaks ajaks ette täielik väljaarvamine ühest või mitmest toetuskavast. Abikõlblikkuskriteeriumite osas tuleks nende puhul arvestada erinevate toetuskavade iseärasusi.

(58) Pindalatoetuste abitaotluste osas mõjutavad eeskirjade eiramised tavaliselt maa-alade osi. Seetõttu saab ühe maatüki üledeklareerimisi tasaarvestada teiste sama põllukultuuri maatükkide aladeklareerimistega. Teatava tolerantsuspiiri ulatuses tuleks ette näha lihtsalt abitaotluste kohandamine tegelikult määratud pindalale vastavaks ja vähendamisi rakendada üksnes alates selle piiri ületamisest.

[…]

(67) Abikõlblikkuskriteeriumitega seotud vähendamisi ja väljaarvamisi ei peaks reeglina kohaldama, kui põllumajandustootja esitas faktiliselt õigeid andmeid või kui ta muul viisil suudab tõestada, et viga ei tekkinud tema süül.“

12. Määruse nr 796/2004 artiklis 2 „Mõisted“ oli sätestatud:

„Käesoleva määruse kohaldamisel kasutatakse järgmisi mõisteid:

[…]

22) määratletud maa-ala – maa-ala, mille puhul on täidetud kõik toetuse andmise eeskirjades sätestatud tingimused; ühtse otsemaksete kava puhul võidakse deklareeritud maa-ala lugeda määratletud maa-alaks üksnes siis, kui sellega tegelikult kaasneb vastav arv toetuseõigusi;

[…]

25) geoinfosüsteem (edaspidi „GIS“) – määruse […] nr 1782/2003 artiklis 20 viidatud infotehnoloogiline geograafiline infosüsteem;

[…]

27) graafiline materjal – kaardid või muud dokumendid, mida kasutatakse GIS sisu edastamiseks toetuste taotlejate ja liikmesriikide vahel;

[…]“.

13. Määruse nr 796/2004 artikli 6 „Põllumajanduslike maatükkide identifitseerimine“ lõige 1 oli sõnastatud järgmiselt:

„Määruse […] nr 1782/2003 artiklis 20 viidatud põllumajanduslike maatükkide identifitseerimissüsteem peab toimima võrdlusmaatükkide, näiteks katastriüksus, või tootmisühiku tasandil, mis tagab iga võrdlusmaatüki unikaalse identifitseerimise.

Liikmesriigid peavad lisaks sellele tagama põllumajanduslike maatükkide usaldusväärse identifitseerimise ning peavad eelkõige nõudma, et ühtses taotluses esitataks üksikasjad või lisataks pädeva asutuse nimetatud dokumendid, mis võimaldavad määrata iga põllumajandusliku maatüki asukoha ja maatükki mõõta. GIS peab toimima riikliku geodeetilise süsteemi alusel.“

14. Määruse nr 796/2004 artiklis 12 „Ühtse taotluse sisu“ on sätestatud:

„1. Ühtne taotlus peab sisaldama abikõlblikkuse kindlaksmääramiseks vajalikku kogu teavet, eelkõige:

[…]

d) majandi kõigi põllumajanduslike maatükkide identifitseerimist võimaldavad üksikasjad, nende pindala väljendatuna hektarites kuni kahe komakoha täpsusega, nende asukoht ja vajaduse korral nende kasutusviis ja kas põllumajanduslik maatükk on niisutatud;

[…]

3. Lõike 1 punktis d viidatud kõigi põllumajanduslike maatükkide identifitseerimiseks majandis tuleb kooskõlas määruse […] nr 1782/2003 artikli 22 lõikega 2 põllumajandustootjale antud eelnevalt kinnitatud vormidel näidata maksimaalne abikõlblik pindala võrdlusmaatüki kohta ühtse toetuskava puhul. Lisaks sellele tuleb põllumajandustootjale kooskõlas nimetatud sättega esitatud graafilisel materjalil märkida võrdlusmaatükkide piirid ja nende kordumatu identifitseerimistunnus ning põllumajandustootja peab tähistama iga põllumajandusliku maatüki asukoha.

[…]

4. Taotluse vormi esitamisel parandab põllumajandustootja lõigetes 2 ja 3 viidatud eeltrükitud vormi, kui on tehtud muudatusi, eeskätt toetusõiguste üleandmisi vastavalt määruse […] nr 1782/2003 artiklile 46, või kui mingid andmed eeltrükitud vormil on ebaõiged.

Kui parandus on seotud võrdlusmaatüki pindalaga, deklareerib põllumajandustootja iga asjaomase põllumajandusliku maatüki ajakohastatud pindala […]“.

15. Määruse nr 796/2004 artikli 15 „Ühtsetes taotlustes tehtavad muudatused“ lõikes 3 oli sätestatud:

„Kui pädev asutus on juba teavitanud põllumajandustootjat ühtses taotluses esinevatest eeskirjade eiramisest või kui see asutus on põllumajandustootjat teavitanud oma kavatsusest viia läbi kohapealne kontroll ning see kohapealne kontroll avastab eeskirjade eiramisi, siis ei lubata eeskirjade eiramisega seotud põllumajanduslike maatükkide puhul muudatusi kooskõlas lõikega 1.“

16. Määruse artikli 18 „Menetluse lihtsustamine“ lõike 1 punkt c oli sõnastatud järgmiselt:

„Ilma et see piiraks käesoleva määruse ja määruse […] nr 1782/2003 erisätete rakendamist, võivad liikmesriigid lubada või nõuda, et teabe edastamisel käesoleva määruse alusel nii põllumajandustootjalt asutustele kui ka vastupidi kasutatakse elektroonilisi vahendeid. Sel juhul tuleb võtta asjakohased meetmed, et tagada eelkõige järgmist:

[…]

c) edastatavad andmed on usaldusväärsed asjaomase toetuskava nõuetekohast haldamist silmas pidades; kui kasutatakse veiste infotehnoloogilises andmebaasis sisalduvaid andmeid, et see andmebaas pakub asjaomaste toetuskavade nõuetekohaseks haldamiseks vajalikku kindlusastet ja rakenduslikkust“.

17. Määruse nr 796/2004 artiklis 19 „Ilmsete vigade parandamine“ oli sätestatud:

„Ilma et see piiraks artiklite 11–18 kohaldamist, võib toetustaotlust parandada igal ajal pärast selle esitamist, kui pädev asutus avastab ilmseid vigu.“

18. Kõnealuse määruse artiklis 22 pealkirjaga „Toetustaotluste tagasivõtmine“ oli ette nähtud:

„1. Toetustaotluse võib igal ajal kirjaliku avaldusega täielikult või osaliselt tagasi võtta.

[…]

2. Väljajätmised kooskõlas lõikega 1 viivad taotleja tagasi positsioonile, kus ta asus enne kõnealuse toetustaotluse või selle osa esitamist.“

19. Nimetatud määruse artikli 24 „Ristkontrollid“ lõike 1 punkt c oli sõnastatud järgmiselt:

„Määruse […] nr 1782/2003 artiklis 23 viidatud halduskontrollid peavad võimaldama eeskirjade eiramise avastamist, eelkõige automatiseeritud avastamist infotehnoloogiliste vahendite abil, sealhulgas järgmisi ristkontrolle:

[…]

c) ühtses taotluses deklareeritud põllumajanduslikke maatükke ja põllumajanduslike maatükkide identifitseerimissüsteemis sisalduvate võrdlusmaatükkide suhtes, et kontrollida maa-alade abikõlblikkust.“

20. Määruse nr 796/2004 artiklis 30 „Pindalade määramine“ oli sätestatud:

„1. Põllumajanduslikud maatükid määratakse kindlaks pädevate asutuste poolt nimetatavate asjakohaste vahendite abil, mis tagavad mõõtmistel sellise täpsusastme, mis on vähemalt võrdne siseriiklikes eeskirjades ametlike mõõtmiste puhul nõutava täpsusastmega. […]

[…]

4. Põllumajanduslike maatükkide abikõlblikkust kontrollitakse asjakohaste vahenditega. Selleks võib vajaduse korral küsida lisatõendeid.“

21. Selle määruse artikli 51 „Vähendamised või väljaarvamised üledeklareerimise puhul“ lõikes 1 oli sätestatud:

„Kui põllukultuuri puhul pindalatoetuskavade jaoks deklareeritud pindala, välja arvatud tärklisekartuli, seemne ja tubaka puhul, nagu on sätestatud määruse […] määruse […] nr 1782/2003 IV jaotise [peatükkides 6, 9 ja] 10c, ületab kooskõlas käesoleva määruse artikli 50 lõigetega 3[, 4] ja 5 kindlaks määratud pindala, arvutatakse toetus kindlaks määratud pindala

alusel miinus kahekordne leitud erinevus, kui see erinevus on suurem kui 3% või kaks hektarit, kuid mitte suurem kui 20% kindlaks määratud pindalast.

Kui see erinevus on suurem kui 20% määratletud maa-alast, siis ei anta asjaomase põllukultuurirühma puhul pindalaga seotud toetust.“

22. Määruse nr 796/2003 artikli 68 pealkirjaga „Erandid vähendamiste ja väljaarvamiste kohaldamisel“ oli lõikes 1 ja lõike 2 teises lõigus sätestatud:

„1. I peatükis sätestatud vähendamisi ja väljaarvamisi ei kohaldata, kui põllumajandustootja esitas faktiliselt õigeid andmeid või kui ta muul viisil suudab tõestada, et viga ei tekkinud tema süül.

2. […]

Kui põllumajandustootja esitab teabe vastavalt esimesele lõigule, tuleb selle tulemusena toetustaotlus tegeliku olukorraga kooskõlla viia.“

*3. Määrus (EÜ) nr 1973/2004*

23. Määruse (EÜ) nr 1973/2004[7] artikli 138 „Toetuse saamise tingimustega seotud vähendused ja väljaarvamised“ lõige 1 oli sõnastatud järgmiselt:

„Kui halduskontrolli või kohapeal tehtud kontrolli tulemusel leitakse, et deklareeritud pindala ja määruse […] nr 796/2004 artikli 2 punkti 22 tähenduses kindlaksmääratud pindala erinevus on üle 3%, kuid mitte üle 30% kindlaksmääratud pindalast, vähendatakse kõnealuse aasta jaoks ühtse pindalatoetuse alusel antavat summat leitud vahe kahekordse väärtuse võrra, välja arvatud määruse […] nr 796/2004 artiklis 72 määratletud vääramatu jõu või erandlike asjaolude korral.

Kui erinevus on üle 30% kindlaksmääratud pindalast, kõnealuse aasta puhul toetust ei anta.

[…]“.

## *B. Rumeenia õigus*

24. Valitsuse 21. detsembri 2006. aasta erakorralise määruse nr 125/2006, millega kiidetakse heaks põllumajandusele makstavate otsetoetuste ja täiendavate riigisiseste otsetoetuste kavad alates 2007. aastast ning millega muudetakse seaduse nr 36/1991 põllumajandusega tegelevate äriühingute ja muus vormis ühingute kohta põllumajanduse valdkonnas artiklit 2 (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 125/2006 pentru aprobarea schemelor de plăți directe și plăți naționale directe complementare, care se acordă în agricultură începând cu anul 2007, și pentru

[7] Komisjoni 29. oktoobri 2004. aasta määrus, millega sätestatakse üksikasjalikud eeskirjad nõukogu määruse […] nr 1782/2003 IV ja IVa jaotises sätestatud toetuskavade rakendamiseks ja tootmisest kõrvaldatud maa kasutamine tooraine tootmiseks (ELT 2004, L 345, lk 1).

modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură, edaspidi „OUG nr 125/2006“)[8] artikli 3 lõike 1 punktis g oli põhikohtuasjas kohaldatavas redaktsioonis sätestatud:

„Käesoleva erakorralise määruse kohaldamiseks on mõisted määratletud järgmiselt:

[…]

g) Põldude identifitseerimise süsteem – ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi osa, mis hõlmab ortofotodel, kaartidel, maakatastridokumentidel või muudel kartograafilistel andmetel põhinevaid IT-rakendusi. Kasutatavad tehnikad peavad põhinema arvutipõhisel geograafilise informatsiooni süsteemil, mis tagab iga füüsilise maatüki kordumatu identifitseerimise, eelistatavalt koos õhust või satelliidilt saadud ortofotodega, mis tagavad vähemalt 1:10 000 mõõtkavas kaardistamise täpsuse ja võimaldavad põlde identifitseerida toetusetaotlustes füüsiliste maatükkide piires. Kontrolliprotsessi ja maksete tegemise aluseks on maatükkide identifitseerimise süsteemis registreeritud pindalad.“

25. OUG nr 125/2006 artikli 7 lõike 1 punktides b ja c oli ette nähtud:

„Ühtse pindalatoetuse kavast toetuse saamiseks peab taotleja olema kantud põllumajandustootjate registrisse, mida peab põllumajandusmaksete ja sekkumise amet (Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură) [edaspidi „APIA“], esitama toetusetaotluse ettenähtud tähtaja jooksul ning vastama järgmistele üldistele tingimustele:

[…]

b) deklareerima kõik põllud;

c) esitama kriminaalvastutuse hoiatusel otsetoetuste pindalatoetuse taotluse vormil ja selle lisades tõesed, täielikud ja täielikult kehtivad andmed, sealhulgas maa-alade loetelu.“

## III. Põhikohtuasi, eelotsuse küsimused ja menetlus Euroopa Kohtus

26. Rumeenia põllumajandustootja BX esitas APIA Argeși maakonna keskusele (APIA – Centrul Județean Argeș, Rumeenia) (edaspidi „Argeși APIA“) 14. mail 2007 ühtse pindalatoetuse kavade ja ebasoodsas olukorras olevate põllumajanduspiirkondade toetuskavade alusel 2007. aasta kohta toetusetaotluse. Taotluses oli märgitud 264,71 hektari (ha) suurune põllumajandusmaa, mis koosnes mitmest maatükist, mille vastavad pindalad oli BX kindlaks määranud ja identifitseerinud Argeși APIA antud topograafiliste kaartide abil. Need maatükid moodustasid 129,09 ha suuruse ala Rucări (Rumeenia) asulas.

27. Kui Argeși APIA tuvastas halduskontrolli tulemusel, et teatavate BX-i deklareeritud alade kohta olid taotluse esitanud ka teised isikud, palus ta 20. oktoobril 2007 selle kohta selgitusi.

28. BX ja nende teiste asjaomaste isikute esindajad määrasid 28. novembril 2007 kindlaks iga põllumajandustootja kasutatava maa-ala ning täpsustasid eelkõige, et Rucări piirkonna puhul kasutas BX oma algses taotluses deklareeritud 129,09 hektarist ainult 45 hektarit.

[8] *Monitorul Oficial al României*, I osa, nr 1043, 29. detsember 2006.

29. BX esitas samal päeval Argeși APIA-le vormi M.1.1 „Pinnadeklaratsiooni muutmine“ (edaspidi „vorm M.1.1“), et oma algses taotluses deklareeritud pindala parandada, deklareerides Rucări paikkonnas 129,09 hektari asemel 45 hektari suuruse pindala. Ta esitas ka omakäelise avalduse, milles selgitas, et erinevus tema algse ja muudetud deklaratsiooni vahel oli esiteks tingitud sellest, et Găinațu Mici mäe piirjooned Iezer-Păpușa (Rumeenia) mäemassiivis olid valesti kindlaks määratud, kuna talle Argeși APIA antud topograafilistel kaartidel puudusid märgised, ja teiseks erinevusest rendilepingus märgitud pindala (s.o 210 ha), mis oli väiksem tegelikult kasutatavast märgikarjamaa pindalast, ja selle mäe moodustava kahe füüsilise ploki pindalade summa vahel[9].

30. BX teatas Argeși APIA-le esitatud ja 15. mail 2008 registreeritud teates, et see asutus oleks pidanud vormi M.1.1. tühistama, kuna 84,09 ha suuruse pindala väljajätmine selle vormiga toimus väidetavalt valesti, kuna BX ei olnud selle esitamisel teadlik sellest, et Rucări paikkonna piir oli Argeși APIA topograafilistel kaartidel valesti märgitud, mille ta avastas alles hiljem, nimelt 2008. aasta mai alguses.

31. Argeși APIA leidis 28. mai 2008. aasta otsuses, et BX oli esitanud algse deklaratsiooni tegelikust pindalast 46,56% suurema pindala kohta ja jättis seetõttu tema maksetaotluse määruse nr 1973/2004 artikli 138 lõike 1 alusel rahuldamata.

32. BX esitas Tribunalul Bucureștile (Bukaresti esimese astme kohus, Rumeenia) kaebuse, milles palus eelkõige see otsus tühistada ja mõista Argeși APIA-lt tema kasuks välja 697 391 eurot kahju eest, mis talle tema arvates tekitati tema 2007. aasta toetusetaotluse õigusvastaselt rahuldamata jätmisega. Tema sõnul on etteheidetav üledeklareerimine tegelikult omistatav Argeși APIA-le, kes oli talle andnud topograafilised kaardid, mis ei olnud piisavalt täpsed ega vastanud määruse nr 1782/2003 artiklis 20 ette nähtud nõuetele, mille kohta ta väidab, et ta suudab seda tõendada dokumentide, tunnistajate ja topograafilise mõõdistamisega. Järelikult, kuna viga ei olnud tema „süü“, ei oleks tohtinud toetuse vähendamist ega väljaarvamist vastavalt määruse nr 796/2004 artikli 68 lõikele 1 tema suhtes kohaldada. Bukaresti esimese astme kohus jättis 20. jaanuari 2011. aasta kohtuotsusega kaebuse[10] rahuldamata.

33. BX esitas selle kohtuotsuse peale apellatsioonkaebuse Bukaresti apellatsioonikohtule, kes on viimase astme kohus. Nagu nähtub eelotsusetaotlusest, esitas BX selle apellatsioonkaebuse raames taotluse pöörduda ELTL artikli 267 alusel Euroopa Kohtu poole eelotsusetaotlusega määruse nr 796/2004 artikli 68 lõigete 1 ja 2 tõlgendamise kohta. BX täpsustas kohtuistungil, et apellatsioonkaebus sisaldas eelotsusetaotluse esitamise taotlust ka määruse nr 1782/2003 artikli 20 lõike 1 tõlgendamise kohta.

34. Bukaresti apellatsioonikohus jättis 2. aprilli 2012. aasta määrusega selle taotluse algul rahuldamata põhjendusel, et BX-i esitatud asjaolude tõttu „ei ole tingimata vaja“ esitada ELTL artikli 267 kolmanda lõigu alusel eelotsusetaotlust.

35. Seejärel jättis see kohus 9. aprilli 2012. aasta otsusega BX-i apellatsioonkaebuse põhjendamatuse tõttu rahuldamata. Ta leidis nimelt, et Argeși APIA 28. mai 2008. aasta otsus on määruse nr 1973/2004 artikli 138 lõike 1 alusel põhjendatud, kuna BX oli kasutatavat pindala üledeklareerinud, kuna deklareeritud oli 30% võrra suurem pindala. Ta väidab, et oma algse

[9] Nendel kahel põhjusel deklareeris ta oma sõnul pindalad algul Rucări piirkonna kohta deklareeritud pindalast vastavalt 52 ha ja 33 ha võrra suuremana.

[10] See kohus leidis sisuliselt, et tegemist oli pindala üledeklareerimisega, kuna BX-i oli tema rendilepingus ja müügiaktis teavitatud, et maatüki pindala oli nendes dokumentides 211,06 ha, mitte 264,71 ha, nagu ta oli algul deklareerinud.

deklaratsiooni parandamiseks vormi M.1.1. esitamisega BX tunnistas, et viga oli tema algses deklaratsioonis, mitte selle esindaja deklaratsioonis, kellelt kaebaja oli maa rentinud. Lisaks esitati nii algne deklaratsioon kui ka pindala muutmise avaldus samade Argeși APIA kaartide alusel, mistõttu ei olnud üledeklareerimise põhjendamine nende kaartide vigadega põhjendatud.

36. See kohus leidis samuti, et maatüki kasutaja peab pindalapõhise otsetoetuse taotluses märkima maatüki tegeliku pindala, ilma et ta usaldaks selle maatüki omandiõiguse dokumentides märgitud pindala. Asjaolu, et Argeși APIA topograafilised kaardid olid ebatäpsed, ei saa seega õigustada seda, et BX hindas tema kasutuses olevate maa-alade pindala üle, võttes eelkõige arvesse OUG nr 125/2006 artikli 7 lõike 1 punktis c ette nähtud kriminaalkaristuse hoiatusega kohustust kanda selle taotluse vormile tõesed, täielikud ja täielikult kehtivad andmed.

37. Lisaks, kuna nii algne deklaratsioon kui ka vorm M.1.1. esitati samade Argeși APIA kaartide alusel, ei saa üledeklareerimist põhjendada nende kaartide võimalike vigadega. Kuna kaardid ei sisaldanud piisavalt andmeid pindalade nõuetekohaselt identifitseerimiseks, oleks BX pidanud võtma täiendavaid meetmeid, et teha kindlaks täpne pindala, mida ta kasutas, et vältida üledeklareerimist. Sama kohtu hinnangul võisid ebatäpsused Argeși APIA kaartides põhjustada alade asukoha valesti määramist kaartidel, kuid mitte mingil juhul nende pindala üledeklareerimist 46,56% võrra.

38. Lisaks pidas Bukaresti apellatsioonikohus vormi M.1.1 pindala osaliseks tühistamiseks, mille suhtes kohaldatakse määruse nr 796/2004 artiklit 22. Kuna aga BX oli esitanud oma tühistamisavalduse pärast Argeși APIA selgitustaotluse saamist, oleks selle määruse artiklis 51 sätestatud karistuste kohaldamisest vabastamine vastuolus selle määruse artikli 15 lõikega 3. Lisaks ei saa nõustuda BX-i tõlgendusega, et tema 15. mai 2008. aasta teade tühistas 28. novembri 2007. aasta tagasivõtmisavalduse. Nimelt oleks tema arvates sama määrus võimaldanud tühistada mitte maatüki väljaarvamise taotluse, vaid üksnes pindala väljaarvamise.

39. See kohus leidis ühtlasi, et BX-i olukord ei kuulu ka määruse nr 796/2004 artikli 68 lõikes 1 osutatud juhtumite hulka. BX oli algul deklareerinud 264,71 ha suuruse kogupindala, enne kui ta arvas maha 84,09 ha suuruse pindala, kuigi maatükil ei olnud toimunud mingeid muudatusi. Seega ei esitanud ta õigeid faktilisi andmeid.

40. Leides, et BX-i kahju hüvitamise nõuet ei jäetud rahuldamata mitte seetõttu, et tekitatud varalist kahju ei olnud võimalik tõendada, vaid seetõttu, et põhikaebus jäeti rahuldamata, ei pidanud nimetatud kohus lõpuks vajalikuks tunnistajate ütlusi koguda. Samamoodi, kuna Bukaresti esimese astme kohus tuvastas üledeklareerimise, mis põhines sellel, et BX arvas alasid välja, ei tundu ka topograafiline mõõdistamine samuti tarvilik.

41. BX esitas 8. aprillil 2013 viimati nimetatud kohtule kaebuse, paludes seekord tuvastada Rumeenia riigivastutuse varalise ja mittevaralise kahju eest, mis tekitati liidu õiguse rikkumisega Bukaresti apellatsioonikohtu 9. aprilli 2012. aasta otsusega, väites esiteks, et see kohus ei kohaldanud nimelt määruse nr 1782/2003 artiklit 20 ja määruse nr 796/2004 artiklit 68, ning teiseks, et see kohus on rikkunud ELTL artikli 267 kolmandat lõiku, kuna ei täitnud oma kohustust esitada Euroopa Kohtule eelotsusetaotlus ning jättis eelotsusetaotluse esitamisest keeldumise põhjendamata.

42. Bukaresti esimese astme kohus jättis 1. juuli 2016. aasta kohtuotsusega BX-i kaebuse põhjendamatuse tõttu rahuldamata.

43. Nimetatud kohus leidis, et määruse nr 1782/2003 artikli 20 lõige 1 ei anna eraõiguslikele isikutele õigusi, mille rikkumine võiks kaasa tuua riigivastutuse, kuna see reguleerib põldude identifitseerimise viisi ning selleks kasutatavaid kaarte ja maakatastridokumentide tunnuseid, et tagada erinevate ühise põllumajanduspoliitika toetuskavade alusel otsetoetuste maksmiseks ühised tingimused. Õigus teabele, mida BX nimetab kui õigust tutvuda taotletud toetuse saamiseks ja asjaomase maatüki õigesti identifitseerimiseks vajaliku teabega, on tema sõnul üldine õigus, mida võib tunnustada enamiku sätete alusel, millega kehtestatakse konkreetse mehhanismi toimimise tingimused.

44. Seevastu määruse nr 796/2004 artikkel 68 loob selle kohtu sõnul selgelt õigusi eraõiguslikele isikutele. Kohus järeldas sellest, et Bukaresti apellatsioonikohus rikkus seda sätet esiteks sellega, et ta ei määranud kindlaks mõiste „faktiliselt õiged andmed“ tähendust, kuigi neid ei ole aktis määratletud, teiseks sellega, et ta järeldas üksnes Argeși APIA otsuse aluseks olevate dokumentide põhjal, et see säte ei ole BX-i suhtes kohaldatav, ja jättis seega tähelepanuta BX-i esitatud muud dokumendid, ning kolmandaks sellega, et see kohus ei andnud BX-ile ka võimalust tõendada mis tahes tõenditega, et üledeklareerimise viga ei tekkinud BX-i süül.

45. Bukaresti esimese astme kohus leidis siiski kohtuotsuse Köbler punktides 55 ja 56 nimetatud asjaolude põhjal, et liidu õiguse rikkumine Bukaresti apellatsioonikohtu poolt ei ole ilmselge, mis võiks kaasa tuua riigivastutuse.

46. Sellega seoses märkis Bukaresti esimese astme kohus esiteks „selguse ja täpsuse“ kohta, et määruse nr 796/2004 artikkel 68 on selge selles osas, milles see reguleerib põllumajandustootja õigust toetuse vähendamise või sellest ilmajätmise karistusest vabastamisele kahel selles sättes nimetatud juhul, ning kuna see kohustab kaudselt kohut, kus tuginetakse neist kahest olukorrast ühe kohaldatavusele, analüüsima, kas see kaitseväide on põhjendatud või mitte.

47. Teiseks, mis puudutab õigusnormi rikkumise „vabandatavust või vabandamatust“, siis ei saa Rumeenia õiguses tugineda õigusnormi rikkumisele, kui on olemas kättesaadavad ja ettenähtavad õigusnormid, mis hõlmavad *Euroopa Liidu Teatajas* avaldatud sätteid ja Euroopa Kohtu otsuseid. Kuna Euroopa Kohus ei ole selle määruse artiklit 68 veel tõlgendanud, ei saa käesoleval juhul see, et Bukaresti apellatsioonikohus ei osanud seda sätet õigesti tõlgendada, kujutada endast lubamatut viga.

48. Kolmandaks märkis Bukaresti esimese astme kohus seoses „liidu institutsiooni seisukohaga“, et komisjon on tõesti korduvalt väitnud, et Rumeenia õigusnormid ei taga haldusalaste ristkontrollide tõhusust. Eelkõige rõhutas ta väidetavalt oma uurimise nr AA/2008/24[11] raames, et vale kaardistamissüsteemi tõttu määravad põllumajandustootjad sageli põllumajanduslike maatükkide asukohta ebaõigesti, mistõttu neid karistatakse või nad jäävad abist ilma. Sellised seisukohavõtud ei ole siiski piisavad, et asuda seisukohale, et liidu institutsioon on tõendanud, et liidu õiguse rikkumine on ilmne. Selleks et tuvastada, et viga on ilmne, tuleb seisukoht võtta selle õigusnormi kohaldamise kohta, mida on rikutud. Käesoleval juhul ei puudutanud komisjoni seisukohavõtt väidetavalt aga mitte määruse nr 796/2004 artikli 68 kohaldamist, vaid seda, kuidas Argeși APIA kohaldas põllumajanduslike maatükkide asukoha kindlaks määramise süsteemi.

[11] Vt selle kohta uuring, mis viidi läbi juhtumis nr 44537/3/2008.

49. Neljandaks, mis puudutab „rikkumise tahtlikkust“, siis selle kohtu hinnangul ei rikkunud Bukaresti apellatsioonikohus liidu õigust tahtlikult või ilmselgelt. Kuigi Euroopa Kohtul ei ole veel olnud võimalust tõlgendada määruse nr 796/2004 artiklit 68, esitas see apellatsioonikohus väidetavalt põhjused, miks ta leidis esiteks, et ei olnud vaja võtta vastu BX-i taotletud täiendavaid tõendeid, ja teiseks, et artikkel 68 ei olnud mõeldud põhikohtuasja vaidluse suhtes kohaldamiseks.

50. Viiendaks ja viimaseks märkis Bukaresti esimese astme kohus, et ELTL artikli 267 kolmanda lõigu järgimata jätmine ei saa iseenesest kaasa tuua riigivastutust, kuna see säte ei anna õigusi eraõiguslikele isikutele. Igal juhul tema arvates põhjendas Bukaresti apellatsioonikohus oma 2. aprilli 2012. aasta kohtumääruses Euroopa Kohtule selle artikli 68 tõlgendamise kohta küsimuste esitamisest keeldumist küll ainult sellega, et ta järeldas, et BX-i tõstatatud küsimustele vastamiseks „ei ole vaja“ Euroopa Kohtu tõlgendamist, ilma et ta oleks lähemalt selgitanud põhjusi, mis viisid teda sellisele järeldusele. Bukaresti esimese astme kohus leiab siiski, et väljendi „ei ole vaja“ kasutamine eeldab, et Bukaresti apellatsioonikohus leidis, et artikli 68 sätete tõlgendamine ja kohaldamine on iseenesestmõistetav, mistõttu ei ole vaja, et Euroopa Kohus neid analüüsiks.

51. Kuigi selline põhjendus ei vastanud väidetavalt nõuetele, mille sedastas Euroopa Kohus kohtuotsuses Cilfit[12], otsustas Bukaresti esimese astme kohus põhikohtuasja asjaolude ja kohtuotsusega Köbler lahendatud kohtuasja asjaolude võrdlemise tulemusena, et see ebapiisav põhjendamine ei kujuta endast liidu õiguse ilmselget rikkumist. Nimelt, kui viimati nimetatud kohtuasjas võttis kohus, kelle otsuste peale ei olnud võimalik riigisisese õiguse kohaselt edasi kaevata, oma eelotsusetaotluse tagasi ja seejärel tõlgendas Euroopa Kohtu praktikat valesti, siis otsustas Euroopa Kohus tema sõnul, et liidu õiguse rikkumine ei olnud ilmne ega piisavalt raske selleks, et tuua kaasa asjaomase liikmesriigi vastutus. Seega, kuna käesoleva kohtuasja puhul ei ole olnud ühtegi asjakohast Euroopa Kohtu otsust, milles oleks tõlgendatud kõnealuseid liidu õigusnorme, ei saa nende sätete rikkumist *a fortiori* pidada ilmseks.

52. BX esitas Bukaresti esimese astme kohtu 1. juuli 2016. aasta kohtuotsuse peale Bukaresti apellatsioonikohtule apellatsioonkaebuse.

53. Apellatsioonkaebuses väitis BX kõigepealt, et vastupidi sellele, mida otsustas Bukaresti esimese astme kohus, annab määruse nr 1782/2003 artikli 20 lõige 1 eraõiguslikele isikutele õigusi, mis tuleneb tema arvates nii Euroopa Kohtu praktikast[13] kui ka komisjoni uurimisest nr AA/2008/24, mida on nimetatud käesoleva ettepaneku punktis 48. Järelikult võib selle õigusnormi rikkumine viia selleni, et süüdi olev institutsioon võetakse vastutusele ja temalt mõistetakse välja tekitatud kahju hüvitis vastavalt Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikli 41 lõikele 3 koostoimes artikli 51 lõikega 1. Seejärel väitis BX, et kuna Bukaresti apellatsioonikohus eiras määruse nr 796/2004 artikli 68 ilmselget tähendust ja sellest sättest tulenevaid kohustusi, siis on see kohus rikkunud tema õigust õiglasele kohtulikule arutamisele, arvestades harta artikleid 47–52. Tema kaitseõiguste rikkumine tõendab BX-i arvates, et rikkumine oli tahtlik. Seda järeldust kinnitab BX-i sõnul asjaolu, et kohus keeldus esitamast Euroopa Kohtule eelotsusetaotlust, kuigi tema oli seda taotlenud, kuna keeldumise põhjendused olid tahtlikult mitmeti mõistetavad, et takistada kohtul kontrollida selle põhjenduse

[12] 6. oktoobri 1982. aasta kohtuotsus Cilfit jt (283/81, edaspidi „kohtuotsus Cilfit“, EU:C:1982:335). Bukaresti esimese astme kohus leiab, et Bukaresti apellatsioonikohus oleks pidanud oma 9. aprilli 2012. aasta otsuse põhjendustes vähemasti viitama niisugustele andmetele nagu liidu õigusele omane terminoloogia, liidu õigusnormi kontekst, kõik liidu õigusnormid, millest lähtudes seda sätet tõlgendati, selle eesmärk ja liidu õiguse arengu seis ajal, mil sätet tuli kohaldada, et võimaldada liikmesriigi vastu esitatud riigivastutuse tuvastamise kaebust menetleval kohtul kontrollida, kas ELTL artikli 267 sätteid on järgitud.

[13] Eelotsusetaotluse esitanud kohus mainib sellega seoses Euroopa Kohtu 2. juuni 1976. aasta kohtuotsust Kampffmeyer jt *vs*. EMÜ (56/74–60/74, EU:C:1976:78, punkt 13) ning Üldkohtu 10. aprilli 2002. aasta kohtuotsust Lamberts *vs*. ombudsman (T-209/00, EU:T:2002:94, punkt 87) ja 23. novembri 2011. aasta kohtuotsust Sison *vs*. nõukogu (T-341/07, EU:T:2011:687, punkt 47).

põhjendatust ja õiguspärasust. Lõpuks leiab BX, et ELTL artikli 267 kolmandas lõigus sätestatud kohustuse ilmselge rikkumise tuvastamine ei piirdu ainult juhuga, kus kohus, kelle otsuseid ei saa riigisisese õiguse alusel edasi kaevata, eirab tõlgendamise kohta Euroopa Kohtu tehtud eelotsust. Sellise Euroopa Kohtu otsuse puudumisel ei ole tema arvates vaja uurida kohtuotsuse Köbler punktis 55 viidatud kriteeriume.

54. BX-i apellatsioonkaebuse lahendamiseks peab Bukaresti apellatsioonikohus vajalikuks küsida Euroopa Kohtult esiteks, kas määruse nr 1782/2003 artikli 20 lõige 1 annab eraõiguslikele isikutele konkreetseid õigusi; teiseks, kas mõiste „faktiliselt õiged andmed“ määruse nr 796/2004 artikli 68 lõike 1 tähenduses hõlmab nii põllumajandustootja poolt pindalade õigesti deklareerimist kui ka kasutatava maatüki õigesti identifitseerimist, ja kolmandaks, kas põhikohtuasja asjaoludel kujutab asjaolu, et liikmesriigi kohus ei esitanud Euroopa Kohtule eelotsuse küsimust artikli 68 tõlgendamise kohta, endast liidu õiguse ilmset rikkumist, mis toob kaasa Rumeenia riigivastutuse.

55. Neil asjaoludel otsustas Bukaresti apellatsioonikohus menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas [määruse nr 1782/2003] artikli 20 lõige 1 kujutab endast Euroopa Liidu normi, mis annab üksikisikutele konkreetseid õigusi, mille rikkumine võib kaasa tuua liikmesriigi vastutuse, tulenevalt liikmesriigi viimase astme kohtu otsusest?

2. Kas [määruse nr 796/2004] artikli 68 lõikes 1 kasutatud mõistet „faktiliselt õiged andmed“ tuleb tõlgendada nii, et see hõlmab nii pindalade õigesti deklareerimist põllumajandustootja poolt kui ka kasutatud põllumajandusliku maatüki ja selle piiride õigesti identifitseerimist?

3. Kas kohtuasja tingimustes kujutab riigisisese viimase astme kohtu poolt Euroopa […] Kohtule määruse nr 796/2004 artikli 68 tõlgendamiseks eelotsusetaotluse esitamata jätmine ilmset ja piisavalt rasket rikkumist, mis toob kaasa riigivastutuse kahju eest, mis tekkis eeldatavalt kõnealuse kohtu otsuse tagajärjel?“

56. Euroopa Kohtule esitasid kirjalikud seisukohad Rumeenia valitsus ja Euroopa Komisjon. Samad menetlusosalised ja BX esitasid 20. mail 2025 toimunud kohtuistungil ka suulised seisukohad.

## IV. Õiguslik analüüs

### *A. Sissejuhatavad märkused*

57. Kõigepealt tuletan meelde, et käesolev kohtuasi puudutab olukorda, kus pindalatoetust taotlev põllumajandustootja BX on hinnanud põllumajandusmaad, mille jaoks ta seda abi oli taotlenud, ülemääraselt, samas kui liikmesriigi pädeva asutuse poolt kättesaadavaks tehtud topograafilised kaardid, mille alusel ta oli asjaomase põllumajandusmaa identifitseerinud, ei olnud piisavalt täpsed selleks, et võimaldada teha kindlaks kasutatava maa piirid. Neil asjaoludel väitis põllumajandustootja, kes oli pärast pindala üledeklareerimist selle asutuse otsusega abist ilma jäetud, et tegemist ei olnud mitte tahtliku „üledeklareerimisega“, vaid kasutatud maatüki piiride valesti kindlaksmääramisega nendes kaartides sisalduvate ebatäpsuste tõttu, mis ei vastanud määruse nr 1782/2003 artikli 20 lõikes 1 ette nähtud tingimustele, ning et seetõttu sisaldas tema

toetusetaotlus „faktiliselt õigeid andmeid“, või vähemasti, et viga ei tekkinud tema „süül“, mis tähendab määruse nr 796/2004 artikli 68 kohaselt, et toetuse maksmisest väljaarvamine ei ole kohaldatav.

58. Põhikohtuasja keskmes olev õiguslik probleem seisneb seega kahju hüvitamises, mis BX-il väidetavalt tekkis Bukaresti apellatsioonikohtu otsuse tõttu, mis jättis viimase astmena esiteks rahuldamata BX-i apellatsioonkaebuse Bukaresti esimese astme kohtu otsuse peale, millega see kohus ei tunnustanud tema õigust saada abi seetõttu, et BX oli pindala, mille jaoks ta oli toetust taotlenud, üle deklareerinud, ja teiseks keeldus esitamast Euroopa Kohtule eelotsusetaotlust. Pärast Bukaresti apellatsioonikohtu otsust esitas BX Bukaresti esimese astme kohtule kaebuse, milles palus tuvastada Rumeenia riigivastutuse liidu õiguse, eelkõige määruse nr 1782/2003 artikli 20 ja määruse nr 796/2004 artikli 68 rikkumise eest ning viimase astme kohtu puhul ELTL artikli 267 kolmanda lõigu alusel eelotsusetaotluse esitamise kohustuse rikkumise eest. Kuna Bukaresti esimese astme kohus tunnistas selle kaebuse põhjendamatuks, esitas BX apellatsioonkaebuse Bukaresti apellatsioonikohtule.

59. Neil asjaoludel peatas Bukaresti apellatsioonikohus, kes peab kindlaks tegema, kas ta oleks asja viimases astmes lahendava kohtuna pidanud esitama eelotsusetaotluse, menetluse ja esitas Euroopa Kohtule kolm eelotsuse küsimust.

### *B. Esimene eelotsuse küsimus*

60. Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas määruse nr 1782/2003 artikli 20 lõige 1 on õigusnorm, mis annab eraõiguslikele isikutele õigusi, mille rikkumine võib kaasa tuua asjaomase liikmesriigi vastutuse.

61. Meeldetuletuseks märgin, et Bukaresti esimese astme kohus tuvastas põhikohtuasjas, et selle määruse artikli 20 lõike 1 rikkumine ei saa kaasa tuua Rumeenia riigivastutust, kuna see säte ei anna eraõiguslikele isikutele õigusi[14]. BX omakorda vaidleb sellele järeldusele vastu, viidates komisjoni 2010. ja 2011. aasta otsustele[15]. Täpsemalt on see järeldus tema arvates vastuolus komisjoni uurimisega nr AA/2008/24, milles on märgitud, et vale kartograafiline süsteem ei täida oma ülesannet, milleks on tagada haldusalaste ristkontrollide tõhusus (üldine huvi), vaid põhjustab ka seda, et põllumajandustootjad määravad põllumajanduslike maatükkide identifitseerimise süsteemis nende maatükkide asukoha kindlaks valesti, mis viib lõpuks selleni, et neid karistatakse või neile ei hüvitata nende kulusid, *„mis seab kahtluse alla ka iga põllumajandustootja erihuvid*“. Seega omandab nimetatud määruse artikkel 20 sellises kontekstis institutsioonilise mõõtme, nimelt tagada haldus- ja kontrollimeetme tõhusus ühise põllumajanduspoliitika raames. See ei välista siiski automaatselt võimalust, et sama õigusnorm annab eraõiguslikele isikutele õigusi ja eelkõige õiguse saada teavet täpsete topograafiliste kaartide abil, kuna kaartide täpsusega seotud tingimuse täitmata jätmine võib jätta põllumajandustootja ilma toetuse saamise protsessis tarvilikust teabest ja mõjutada otseselt võimalust saada rahalist toetust.

[14] Vt käesoleva ettepaneku punkt 43.

[15] Need on otsused, milles väidetavalt tuvastati, et Rumeenia on toime pannud rikkumise mitme puuduse tõttu seoses maatükkide identifitseerimise süsteemi ja geoinfosüsteemiga (GIS), halduskontrollidega ja põllumajandustootjatele ebatäpse teabe andmise eest karistuste kohaldamisega ning pindalatoetuste osas ebatõhusa kohapealse kontrolliga.

62. Sellega seoses tuletan kõigepealt meelde, et mis puudutab liikmesriigi vastutuse tuvastamist talle omistatava liidu õiguse rikkumisega eraõiguslikele isikutele tekitatud kahju eest, siis on Euroopa Kohus korduvalt otsustanud, et kahju kannatanud isikutel on õigus selle kahju hüvitisele, kui samal ajal on täidetud kolm tingimust ehk esiteks juhul, kui rikutud liidu õigusnorm annab isikutele õigusi, teiseks selle õigusnormi rikkumine on piisavalt selge ning kolmandaks selle liikmesriigi kohustuse rikkumise ja isikute kantud kahju vahel on otsene põhjuslik seos [16].

63. Täpsemalt esimese tingimuse kohta, millele on osutatud esimeses eelotsuse küsimuses, on Euroopa Kohus juba otsustanud, et üksikisikutele antud õigused ei teki mitte üksnes siis, kui need *on sõnaselgelt antud liidu õiguse sätetega*, vaid ka *positiivsete või negatiivsete kohustuste tõttu*, mis nende normidega kehtestatakse selgelt määratletud viisil nii üksikisikutele kui ka liikmesriikidele ja liidu institutsioonidele [17] Niisuguste positiivsete või negatiivsete kohustuste rikkumine liikmesriigi poolt võib takistada puudutatud eraõiguslikel isikutel nende õiguste kasutamist, mis on neile kaudselt antud liidu õiguse asjasse puutuvate sätete alusel, millele nad peaksid saama riigisisesel tasandil tugineda, ja seega muuta õiguslikku olukorda, mida need sätted on mõeldud nende isikute jaoks looma. See on põhjus, miks nende liidu õigusnormide täielik toime ja neist tulenevate õiguste kaitse nõuavad, et üksikisikutel oleks võimalus saada hüvitist, ning seda olenemata küsimusest, kas asjasse puutuvad sätted on vahetu õigusmõjuga; vahetu õigusmõju ei ole käesoleva ettepaneku punktis 62 meelde tuletatud kolmest tingimusest esimese tingimuse täitmiseks ei vajalik ega iseenesest piisav [18].

64. Nendest põhimõtetest lähtudes tulebki analüüsida, kas määruse nr 1782/2003 artikli 20 lõige 1, millega kehtestatakse põllumajanduslike maatükkide identifitseerimise süsteemi loomise eeskirjad, mis kuulub ühise põllumajanduspoliitika raames makstavate otsetoetuste ühiste eeskirjade hulka, annab õigusi üksikisikutele ja eelkõige toetusetaotlejatele, mis võimaldavad neil esitada kaebust APIA topograafiliste kaartide ebatäpsuse tõttu tekkinud kahju hüvitamiseks [19].

65. Järgnevatel põhjustel leian, et seda õigusnormi ei saa pidada õigusnormiks, mis annab toetusetaotlejatele konkreetseid õigusi või vähemalt loob otseselt või kaudselt viimaste suhtes kohaldatava õigusliku olukorra.

66. Märgin nimelt esimesena, et määruse nr 1782/2003 artikli 20 lõike 1 sõnastusest ei nähtu, et sellega tahetakse anda toetuseabitaotlejatele õigusi. See õigusnorm, mis kuulub selle määruse II jaotisse „Üldsätted“ ja täpsemalt selle 4. peatükki „Ühtne haldus- ja kontrollisüsteem“, on puhtalt tehnilist laadi, kuna selles on ette nähtud, et see põllumajanduslike maatükkide

[16] Vt eelkõige 5. märtsi 1996. aasta kohtuotsus Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 51); kohtuotsus Köbler (punkt 51); kohtuotsus Tomášová (punkt 22); kohtuotsus Hochtief (punkt 35); 18. jaanuari 2022. aasta kohtuotsus Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, punkt 44) ja 28. juuni 2022. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Hispaania (liidu õiguse rikkumine seadusandja poolt) (C-278/20, edaspidi „kohtuotsus liidu õiguse rikkumise kohta seadusandja poolt“, EU:C:2022:503, punkt 31). Lisaks on Euroopa Kohus samuti otsustanud, et neid tingimusi peavad põhimõtteliselt rakendama liikmesriikide kohtud kooskõlas Euroopa Kohtu antud juhistega (vt selle kohta 4. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus Kantarev, C-571/16, edaspidi „kohtuotsus Kantarev“, EU:C:2018:807, punkt 95 ja seal viidatud kohtupraktika).

[17] Vt 22. detsembri 2022. aasta kohtuotsus Ministre de la Transition écologique ja Premier ministre (riigi vastutus õhusaaste eest) (C-61/21, edaspidi „kohtuotsus riigi vastutuse kohta õhusaaste eest“, EU:C:2022:1015, punkt 46 ja seal viidatud kohtupraktika). Vt selle kohta kohtupraktika, mis käsitleb liidu lepinguvälise vastutuse tuvastamist ELTL artikli 340 teise lõigu alusel (vt 5. märtsi 2024. aasta kohtuotsus Kočner *vs*. Europol, C-755/21 P, EU:C:2024:202, punktid 118–120 ja seal viidatud kohtupraktika).

[18] Vt kohtuotsus riigi vastutuse kohta õhusaaste eest (punkt 47 ja seal viidatud kohtupraktika) ja kohtuotsus Kantarev (punkt 97 ja seal viidatud kohtupraktika).

[19] Vt muude näidete kohta, kus Euroopa Kohus on kaalunud, kas rikutud õigusnormi eesmärk on anda eraõiguslikele isikutele õigusi, 12. oktoobri 2004. aasta kohtuotsus Paul jt (C-222/02, EU:C:2004:606, punkt 50), 25. märtsi 2021. aasta kohtuotsus Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249, punkt 115); 10. märtsi 2022. aasta kohtuotsus Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175, punkt 70) ja kohtuotsus riigi vastutuse kohta õhusaaste eest (punktid 45–57).

identifitseerimise süsteem „kehtestatakse kaartide, maakatastridokumentide või muude kartograafiliste alusmaterjalide põhjal“. Nimetatud õigusnormis on määratletud tehnikad, mida kasutatakse selle süsteemi loomiseks, täpsustades, et neid „kasutatakse arvutipõhise geograafilise informatsiooni süsteemi meetodeid, sealhulgas eelistatavalt õhust või satelliidilt tehtud ortofotosid, mille ühtne standard tagab täpsuse, mis on vähemalt samaväärne mõõtkavas 1:10 000 oleva kaardiga“.

67. Sellest järeldub esiteks, et selle määruse artikli 20 lõike 1 sõnastuses ei ole mingit viidet eraõiguslikele isikutele ega *a fortiori* toetusetaotlejatele, mistõttu ei ole selles ette nähtud mingit õiguste „sõnaselgelt andmist“ käesoleva ettepaneku punktis 63 viidatud Euroopa Kohtu praktika tähenduses. Teiseks paneb see õigusnormidele liikmesriikide pädevatele asutustele, kes vastutavad põllumajandustootjatele makstavate otsetoetuste haldamise ja kontrollimise eest, „positiivse kohustuse“ kasutada põllumajanduslike maatükkide identifitseerimise süsteeme, kasutades eelkõige minimaalse täpsusastmega topograafilisi kaarte. Selle õigusnormi sõnastusest ei nähtu aga, et see „positiivne kohustus“ annaks õigusi eraõiguslikele isikutele Euroopa Kohtu sama kohtupraktika tähenduses. Nimelt ei sisalda see õigusnorm ühtegi viidet sellele, et topograafiliste kaartide kasutamine peaks tooma kasu eraõiguslikele isikutele ja eelkõige toetust taotlevatele põllumajandustootjatele.

68. Teisena tuleneb see järeldus ka määruse nr 1782/2003 artikli 20 kontekstuaalsest ja teleoloogilisest tõlgendusest.

69. Sellega seoses tuletan meelde, et selle määruse artikli 17 esimese lõigu kohaselt „[i]ga liikmesriik loob *ühtse haldus- ja kontrollsüsteemi*“, mida nimetatakse „ühtseks süsteemiks“, mida vastavalt selle õigusnormi teisele ja kolmandale lõigule kohaldati erinevate ühise põllumajanduspoliitika [20] toetuskavade ja sama määruse üldsätetes sätestatud eeskirjade kontrolli suhtes [21]. Kõnealuse ühtse süsteemi üldeesmärk on selle määruse põhjenduste 11 ja 13 kohaselt „haldus- ja kontrollimehhanismide tõhususe ja kasulikkuse parandamine“.

70. Selles kontekstis koosneb ühtne haldussüsteem vastavalt määruse nr 1782/2003 artikli 18 lõikele 1, arvestades põhjendust 13, reast elementidest, mille eesmärk koos on „*tõhusam haldamine ja kontroll*“. Nende elementide hulgas on punktis b „põldude identifitseerimissüsteem“ (edaspidi „maatükkide identifitseerimise süsteem“), millele on viidatud selle määruse artiklis 20. Seega on maatükkide identifitseerimise süsteem vaid üks ühtse süsteemi osa ja seda ei saa analüüsida iseseisvalt, võtmata arvesse ühtse süsteemi loomisega taotletavaid üldisemaid eesmärke. Selle määruse põhjenduse 14 kohaselt aitab maatükkide identifitseerimise süsteemi sarnaselt teiste ühtse süsteemi elementidega – nimelt elektrooniline andmebaas, põllumajandustootjate toetusetaotlused, ühtne kontrollisüsteem ning ühtse otsemaksete kava puhul toetusõiguste identifitseerimise ja registreerimise süsteem – parandada haldus- ja kontrollimenetluste tõhusust, võttes arvesse süsteemi keerukust ja menetletavate toetusetaotluste suurt arvu. Täpsemalt on sama määruse põhjenduse 16 kohaselt põllumajanduslike maatükkide identifitseerimine vajaduse korral kaugseire meetodi abil „on oluline osa korrektsel pindalatoetuse taotlemisel“, kuna „[k]ogemused on näidanud, et olemasolevatel [identifitseerimis]meetoditel on teatavaid puudusi“.

[20] Nimelt ühtne otsemaksete kava (kehtestatud määruse nr 1782/2003 III jaotises) ja muud toetuskavad (kehtestatud selle määruse IV jaotises) ning lihtsustatud toetuskavad kalendriaastateks 2002–2005 (vastavalt nõukogu 17. mai 1999. aasta määruse (EÜ) nr 1259/1999, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames kohaldatavate otsetoetuskavade ühised eeskirjad (EÜT 1999, L 160, lk 113; ELT eriväljaanne 03/25, lk 424), artiklile 2a).

[21] Nimelt määruse nr 1782/2003 II jaotise „Üldsätted“ peatükid 1–3.

71. Sellest tuleneb, et selle õigusnormi, nagu ka määrusega nr 1782/2003 [22] kehtestatud „ühtse süsteemi“ muude elementide eesmärk on üksnes parandada kontrolli tõhusust, tagades, et liikmesriikide pädevad asutused saaksid tõhusalt kontrollida toetusetaotluste vastavust liidu õiguse nõuetele. Otsetoetuste tõhusa haldamise ja kontrolli eesmärk on just nimelt liidu finantshuvide kaitse [23]. Seda silmas pidades võivad topograafilised kaardid, kui need ei ole piisavalt täpsed, kahjustada kontrolli tõhusust, tekitades seega ohu, et liikmesriigid ei avasta alusetuid makseid, mis kujutab endast finantsriski liidu eelarvele.

72. Seega, kuigi need sätted võivad olla põllumajandustootjatele [24] kasulikud, ei ole liidu seadusandja neid välja töötanud selleks, et kanda põllumajandustootjate eest hoolt nende toetusetaotluste raames. Nimelt määratakse nende topograafiliste kaartide täpsustase, mida liikmesriikide pädevad asutused peavad kasutama, kindlaks selleks, et tagada toetusetaotluste tõhus kontroll, kuna ühtne süsteem ei toimi põllumajandustootjate taotluste puhul toetusvahendina. Selline vahend on siiski ette nähtud määrusega nr 1782/2003, nimelt „põllumajandusnõuande süsteem“, mille on liikmesriigid kehtestanud „põllumajandustootjatele“ [25].

73. Märgin lisaks, et kui põllumajandustootja saab kasutada „ühtset süsteemi“, on see tarvilikkus juba oma olemuselt omane igasugusele korraldussüsteemile, samamoodi nagu „ühtsele süsteemile“, kuna näib, et ükski süsteem ei toimi eneseleviitavalt iseenda jaoks: see on lõpuks alati kodaniku tarbeks. Selline tarvilikkus on aga kaudne ja peegelduv ning see ei ole piisav selleks, et „anda eraõiguslikele isikutele õigusi“ Euroopa Kohtu praktika tähenduses [26]. Vastupidisel juhul tuleks kõiki korralduslikku laadi õigusnorme pidada niisuguseks, mis annavad eraõiguslikele isikutele õigusi, mis oleks *reductio ad absurdum*.

74. Kolmandana ja viimasena ilmneb määruse nr 1782/2003 artikli 20 puhtalt objektiivne ja tehniline olemus veelgi enam selle õigusnormi tekkeloo kontekstis. Sellega seoses märgin, et „ühtne haldus- ja kontrollisüsteem“ kehtestati määrusega nr 3508/92 selleks, et eelkõige parandada haldus- ja kontrollimehhanismide tõhusust ja kasulikkust (selle määruse põhjendus 3), kasutades asjakohaseid tehnilisi vahendeid ning haldus- ja kontrollimeetodeid, võttes arvesse sellise süsteemi keerukust ning toetusetaotluste suurt hulka, mida tuleb menetleda (selle määruse põhjendus 5); see hõlmab iga liikmesriigi tasandil „elektroonilist andmebaasi, põllumajanduslike maatükkide tärktunnussüsteemi, põllumajandustootjate abitaotlusi, ühtlustatud kontrollisüsteemi ning loomakasvatussektoris loomade identifitseerimis- ja registreerimissüsteemi“ [27]. Peale selle ja igaks juhuks tõden, et need samad põldude

[22] Vt eelkõige määruse nr 1782/2003 artikkel 19 („Elektrooniline andmebaas“), artikkel 21 („Toetusõiguste identifitseerimise ja registreerimise süsteem“) ja artikkel 22 („Toetusetaotlused“).

[23] Vt selle kohta määruse nr 796/2004 põhjendused 11 ja 55.

[24] Vt näiteks juurdepääs elektroonilistele andmebaasidele vastavalt määruse nr 1782/2003 artiklile 19. Põllumajanduslike maatükkide õigesti identifitseerimine rahalise toetuse saamiseks sõltub osaliselt kättesaadavaks tehtud kaartide kvaliteedist, kuid vastupidi BX-i väitele ei saa asuda seisukohale, et ilma nende kaartideta oleks toetuse taotlejal olnud võimatu oma maad õigesti piiritleda.

[25] Vt määruse nr 1782/2003 artiklid 13–16 ja põhjendused 8 ja 9.

[26] Vt käesoleva ettepaneku 16. ja 17. joonealuses märkuses viidatud Euroopa Kohtu praktika.

[27] Määruses nr 1782/2003 tunnistatakse, et põldude kindlakstegemine on oluline osa korrektsel pindalatoetuse taotlemisel. Kogemused on näidanud, et olemasolevatel meetoditel on teatavaid puudusi. Seepärast tuleks sätestada identifitseerimissüsteemi loomine, mille käigus võib vajaduse korral kasutada kaugseire abi (vt selle määruse põhjendus 16).

identifitseerimise süsteemi kontseptsioonid ja eesmärgid võeti üle määruses (EÜ) nr 73/2009 [28], millega tunnistati kehtetuks ja asendati määrus nr 1782/2003, ning kõikides sellele järgnevates määrustes [29].

75. Järelikult, võttes arvesse määruse nr 1782/2003 artikli 20 sõnastust, konteksti, eesmärki ja tekkelugu, on selle eesmärk reguleerida põllumajanduslike maatükkide identifitseerimise viisi liidu rahaliste vahendite kasutamise seaduslikkuse ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi osana, aidates nii kaasa liidu finantshuvide kaitsele, ning see ei ole mõeldud nii, et sellega kehtestatakse liidu õigusnorm, mis annab isikutele õigusi. Selle sätetega, mis käsitlevad põllumajanduslike maatükkide identifitseerimise süsteemi kui ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi põhielemente, püütakse tagada süsteemi nõuetekohane toimimine, võimaldades seeläbi liikmesriikide pädevatel asutustel, et nad täidavad oma kohustusi toetusetaotluste tõhusalt haldamiseks ja kontrollimiseks.

76. Seda järeldust ei sea minu arvates kahtluse alla komisjoni korraldatud audit AA/2008/24, millele BX oma argumentides viitab, et rõhutada Bukaresti esimese astme kohtu järelduse ekslikkust. Nimelt, nagu väitis komisjon oma kirjalikes seisukohtades, võimaldas see audit järeldada, et Rumeenias on põllumajanduslike maatükkide identifitseerimise süsteemis lünk, mille tõttu tehti finantskorrektsioone. Kuna aga selline uurimine oma laadi tõttu ei puuduta liidu ja Rumeenia vahelisi suhteid, vaid selle ainus eesmärk on teha kindlaks finantsriskid liidu rahalistele vahenditele. Seega ei saaks sellest auditist järeldada, et komisjon leidis, et määruse nr 1782/2003 artikkel 20 kaitseb põllumajandustootjate individuaalseid õigusi.

77. Seetõttu teen ettepaneku vastata esimesele eelotsuse küsimusele, et määruse nr 1782/2003 artikli 20 lõiget 1 ei saa tõlgendada nii, et selle eesmärk on anda õigusi eraõiguslikele isikutele ja eelkõige otsetoetuste taotlejatele.

### *C. Teine eelotsuse küsimus*

78. Teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas määruse nr 796/2004 artikli 68 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et selles sättes sisalduv mõiste „faktiliselt õiged andmed“ hõlmab nii põllumajandustootja poolt pindalade õigesti deklareerimist kui ka põllumajandustootja majandatava maatüki ja selle piiride õigesti identifitseerimist.

79. Meeldetuletuseks märgin, et käesoleval juhul jäeti BX-i taotlus määruse nr 1973/2004 artikli 138 lõike 1 alusel otsetoetuse saajate hulgast välja, võttes arvesse asjaolu, et ta oli esitanud algse deklaratsiooni tegelikust 46,56% suurema pindala kohta [30]. Viimane vaidleb niisugusele üledeklareerimisele vastu. Tema sõnul on talle etteheidetud üledeklareerimine omistatav Argeși APIA-le, kes andis talle ebatäpsed topograafilised kaardid, mis ei vasta seega määruse

[28] Nõukogu 19. jaanuari 2009. aasta määrus, millega kehtestatakse [ÜPP] raames põllumajandustootjate suhtes kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja teatavad toetuskavad põllumajandustootjate jaoks, muudetakse määruseid (EÜ) nr 1290/2005, (EÜ) nr 247/2006, (EÜ) nr 378/2007 ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1782/2003 (ELT 2009, L 30, lk 16) (vt selle määruse artiklid 15 ja 17 ning põhjendus 21).

[29] Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1306/2013 [ÜPP] 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), artiklid 68 ja 70 ning põhjendused 44 ja 45, samuti Euroopa Parlamendi ja nõukogu 2. detsembri 2021. aasta määruse (EL) 2021/2116, mis käsitleb [ÜPP] rahastamist, haldamist ja seiret ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 1306/2013 (ELT 2021, L 435, lk 187), artiklid 66 ja 68 ning põhjendused 58–60. Märgin siiski, et komisjoni 17. juuli 2014. aasta rakendusmääruse (EL) nr 809/2014, millega kehtestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1306/2013 rakenduseeskirjad seoses ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi, maaelu arengu meetmete ja nõuetele vastavusega (ELT 2014, L 227, lk 69), artikliga 17 kehtestati samuti pädevale asutusele kohustus anda toetusetaotlejale georuumilise toetusetaotluse vorm, eelkõige kõikide põllumajanduslike maatükkide identifitseerimiseks.

[30] Vt käesoleva ettepaneku punkt 31.

nr 1782/2003 artiklis 20 ette nähtud nõuetele. Järelikult, kuna BX esitas „faktiliselt õiged andmed“ ja igal juhul ei tekkinud viga tema „süül“, ei oleks tohtinud tema suhtes kohaldada vastavalt määruse nr 796/2004 artikli 68 lõikele 1 toetuse vähendamist või väljaarvamist.

80. Kõigepealt meenutan, et selle määruse artiklis 68, milles on sätestatud erandid eelkõige selle määruse I peatükis osutatud toetuste vähendamiste ja väljaarvamiste kohaldamisest ja mis käsitleb järeldusi toetuskõlblikkuse kriteeriumide kohta, on lõikes 1 ette nähtud, et maksete vähendamisi ja väljaarvamisi ei kohaldata, kui põllumajandustootja on esitanud pädevale asutusele „*faktiliselt õigeid andmeid* või kui ta *muul viisil* suudab tõestada, et viga ei tekkinud tema süül“ [31]. Selle määruse põhjenduses 67 on märgitud, et „[a]bikõlblikkuskriteeriumitega seotud vähendamisi ja väljaarvamisi ei peaks reeglina kohaldama, kui põllumajandustootja esitas faktiliselt õigeid andmeid või kui ta muul viisil suudab tõestada, et viga ei tekkinud tema süül“.

81. Mis puudutab sama määruse artikli 68 lõike 1 kohaldamist abikõlblikkuse kriteeriumidega seotud andmete suhtes, siis tuleb seda sätet tõlgendada koostoimes sama määruse artikliga 12, mis reguleerib põllumajandustootja esitatud „ühtse taotluse“ sisu [32], millega ta deklareerib mitte ainult maa-ala, mida ta kasutab põllumajanduslikel eesmärkidel, vaid ka oma toetusõigused [33]. Nii on määruse nr 796/2004 artikli 12 lõikes 1 ette nähtud, et „[ü]htne taotlus peab sisaldama abikõlblikkuse kindlaksmääramiseks vajalikku kogu teavet, eelkõige: […] d) *majandi kõigi põllumajanduslike maatükkide identifitseerimist võimaldavad üksikasjad, nende pindala väljendatuna hektarites kuni kahe komakoha täpsusega, nende asukoht ja vajaduse korral nende kasutusviis ja kas põllumajanduslik maatükk on niisutatud*“ [34].

82. Viimati nimetatud sätte sõnastusest nähtub seega selgelt, et nii „põllumajandustootja poolt pindalade õigesti deklareerimine“ osas, milles see tähendab „pindala väljendatuna hektarites kuni kahe komakoha täpsusega“, kui ka „kasutatava maatüki ja selle piiride õigesti identifitseerimine“, kuivõrd see viitab „põllumajanduslike maatükkide identifitseerimisele“ ja „nende asukoha identifitseerimise“, on abikõlblikkuse üle otsustamiseks vajalik teave. See järeldus on muide kooskõlas mõiste põllumajandusliku maatüki „identifitseerimine“ endaga, mis seisneb ainult maatüki piiride, mitte selle pindala identifitseerimises, mida omakorda saab kindlaks määrata alles pärast selle maatüki piiride täpselt identifitseerimist. Teisisõnu eeldab põllumajandusliku maatüki õigesti identifitseerimine tingimata pindalade õigesti deklareerimist, kui just ei tehta arvutusviga.

83. Põhikohtuasja asjaolusid arvestades näib mulle siiski vajalik laiendada selle küsimuse ulatust ja analüüsida, kas põllumajandustootja, kes on esitanud liikmesriigi pädevale asutusele ebaõiget teavet, võib siiski pääseda toetuse vähendamisest või väljaarvamisest määruse nr 796/2004 artikli 68 lõike 1 alusel, kui ta tõendab, et viga ei tekkinud tema „süül“, kuna selle asutuse tuvastatud viga ei ole tekkinud tema süül.

84. Selles osas sõltub rikkumise omistatavuse küsimus iga juhtumi eripärast. Seega võib asjaolu, et selline ametiasutus nagu APIA esitas toetusetaotlejale ebatäpsed või ebapiisavalt täpsed dokumendid, mis ei võimaldanud tal nende maatükkide asukohta, mida ta soovib kasutada, täpselt kindlaks teha ja neid piiritleda, vabastada selle põllumajandustootja igasugusest „süüst“,

[31] Kohtujuristi kursiiv.

[32] See „ühtne taotlus“ on määruse nr 796/2004 artikli 2 lõikes 11 määratletud kui „otsetoetuse taotlus ühtse otsemaksete kava ja teiste pindala toetuskavade raames, välja arvatud humalatoetuse taotlus tunnustatud tootjarühma poolt vastavalt määruse (EÜ) nr 1782/2003 artikli 68a teisele lõigule“.

[33] Vt määruse nr 796/2004 põhjendus 16.

[34] Kohtujuristi kursiiv.

kui ta suudab tõendada, et tal ei olnud muude maakatastrikaartide ja -dokumentide või ka muude kartograafiliste alusmaterjalide põhjal ühtegi muud tõendit, mis oleks tal võimaldanud neid maatükke identifitseerida või nende asukohta kindlaks teha. Võttes aga arvesse vastust, mille ma soovitan anda esimesele eelotsuse küsimusele, ei tulene määruse nr 1782/2003 „ühtset süsteemi" käsitlevatest sätetest, et need annavad sellele põllumajandustootjale mis tahes õiguse tõendada oma maatükkide asukohta ja pindala liikmesriigi pädeva asutuse valduses olevate dokumentidega.

85. Mis puudutab põhikohtuasja faktilisi asjaolusid, nagu need on esitatud eelotsusetaotluses, siis märgin kõigepealt „faktiliselt õigete andmete" laadi hindamise kohta, nagu Euroopa Kohus on juba otsustanud, et toetusõigusega seotud abikõlblik maa-ala peab olema põllumajandustootja käsutuses [35], kuna seda maad tuleb käsitada põllumajandustootja ettevõtte maana, kui põllumajandustootjal on põllumajandusliku tegevuse eesmärgil õigus seda maa-ala majandada [36]. Põllumajandustootja peab olema selle maa-ala kasutamisel piisavalt sõltumatu, mida aga peab hindama eelotsusetaotluse esitanud kohus, võttes arvesse kõiki käesoleva kohtuasja asjaolusid [37]. Lisaks on Euroopa Kohtu praktika kohaselt oluline, et kolmandad isikud *ei tegeleks* vaidlusalusel maa-alal *nimetatud ajavahemikul põllumajandusliku tegevusega*. Vältimaks seda, et mitu põllumajandustootjat käsitavad kõnesolevaid maatükke oma ettevõttele kuuluvate maatükkidena, on vaja tagada, et seda maad ei saaks nimetatud ajavahemikul ühtses otsemaksete kavas arvestada muude põllumajandustootjate ettevõtetele kuuluva maana [38].

86. Käesoleval juhul selgub ühelt poolt eelotsusetaotlusest, et maa-ala, mida BX maaomanikult rentis, oli tema deklareeritud pindalast väiksem. Kui BX teadis, et tegelikult kasutatav pindala oli suurem kui maatüki omanikuga sõlmitud rendilepingu alusel kasutatav maa, oleks ta pidanud seda Argeși APIA-le tõendama. Märgin aga, et BX jättis oma deklaratsioonides märkimata faktilise asjaolu, mis näib ometi oluline, nimelt õige pindala, kuigi ta oleks pidanud ja võinud ette näha, et teatavaid deklareeritud maa-alasid kasutavad omanik või teised isikud. Märgin lisaks, et käesoleval juhul ei puudutanud üledeklareerimine väiksemat erinevust, mis oleks sel juhul olnud sallitav või vabandatav, vaid erinevust üle 80 hektari võrra, mis näis raskesti mõistetav, kuna tegu on ühe põllumajandustootja põllumajanduslike maatükkidega, kes on kohustatud tagama oma kutsetegevuses nende majandamise. Teiselt poolt, kuigi BX väidab, et topograafilistes kaartides, mille oli talle andnud Argeși APIA, olid vead, nähtub kohtuasja toimikust, et nii algne deklaratsioon kui ka pindala muutmise deklaratsioon olid mõlemad koostatud samade APIA kaartide alusel.

87. Seetõttu teen ettepaneku vastata teisele eelotsuse küsimusele, et määruse nr 796/2004 artikli 68 lõiget 1 koostoimes selle määruse artikliga 12 tuleb tõlgendada nii, et esimesena nimetatud sättes sisalduv mõiste „faktiliselt õiged andmed" hõlmab abikõlblikkuse kriteeriumide osas kogu teavet, mis on vajalik sellise abikõlblikkuse üle otsustamiseks, ning sisaldab muu hulgas nii põllumajandustootja poolt pindalade õigesti deklareerimist kui ka tema kasutatava maatüki ja selle piiride õigesti identifitseerimist.

[35] Vt 14. oktoobri 2010. aasta kohtuotsus Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, edaspidi „kohtuotsus Landkreis Bad Dürkheim", EU:C:2010:606, punkt 53).

[36] Vt kohtuotsus Landkreis Bad Dürkheim (punkt 58).

[37] Vt kohtuotsus Landkreis Bad Dürkheim (punkt 62).

[38] Vt kohtuotsus Landkreis Bad Dürkheim (punkt 66).

## *D. Kolmas eelotsuse küsimus*

88. Kolmanda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas asjaolu, et ta ei esitanud põhikohtuasja asjaoludel Euroopa Kohtule ELTL artikli 267 kolmanda lõigu alusel eelotsuse küsimust määruse nr 796/2004 artikli 68 lõike 1 tõlgendamise kohta, kujutab endast liidu õiguse ilmset rikkumist, mis toob kaasa asjaomase liikmesriigi vastutuse selle kohtu otsusega väidetavalt tekitatud kahju eest.

89. Teisisõnu, kuna see kohus ei soovi, et talle heidetakse ette, et ta on üheaegselt kohtunik ja menetlusepool, palub ta meil teha otsus sisulises küsimuses, kas tema 2. ja 9. aprilli 2012. aasta otsused rikkusid ilmselt liidu õigust [39].

90. Kõigepealt näib mulle tarvilik meenutada, et Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt kohaldatakse liikmesriigi vastutusele kahju eest, mis on põhjustatud viimase astmena asja lahendava kohtu lahendiga, millega rikutakse liidu õigusnormi, samu tingimusi, mis reguleerivad liikmesriigi vastutust [40] ja mida on nimetatud käesoleva ettepaneku punktis 62.

91. Nendest tingimustest konkreetselt teise tingimuse kohta, millele on viidatud kolmandas eelotsuse küsimuses ja mis nõuab, et liidu õiguse eeskirja rikkumine peab olema piisavalt selge, on Euroopa Kohtul juba olnud võimalus täpsustada, et riigivastutus õigusemõistmise eest saab tekkida ainult erandjuhul, kus viimase astmena asja lahendav liikmesriigi kohus on kohaldatavat õigust ilmselgelt rikkunud. Selleks et teha kindlaks, kas tegemist on liidu õiguse piisavalt selge rikkumisega, tuleb arvesse võtta kõiki liikmesriigi kohtule lahendamiseks antud olukorda iseloomustavaid asjaolusid. Euroopa Kohtu praktika kohaselt võidakse tunnuste seast arvesse võtta muu hulgas rikutud õigusnormi selgust ja täpsust, kaalutlusruumi ulatust, mille rikutud reegel liikmesriikide ametivõimudele jätab, rikkumise või kahju põhjustamise tahtlust või selle puudumist, õigusnormi võimaliku rikkumise vabandatavust või vabandamatust, asjaolu, kas liidu institutsiooni võetud meetmed võisid soodustada liidu õigusega vastuolus olevate riigisiseste meetmete vastuvõtmist või säilitamist, nagu ka seda, kui kõnesolev kohus on jätnud täitmata oma kohustuse ELTL artikli 267 kolmanda lõigu alusel taotleda eelotsust [41].

[39] Märgin, et näib, et kolmanda küsimusega peab eelotsusetaotluse esitanud kohus silmas ainult väidet, et on rikutud ELTL artikli 267 kolmandat lõiku. Järgnev analüüs ei piira seega võimalust analüüsida BX-i esitatud teisi väiteid, et on valesti kohaldatud määruse nr 1782/2003 artiklit 20 ja määruse nr 796/2004 artiklit 68 (vt käesoleva ettepaneku punkt 41). Ammendavuse huvides märgin selle kohta, et Bukaresti esimese astme kohtu hinnangul rikkus Bukaresti apellatsioonikohus määruse nr 796/2004 artiklit 68 mitmes mõttes, nimelt, kuna ta: i) ei määranud kindlaks mõiste „faktiliselt õiged andmed“ tähendust; ii) järeldas üksnes Argeși APIA otsuse aluseks olevate dokumentide põhjal, et see säte ei ole BX-i suhtes kohaldatav, ja jättis seega tähelepanuta BX-i esitatud muud dokumendid, ning iii) ei andnud BX-ile ka võimalust tõendada mis tahes tõenditega, et üledeklareerimise viga ei tekkinud BX-i süül (vt käesoleva ettepaneku punkt 44). Sellisel juhul ei saa välistada, et kui riik on sama kaebuse raames (väidetavalt) teinud mitu „lihtsat“ eksimust, võiks see sel juhul õigustada selle vea ümberkvalifitseerimist üheks ainsaks „raskendatud“ eksimuseks, mis võiks anda õiguse saada kahju hüvitist.

[40] Vt kohtuotsused Köbler (punkt 52), Tomášová (punkt 23) ja Hochtief (punkt 36).

[41] Vt kohtuotsused Köbler (punktid 54 ja 55) ja Tomášová (punktid 24 ja 25). Need tunnused, mis on selgelt inspireeritud riigivastutuse üldise korra eeskirjadest 5. märtsi 1996. aasta põhimõttelise tähendusega kohtuotsuses Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 56), on siiski soovituslikud, mitte ammendavad, mistõttu peab liikmesriigi kohus, kelle kohus on hinnata, kas liidu õiguse rikkumine on ilmne, minu arvates saama vabalt arvesse võtta ka muid asjaolusid, mis võivad olla tema menetluses olevas olukorras asjakohasemad või paremini sobivad. Seega, kui liidu õiguse rikkumine on omistatav liikmesriigi kohtule, tuleb vastavalt kohtuotsusele Köbler (punkt 53) arvesse võtta õigusmõistmise funktsiooni eripära ja õiguskindluse legitiimseid nõudeid. Selleks võivad olla asjakohased mõned niisuguste liikmesriikide erinevates riigisisestes süsteemides kehtestatud kriteeriumid, mis on kohandanud oma avaliku võimu vastutuse korda, kehtestades vajaduse korral erikorra, mis põhineb Köbleri kohtupraktikal, et võtta arvesse õigusemõistmisele omast eripära. Seega võiks olla asjakohane kasutada ka niisuguseid mõisteid nagu „hoolsuse puudumine“ või „hooletus“ selle suhtes, mis on tavapäraselt hoolsalt ja ettevaatlikult kohtunikult nõutav. Samamoodi võiks arvesse võtta niisuguse eksimuse tagajärgi ja eelkõige seda, kas see eksimus võis asjaomase isiku õigusi raskelt rikkuda.

92. Selle viimati nimetatud eelotsusetaotluse esitamise kohustuse kohta, millele on sõnaselgelt viidatud kolmandas eelotsuse küsimuses, märgin, et ELTL artikli 267 kolmas lõik näeb ette, et kui eelotsuse küsimus kerkib üles poolelioleva kohtuasja käigus liikmesriigi kohtus, mille otsuste peale ei saa riigisisese õiguse järgi edasi kaevata, peab see kohus saatma asja Euroopa Kohtusse [42].

93. See kohustus ei ole siiski absoluutne.

94. Kohtuotsusega Cilfit ja sellele järgneva Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktikaga [43] tunnustatud piirides on liikmesriigi kohus, kelle otsuse peale ei saa riigisisese õiguse järgi edasi kaevata, sellest kohustusest vabastatud vaid juhul, kui ta põhjendustele tuginedes tuvastab, et üleskerkinud küsimus ei ole asjakohane või et Euroopa Kohus on kõnesolevat liidu õigusnormi juba tõlgendanud või et liidu õiguse õige tõlgendus on niivõrd ilmselge, et puudub mis tahes põhjendatud kahtlus (vt vastavalt Euroopa Kohtu poolt tõlgendamise teel juba „selgitatud õigusakti“ (*acte éclairé*) teooria ja nii „selge õigusakti“ (*acte clair*) teooria, et tõlgendamises ei ole põhjendatud kahtlust) [44].

95. Selles kontekstis sedastas Euroopa Kohus kohtuotsuses CIM, et süsteemist, mis on loodud ELTL artikliga 267, arvestades harta artikli 47 teist lõiku, tuleneb selle kohta, et kui liikmesriigi kohus, kelle otsuste peale ei saa riigisisese õiguse järgi edasi kaevata, leiab, et ta on seetõttu, et tema menetletavas asjas on tegemist ühega käesoleva ettepaneku eelmises punktis nimetatud kolmest olukorrast, vabastatud ELTL artikli 267 kolmandas lõigus ette nähtud kohustusest esitada Euroopa Kohtule eelotsusetaotlus, siis peab tema tehtava otsuse põhjendustest nähtuma, et üleskerkinud liidu õiguse tõlgendamise küsimus ei ole kohtuasja lahendamiseks asjakohane või põhineb vastava liidu õigusnormi tõlgendus Euroopa Kohtu praktikal või – kui sellist kohtupraktikat ei ole – on liidu õiguse tõlgendus viimase astmena asja lahendavale liikmesriigi kohtule niivõrd ilmselge, et puudub mis tahes põhjendatud kahtlus [45]. Tuleks siiski märkida, et üldiselt tuleb niisugust liikmesriigi kohtu otsust hinnata lähtuvalt otsuse tegemise ajal tuvastatud õiguslikest ja faktiliste asjaoludest [46]. Kuigi liikmesriigi kohus on küll kohustatud oma otsuseid põhjendama, kuna aga selge põhjendamise kohustus vastavalt kohtuotsusele CIM kehtestati sõnaselgelt alles 6. oktoobril 2021, siis saab minu arvates sellele kohustusele tugineda liikmesriikide kohtute vastu alles alates viimati nimetatud kuupäevast [47].

[42] See eelotsusetaotluse esitamise kohustus on osa liidu õiguse kohaldamise eest vastutavate liikmesriikide kohtute ja Euroopa Kohtu vahelisest koostööst, mis on kehtestatud selleks, et tagada liidu õiguse nõuetekohane kohaldamine ja ühetaoline tõlgendamine kõikides liikmesriikides, ning selle eesmärk on eelkõige ära hoida mis tahes liikmesriigis liidu õigusnormidega vastuolus oleva riigisisese kohtupraktika tekkimist (vt 4. novembri 1997. aasta kohtuotsus Parfums Christian Dior (C-337/95, EU:C:1997:517, punkt 35 ja seal viidatud kohtupraktika) ning 15. septembri 2005. aasta kohtuotsus Intermodal Transports (C-495/03, EU:C:2005:552, punkt 29 ja seal viidatud kohtupraktika)).

[43] Vt 6. oktoobri 2021. aasta kohtuotsus Consorzio Italian Management ja Catania Multiservizi (C-561/19, edaspidi „kohtuotsus CIM“, EU:C:2021:799, punkt 33 ja seal viidatud kohtupraktika).

[44] Vt kohtuotsus CIM (punktid 32 ja 33 ning seal viidatud kohtupraktika).

[45] Vt kohtuotsus CIM (punkt 51 ja seal viidatud kohtupraktika), 29. juuli 2024. aasta kohtuotsus Breian (C-318/24 PPU, EU:C:2024:658, punkt 68) ja 15. oktoobri 2024. aasta kohtuotsus KUBERA (C-144/23, EU:C:2024:881, punktid 62–65).

[46] Vt analoogia alusel 10. septembri 2019. aasta kohtuotsus HTTS *vs*. nõukogu (C-123/18 P, EU:C:2019:694, punkt 39), mis käsitleb niisuguse akti või tegevuse õigusvastasuse tõttu kahju hüvitamise hagi, millega võib kaasneda liidu lepinguväline vastutus.

[47] Selle põhjendamiskohustuse, mis lasub liikmesriikide kohtutel, kes teevad otsuseid viimases astmes, võis kaudselt tuletada Euroopa Kohtu varasemast kohtupraktikast, nimelt kohtuotsustest Cilfit ja Köbler, aga ka harta artiklist 47 (vt selle kohta kohtujurist Boti ettepanek kohtuasjas Ferreira da Silva e Brito jt (C-160/14, EU:C:2015:390, punktid 90 ja 94) ning kohtujurist Bobeki ettepanek kohtuasjas CIM (C-561/19, EU:C:2021:291, punkt 171)), kuigi Euroopa Kohus sedastas selle alles kohtuotsuses CIM, luues sõnaselge seose kohtuotsuses Cilfit kehtestatud kolme kriteeriumiga (vt selle kohta kohtujurist Ćapeta ettepanek kohtuasjas Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (C-767/23, EU:C:2025:486, punkt 37)).

96. Neid Euroopa Kohtu välja töötatud põhimõtteid arvestades tulebki analüüsida, kas Bukaresti apellatsioonikohus kui viimase astme kohus rikkus ilmselgelt liidu õigust, kui ta esiteks otsustas mitte esitada ELTL artikli 267 kolmanda lõigu alusel Euroopa Kohtule eelotsusetaotlust ja teiseks ei täitnud oma otsuse põhjendamise kohustust.

97. Sellega seoses märgin, et kolmas eelotsuse küsimus niisugusena, nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus on selle sõnastanud, viitab sisuliselt üksnes eelotsusetaotluse esitamise ja taotluse rahuldamata jätmise otsuse põhjendamise kohustuse väidetavatele rikkumistele seoses määruse nr 796/2004 artikli 68 lõike 1 tõlgendamisega. Näib aga, et BX taotles ka määruse nr 1782/2003 artikli 20 lõike 1 tõlgendamist[48]. Teen seega ettepaneku laiendada selle küsimuse välja nii, et see hõlmab ka seda elementi. Pealegi on nende kahe õigusnormi vahel ilmselge ja tihe seos, kuna topograafiliste kaartide ebatäpsus, mis puudutab artiklit 20, kuulub määruse nr 796/2004 artikli 68 lõike 1 kohaldamise õigustamiseks BX poolt esitatud põhjenduste hulka.

98. Esimesena, *mis puutub määruse nr 1782/2003 artikli 20 lõike 1 tõlgendamise kohta eelotsusetaotluse esitamise kohustusse*, siis tuleneb Euroopa Kohtu käsutuses olevast kohtutoimikust, et Bukaresti apellatsioonikohus piirdus oma 2. aprilli 2012. aasta kohtumääruses sellega, et jättis eelotsusetaotluse esitamise taotluse rahuldamata, tuvastades, et BX-i esitatud asjaoludel „ei ole vaja“ esitada eelotsusetaotlust ELTL artikli 267 kolmanda lõigu alusel, põhjendamata, mis põhjustel ta oli sellel menetluslikul seisukohal[49]. Seega näib, et see kohus leidis kaudselt, et see tõlgendus ei ole *asjakohane*, tõenäoliselt seetõttu, et selle määruse artikli 20 lõikega 1 ei saanud kaasneda Rumeenia riigivastutus, kuna see ei anna väidetavalt eraõiguslikele isikutele õigusi[50]. Sellega seoses täheldan, et kuna Euroopa Kohus ei olnud seda õigusnormi veel tõlgendanud, ja kuna Bukaresti apellatsioonikohus ei olnud seega põhimõtteliselt vabastatud oma kohustusest esitada eelotsusetaotlus[51], oleks viimati nimetatud kohus pidanud esitama põhjused, mille pärast ta leidis, et ta on oma kohustusest pöörduda Euroopa Kohtu poole vabastatud erandite alusel, mida on tunnustatud kohtuotsuses Cilfit. Nagu on eespool märgitud, tuli seda, et eelotsusetaotlus ei olnud „vajalik“, mõista käesoleval juhul nii, et see ei olnud „asjakohane“. „Asjakohasuse“ kriteeriumi hindamine kuulub aga vastupidi kahe teise kriteeriumi hindamisele, mis on seotud „selge akti“ või „selgitatud akti“ teooriaga, eelotsusetaotluse esitanud kohtu ainupädevusse[52]. Seega on selle kohtu ülesanne analüüsida esiteks, kas 2. aprilli 2012. aasta kohtumääruse põhjendustes koostoimes selle kohtu 9. aprilli 2012. aasta kohtuotsusega olid piisavalt selgelt välja toodud põhjused, mille pärast ei olnud selle artikli 20 lõike 1 tõlgendamine vastutuse tuvastamise kaebuse jaoks „vajalik“, ja teiselt poolt, kas seda, et selle määruse artikli 20 lõike 1 tõlgendamine ei olnud „vajalik“, oli põhjendatud, eelkõige selles osas, et argument, mille tahtis BX sellest õigusnormist järeldada, oli sisuliselt tulemusetu ja seega käesoleval juhul asjassepuutumatu.

99. Igal juhul, isegi kui oletada, et Bukaresti apellatsioonikohus rikkus ELTL artiklit 267, kuna ta ei esitanud eelotsusetaotlust või ei põhjendanud oma otsust piisavalt, ei saaks niisugust rikkumist minu arvates iseloomustada „ilmselge“ rikkumisena. Nagu nimelt nähtub käesoleva ettepaneku punktist 95, et kuna põhjendamiskohustust selgitas Euroopa Kohus vastavalt kohtuotsuses CIM käsitletud nõuetele alles mitu aastat pärast põhikohtuasjas tehtud otsuste vastuvõtmist, ei saa sellele kohustusele Bukaresti apellatsioonikohtu vastu otseselt tugineda ega *a fortiori* sellega

[48] Vt käesoleva ettepaneku punkt 33.

[49] Vt käesoleva ettepaneku punkt 34.

[50] Vt samas tähenduses Bukaresti esimese astme kohtu analüüs, mis on esitatud käesoleva ettepaneku punktis 43.

[51] Vt selle kohta 27. märtsi 1963. aasta kohtuotsus Da Costa jt (28/62–30/62, EU:C:1963:6, lk 75–76).

[52] Vt selle kohta kohtujurist Ćapeta ettepanek kohtuasjas Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (C-767/23, EU:C:2025:486, punkt 30), kes tuvastab, et Euroopa Kohus ei ole pädev tõlgendama esimest kriteeriumi, nimelt „asjakohasuse“ kriteeriumi.

põhjendada otsuste põhjenduse puudumise pärast liidu õiguse ilmselget rikkumist. Teiseks, nagu nähtub vastusest, mille ma pakun välja esimesele eelotsuse küsimusele, ei anna määruse nr 1782/2003 artikli 20 lõige 1 eraõiguslikele isikutele õigusi. Seega ühtib Bukaresti apellatsioonikohtu poolt välja pakutud tõlgendus selle seisukohaga ja ei aidanud kaasa liikmesriigi meetmete või tavade vastuvõtmisele või säilitamisele, mis on liidu õigusega vastuolus.

100. Teisena, *mis puudutab kohustust esitada eelotsusetaotlus määruse nr 796/2004 artikli 68 lõike 1 tõlgendamise kohta*, siis kuna Euroopa Kohus ei ole seda sätet tõlgendanud, tuleb tõdeda, et nagu märkis Bukaresti esimese astme kohus, oleks Bukaresti apellatsioonikohus pidanud lisama kohtusse pöördumise taotluse[53] rahuldamata jätmise otsuse põhjendustesse rohkem asjaolusid, et Rumeenia riigivastutuse tuvastamise kaebust menetleval kohtul oleks võimalik kontrollida, kas ELTL artikli 267 kolmanda lõigu kohaldamise tingimused on täidetud. Neil asjaoludel ja kuna vaidlust ei ole selles, et määruse nr 796/2004 artikli 68 lõige 1 annab õigusi eraõiguslikele isikutele, võib väita, et liidu õigusnormi rikkumisega seotud vastutuse tekkimise esimene tingimus on täidetud.

101. Samamoodi nagu eelnevas analüüsis ja võttes arvesse kohtuotsust Köbler ja Euroopa Kohtu hilisemat kohtupraktikat[54], ei saa see ebapiisav põhjendus minu arvates siiski kujutada endast liidu õiguse ilmselget rikkumist või piisavalt rasket rikkumist, mis tooks kaasa Rumeenia riigivastutuse. Nimelt tugineb BX esiteks määruse nr 796/2004 artikli 68 lõikele 1, lähtudes põhieeldusest, et määruse nr 1782/2003 artikli 20 lõiget 1 on rikutud. Kuna aga käesoleval juhul ei ole Bukaresti apellatsioonikohus niisugust rikkumist tuvastanud, näib seisukoht, et määruse nr 796/2004 artikli 68 lõike 1 tõlgendamine ei olnud „vajalik“ esmapilgul loogiline ega ei kujuta endast kindlasti „kohaldatava õiguse ilmselget rikkumist“, nimelt määruste nr 796/2004 ja nr 1782/2003 rikkumist või neid käsitleva Euroopa Kohtu praktika[55] rikkumist, kuna käesolevas kohtuasjas ei olnud ühtegi Euroopa Kohtu kohtuotsust, millega oleks tõlgendatud vaidlusalust liidu õigusnormi. Teiseks nähtub toimiku materjalidest, et Bukaresti apellatsioonikohus leidis, et määruse nr 796/2004 artikli 68 õige tõlgendamine ja kohaldamine on käesoleval juhul nii ilmne, et tal ei teki „mingit põhjendatud kahtlust“ käesoleva ettepaneku punktis 94 viidatud Euroopa Kohtu praktika tähenduses. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul ei kuulu BX-i olukord nimetatud määruse artikli 68 lõikes 1 nimetatud juhtumite hulka, kuna viimane deklareeris algul teatava pindala ja seejärel jättis sellest välja 84,09 hektarit, kuigi maatükil olukord ei muutunud, kuid ta oleks võinud ja pidanud teadma täpset pindala, mida ta kasutas, ja selle õigesti deklareerima. Järelikult näib, et viimase astmena asja lahendav eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole ilmselgelt rikkunud liidu õigust, kui ta leidis oma kaalutlusruumi raames, et ta on olukorras, mis võimaldab tal määruse nr 796/2004 artikli 68 tõlgendamise kohta eelotsuse küsimuse Euroopa Kohtule esitamata jätta, kuna vastus oli tema arvates ilmselge.

102. Seega teen ettepaneku vastata kolmandale eelotsuse küsimusele, et asjaolu, et põhikohtuasja asjaoludel ei esitanud eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtule ELTL artikli 267 kolmanda lõigu alusel eelotsuse küsimust määruse nr 796/2004 artikli 68 lõike 1 tõlgendamise kohta, ei kujuta endast liidu õiguse ilmselget rikkumist, mis tooks kaasa asjaomase liikmesriigi vastutuse, kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu lõplikust hinnangust ei tulene teisiti.

[53] Vt 12. joonalune märkus.

[54] Vt käesoleva ettepaneku 5. joonealuses märkuses viidatud Euroopa Kohtu praktika.

[55] Vt selle kohta kohtuotsused Köbler (punkt 52) ja Tomášová (punkt 23).

## V. Ettepanek

103. Eelnevate kaalutluste põhjal teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Curtea de Apel București (Bukaresti apellatsioonikohus, Rumeenia) eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. [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, muudetud nõukogu 9. oktoobri 2008. aasta määrusega (EÜ) nr 1009/2008, artikli 20 lõiget 1

   tuleb tõlgendada nii, et

   selle õigusnormi eesmärk ei ole anda õigusi eraõiguslikele isikutele ja eelkõige otsetoetuste taotlejatele.

2. Komisjoni 21. aprilli 2004. aasta määruse (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, muudetud komisjoni 4. aprilli 2007. aasta määrusega (EÜ) nr 381/2007, artikli 68 lõiget 1 koostoimes selle määruse artikliga 12

   tuleb tõlgendada nii, et

   esimesena nimetatud sättes sisalduv mõiste „faktiliselt õiged andmed“ hõlmab nii põllumajandustootja poolt pindalade õigesti deklareerimist kui ka tema kasutatava maatüki ja selle piiride õigesti identifitseerimist.

3. ELTL artiklit 267

   tuleb tõlgendada nii, et

   asjaolu, et põhikohtuasja asjaoludel ei esitanud eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtule eelotsuse küsimust määruse nr 796/2004, mida on muudetud määrusega nr 381/2007, artikli 68 lõike 1 tõlgendamise kohta, ei kujuta endast liidu õiguse ilmselget rikkumist, mis tooks kaasa asjaomase liikmesriigi vastutuse, kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu lõplikust hinnangust ei tulene teisiti.