

# Anonüümseks muudetud versioon

Tölge

C-365/19 - 1

## Kohtuasi C-365/19

### Eelotsusetaotlus

#### Saabumise kuupäev:

8. mai 2019

#### Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Verwaltungsgericht Schwerin (Saksamaa)

#### Eelotsusetaotluse kuupäev:

16. aprill 2019

#### Kaebaja:

FD

#### Vastustaja:

Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres  
Mecklenburg

---

[...]

VERWALTUNGSGERICHT

SCHWERIN

**KOHTUMÄÄRUS**

Halduskohtuasjas

FD,

[...] Langenhagen [...]

[...]

– kaebaja –

ET

*versus*

Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres Mecklenburg (Kesk-Mecklenburgi riiklik põllumajandus- ja keskkonnaamet),

[...] Rostock

– vastustaja –,

mis käsitleb

subsiidiume, kohandamistoetusi ja maa tootmisest kõrvaldamise hüvitisi [lk 2],

tegi Verwaltungsgericht Schwerin'i (Schwerini halduskohus) [...] 4. kolleegium

16. aprillil 2019

[...]

[...] [kohtukoosseis] [...] järgmise kohtumääruse:

Menetlus peatatakse ja Euroopa Kohtule esitatakse ELTL artikli 267 alusel järgmine eelotsuse küsimus:

**Kas määruse (EL) nr 1307/2013 artikli 30 lõikest 6 – vajaduse korral koostoimes delegeeritud määruse (EL) nr 639/2014 artikli 28 lõikega 2 – tuleneb noorele põllumajandustootjale õigus toetusõiguste jaotamisele taotlusaasta 2016 eest ka juhul, kui talle on määruse (EL) nr 1307/2013 artikli 24 alusel juba varem jaotatud tasuta toetusõigusi 2015. aasta riiklikust ülemmäärast vastavalt tema toonasele maakasutusele?**

## Põhjendused

### I.

1. Kaebaja palub oma kaebuses ühest küljest toetusõiguste jaotamist taotlusaasta 2016 eest, teisest küljest (uute) otsetoetuste jaotamist taotlusaasta 2016 eest, võttes arvesse asjaomaseid toetusõigusi.
2. Kaebaja käitab põllumajandusettevõtet. Ta on noor põllumajandustootja [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 (ELT 2013, L 347, lk 608; edaspidi „määrus (EL) nr 1307/2013“)] artikli 50 lõike 2 tähenduses. Tema taotluse alusel jaotas vastustaja talle taotlusaasta 2015 eest tema toonast [lk 3] maakasutust arvesse võttes tasuta 32,17 toetusõigust piirkondlikust ülemmäärast määruse (EL) nr 1307/2013 artikli 24 alusel.

3. Kaebaja taotles 12. mail 2016 veel 30,32 toetusõiguse jaotamist talle kui noorele põllumajandustootjale, märkides, et tema ettevõtte kasutuses oli selleks ajaks 62,777 ha maad. Selle taotluse jättis vastustaja 26. jaanuari 2017. aasta otsusega rahuldamata.
4. Samuti 12. mail 2016 esitatud taotluse alusel taotlusaasta 2016 eest otsetoetuste andmiseks ja „finantsdistiipliini“ hüvitise saamiseks määras vastustaja talle 31. jaanuari 2017. aasta otsusega 11 390,16 euro suuruse toetuse. Otsusest nähtub, et kaebaja kasutuses oleva maa kindlaksmääratud pindala on küll 62,4893 ha, aga 2015. aasta eest jaotamisel saadud ainult 32,17 toetusõigust on toetuse andmist piirav tegur.
5. Kaebaja esitatud vaided 26. jaanuari 2017. aasta ja 31. jaanuari 2017. aasta otsuste peale jättis vastustaja 24. novembri 2017. aasta otsusega rahuldamata. Olenemata noore põllumajandustootja staatusest ei tulene kaebajale määruse (EL) nr 1307/2013 artikli 30 lõikest 6 õigust saada veel toetusõigusi, sest ta sai juba 2015. aastal tasuta toetusõigusi ülemmäärast. Toetusõigusi võib vastavalt nimetatud liidu õigusnormile koostoimes (liikmesriigi) ühise põllumajanduspoliitika raames toetuskavade alusel põllumajandustootjatele makstavate otsetoetuste rakendusmääruse (Verordnung zur Durchführung der Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik, edaspidi „DirektZahlDurchfV“) §-ga 16a põllumajandustootjale jaotada ainult üks kord. Reservist veel kord toetusõiguste jaotamine noortele põllumajandustootjatele, kes said juba taotlusaasta 2015 eest toetusõigusi piirkondlikust ülemmäärast, asetaks nad soodsamasse olukorda võrreldes põllumajandustootjatega, kellele jaotati 2015. aastal toetusõigusi piirkondlikust ülemmäärast vastavalt „tavalisele korrale“ määruse (EL) nr 1307/2013 artiklile 24 alusel ja kellel puudub võimalus saada tasuta veel toetusõigusi. Pealegi on kaebajaga sarnased noored põllumajandustootjad niigi paremas olukorras kui hiljem alustavad [lk 4] noored põllumajandustootjad, kes saaksid toetusõigusi samuti ainult üks kord (DirektZahlDurchfV § 16a). Kuna kaebajal puudub alus saada veel toetusõigusi, langeb ära võimalus anda talle toetust taotlusaasta 2016 eest.
6. Kaebaja pöördus 22. detsembril 2017 halduskohtusse. Ta leiab, et temal kui noorel põllumajandustootjal on õigus saada veel 30,32 toetusõigust. Kui kõnesolev õigus ei tulene juba määruse (EL) nr 1307/2013 artikli 30 lõigetest 4 ja 6, siis tuleneb see igal juhul [komisjoni 11. märtsi 2014. aasta delegeritud] määruse (EL) nr 639/2014[, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 1307/2013, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames toetuskavade alusel põllumajandustootjatele makstavate otsetoetuste eeskirjad, ning muudetakse kõnealuse määruse X lisa (ELT 2014, L 181, lk 1; edaspidi „määrus (EL) nr 639/2014“) artikli 28 lõikest 2. Nimetatud säte näeb ette, et kui noor põllumajandustootja, kelle omanduses on juba toetusõigused, taotleb toetusõigusi, saab ta riiklikust reservist sellise arvu toetusõigusi, mille võrra ta on saanud vähem toetusõigusi, kui lähtuda kõigi toetuskõlblike hektarite arvust aastal 2016. Euroopa seadusandja ei sätesta, et määruse (EL) nr 1307/2013

artikli 24 alusel jaotatud toetusõigused välistavad võimaluse saada toetusõigusi määruse (EL) nr 1307/2013 artikli 30 lõike 6 alusel koostoimes määruse (EL) nr 639/2014 artikli 28 lõikega 2. Kuivõrd kaebaja tugineb DirektZahlDurchfV §-s 16a esitatud riigisisesele õigusnormile, siis välistab see ainult võimaluse jaotada noortele põllumajandustootjatele veel kord – teist korda – toetusõigusi riiklikust reservist. See ei ole kaebaja puhul siiski asjakohane, sest 2015. aastal ei toimunud jaotamine määruse (EL) nr 1307/2013 artikli 24 alusel riiklikust reservist.

7. Võttes arvesse 30,32 toetusõigust, millele tal on õigus, on kaebaja nõutud lisatoetuse summa 9 645,01 eurot.
8. [...] [intressinõue]
9. Kaebaja palub
10. 1. tühistada vastustaja 26. jaanuari 2017. aasta otsus ja 24. novembri 2017. aasta vaideotsus osas, milles need ei võimalda [lk 5] kohustada vastustajat jaotama talle 2016. aasta eest veel 30,32 toetusõigust ja
11. 2. tühistada vastustaja 31. jaanuari 2017. aasta otsus ja 24. novembri 2017. aasta vaideotsus ning kohustada vastustajat jaotama talle veel otsetoetusi summas 9 645,01 eurot, millele lisandub 0,5% intressi iga lõppenud kuu eest alates kaebuse esitamisest.
12. Vastustaja palub
13. jätta kaebus rahuldamata.
14. Ta jääb oma õigusliku seisukoha juurde. Mis puudutab seda, et kaebaja teeb vahet riikliku reservi ja piirkondliku ülemmäära vahel, millest ta sai tasuta toetusõigusi 2015. aastal, siis on see ekslik. Nii riiklik reserv kui ka piirkondlik ülemmäär on vastavalt ühise põllumajanduspoliitika raames toetuskavade alusel põllumajandustootjatele makstavate otsetoetuste seadusele (Gesetz zur Durchführung der Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik, edaspidi „DirektZahlDurchfG“) osa põhitoeuskava riiklikust ülemmäärast vastavalt (EL) määruse nr 1307/2013 artiklile 22.
15. Määruse (EL) nr 1307/2013 artikkel 30 kehtestati selleks, et tekiks võimalus jaotada toetusõigusi põllumajandustootjale, kes 2015. aastal ei täitnud sama määruse artiklis 24 sätestatud tingimust, sealhulgas 2013. aasta kohta kehtestatud tingimusi. Kui ei oleks võimalust saada toetusõigusi määruse (EL) nr 1307/2013 artikli 30 lõike 6 alusel, siis antaks noortele põllumajandustootjatele ja uutele põllumajandustootjatele toetusõigusi üldjuhul tasu eest. Määruse (EL) nr 1307/2013 põhjenduse 24 kohaselt peaks riiklikke reserve esmajärjekorras saama kasutada selleks, et hõlbustada toetuskavas osalemist noortel põllumajandustootjatel ja põllumajandusliku tegevusega alustavatel

põllumajandustootjatel. Hõlbustamine ei ole siiski vajalik põllumajandustootjate puhul, kes on juba saanud toetusõigusi piirkondlikust ülemmäärast, sest nemad said osalemiseks lihtsaima võimaluse, nimelt **[lk 6]** toetusõiguste tasuta jaotamise kaudu. Samuti ei kujuta see hõlbustamine endast soodsamasse olukorda seadmist, sest see võimaldas vaid osalemist nagu „vanade“ põllumajandustootjate puhul 2015. aastal vastavalt määruse (EL) nr 1307/2013 artiklile 24 toetusõiguste jaotamise kaudu, selle asemel, et neid (tasu eest) saada. Sama määruse artikli 24 kohaselt sai põllumajandustootja toetusõigusi siiski ainult ühel korral (2015. aastal). Seega juhul, kui noor põllumajandustootja saaks igal aastal uuesti taotleda toetusõiguste jaotamist, nii kaua kui tal on noore põllumajandustootja staatus, kujutaks see endast soodsamasse olukorda seadmist võrreldes teiste põllumajandustootjatega. DirektZahlDurchfV § 16a eesmärk on seda välistama.

16. Vastustaja leiab, et vastavalt määruse (EL) nr 1307/2013 artikli 30 lõikele 4 on liikmesriigid kohustatud jaotama oma riiklikest või piirkondlikest reservidest toetusõigusi objektiivsete kriteeriumide kohaselt ja sellisel viisil, et oleks tagatud põllumajandustootjate võrdne kohtlemine ning turu- ja konkurentsimoonutuste vältimine. Võrdse kohtlemise hindamisel moodustavad määrava tähtsusega võrdlusgrupi kõik põllumajandustootjad, kellel on õigus toetusõiguste jaotamisele määruse (EL) nr 1307/2013 artikli 24 või artikli 30 lõike 6 põhjal.
17. Kaebaja tuginemine määruse (EL) nr 639/2014 artikli 28 lõikele 2 on ekslik. Nimetatud säte ei võimalda nõuda toetusõigusi, vaid määrab nimetatud määruse põhjenduse 29 sõnastuse kohaselt üksnes kindlaks sel viisil jaotatavate toetusõiguste arvu ja väärtuse arvutamise. Kaebaja käsituse vastu räägib ka asjaolu, et komisjonil puudub pädevus kehtestada määruse (EL) nr 1307/2013 artikli 35 lõike 1 punktis c ette nähtud delegeeritud õigusaktiga selline õiguslik alus, mis läheb kaugemale määrusest (EL) nr 1307/2013.

## II.

18. [...] [märkused menetluse kohta]
19. Käesolev õigusvaidlus käsitleb küsimusi, kuidas tõlgendada määruse (EL) nr 1307/2013 ja määruse (EL) nr 639/2014 sätteid, mis on **[lk 7]** Verwaltungsgericht Schwerin'i (Schwerini halduskohus) menetluses oleva kohtuasja lahendamisel määrava tähtsusega.
20. 1. Määruse (EL) nr 1307/2013 artikli 30 lõike 6 sõnastus räägib eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul selle vastu, et nimetatud sättest tuleneb otseselt õigus nõuda toetusõiguste jaotamist (muu hulgas) noortele põllumajandustootjatele. Sõnastus „liikmesriigid kasutavad oma riiklike või oma piirkondlike reserve toetusõiguste jaotamiseks, seejuures on eelistatud noored põllumajandustootjad“ ei viita võrreldes määruse (EL) nr 1307/2013 artikli 24 lõikega 1 („Toetusõigused jaotatakse põllumajandustootjatele, kellel [...]“) sellele, et asjaomane säte ise annaks kohtulikult kaitstava subjektiivse õiguse konkreetsele noorele põllumajandustootjale. Asjaomane säte annab liikmesriigile üksnes suunise selle

kohta, milleks tuleks reserve esmajärjekorras kasutada, näeb selles osas ette programmi.

21. Eeltoodud tõlgendust kinnitab [määruse (EL) nr 1307/2013 artikli 30] lõige 4, mille kohaselt jaotatakse toetusõigusi reservidest „objektiivsete kriteeriumide kohaselt ja sellisel viisil, et oleks tagatud põllumajandustootjate võrdne kohtlemine ning turu- ja konkurentsimoonutuste vältimine“. Nimetatud säte annab mõista, et ka selles mõttes antakse üksnes suunis liikmesriigi õiguses jaotuskava kujundamiseks. Kui määruse (EL) nr 1307/2013 artikli 30 lõige 6 sätestaks juba liidu õiguses ammendavalt asjaomase õiguse, siis kuidas peaks liikmesriik sama veel arvesse võtma nimetatud artikli lõiget 4?
22. Ka määruse (EU) nr 1307/2013 artikli 30 lõige 10, mis annab liikmesriikidele lõike 6 eesmärkide elluviimisel valikuvõimaluse (eraldada uusi toetusõigusi või suurendada põllumajandustootja kõigi olemasolevate toetusõiguste ühikuväärtust), räägib vahetu nõudeõiguse vastu.
23. Teistsugust järeldust ei tulene lõppkokkuvõttes ka määruse (EL) nr 1307/2013 artiklist 50. Selle artikli lõikes 1 nimetatud „iga-aastane toetus noortele põllumajandustootjatele“ [lk 8] ei puuduta käesolevas asjas vaidlusalust toetusõiguste jaotamist. Sama artikli lõike 4 kohaselt on noortele põllumajandustootjatele kõnealuse toetuse maksmise eeldus pigem asjaomasel aastal tema kasutuses olevate põllumajandusmaade alusel (olemasolevate, jaotatud) toetusõiguste aktiveerimine. Kõnealuse iga-aastase toetuse puhul on tegemist tähtajalise erakorralise maksega, mis on Saksamaal täpsemalt kindlaks määratud DirektZahlDurchfG §-s 19.
24. 2. Määruse (EL) nr 639/2014 artikli 28 lõike 2 sõnastus on seevastu selgelt vastupidine. Viidatud säte näeb ette, et kui noor põllumajandustootja, kelle omanduses on juba toetusõigused (nagu kaebaja), taotleb veel toetusõigusi riiklikust või piirkondlikust reservist, „saab ta sellise arvu toetusõigusi, mis on võrdne [...] tema omanduses olevate toetuskõlblike hektarite [...] arvuga, mille kohta tal ei ole (omandatud või renditud) ühtegi toetusõigust“.
25. Selle sõnastusega näib – olgugi et eraldi vaadelduna küll vähemal määral – kooskõlas siiski ka vastustaja tõlgendus, mille kohaselt järgib kõnealune säte üksnes eesmärki piirata jaotatavate toetusõiguste mahtu, nimelt nii, et praegusest maakasutusest tuleneb toetusõiguste uue jaotamise ülemmäär, mitte aga anda ELi õiguse alusel vahetut õigust nõuda toetusõiguste jaotamist.
26. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul toetab viimati esitatud tõlgendust see, et määruse (EL) nr 1307/2013 artikli 35 lõike 1 punkt c annab delegeeritud määruse (EL) nr 369/2014 vastu võtnud seadusandjale seoses sellega üksnes volituse kehtestada „eeskirju riiklikust reservist või piirkondlikest reservidest saadud toetusõiguste väärtuse ja arvu kehtestamise ja arvutamise kohta“. Kuivõrd määruse (EL) nr 1307/2013 artikli 30 lõikest 6 sellist nõudeõigust ei tulene, millega eelotsusetaotluse esitanud kohus nõustub (vt eespool), seab nimetatud



volitusnorm küsimärgi alla selle, kas delegeeritud määruse vastu võtnud seadusandja saab kehtestada sellise õiguse nõuda toetusõiguste jaotamist [lk 9], kuigi ta võib tegutseda ainult volitusnormi sisaldava Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse raames.

27. Eelnevat arvesse võttes kaldub eelotsusetaotluse esitanud kohus arvama, et asjaomastest liidu õigusnormidest ei tulene noorele põllumajandustootjale iseseisvat „nõudealust“, „subjektiivset õigust“ sellele, et talle jaotataks veel toetusõigusi. Sellised nõuded võiksid siis tuleneda üksnes liikmesriigi toetuste jaotamise praktikast võrdse kohtlemise ja endale siduva kohustuse võtmise põhimõtte põhjal, kui vastava nõude kujundamise kohta ei ole kehtestatud selgeid norme – nagu Saksamaal. Seda, et vastustajale oleks seoses sellega siduv toetuste jaotamise praktika noorte põllumajandustootja kasuks, mis läheb kaugemale võrdse kohtlemise põhimõttest, ei ole pooled märkinud ja selle kohta puuduvad pidepunktid.
28. 3. Kui määruse (EL) nr 1307/2013 artikli 30 lõikest 6, vajaduse korral koostoimes määruse (EL) nr 639/2014 artikli 28 lõikega 2, tuleneks vahetult ammendav õigus nõuda riiklikust või piirkondlikust reservist toetusõiguste jaotamist noorele põllumajandustootjale, seaks see küsimärgi alla, kuidas peab liikmesriik toetusõiguste jaotamisel selles mõttes tagama põllumajandustootjate võrdse kohtlemise ning turu- ja konkurentsimoonutuste vältimise, nagu teda määruse (EL) nr 1307/2013 artikli 30 lõige 4 selleks kohustab.
29. Sellega seoses viidatakse vastustaja esitatud näidetele.
30. Noor põllumajandustootja saaks liidu õiguse alusel muuhulgas siis – niikaua kui tal on noore põllumajandustootja staatus –, kui tema põllumajandusmaa vastavalt suureneb, aastate jooksul mitu korda nõuda reservist veel toetusõigusi. DirektZahlDurchfV §-s 16a esitatud riigisisene õigusnorm oleks sel juhul vastuolus liidu õigusega ja igal juhul ei saaks seda – nagu peab õigeks vastustaja – kohaldada ka juhtudele, mil noor põllumajandustootja ei ole saanud 2015. aastal toetusõigusi küll mitte määruse (EL) nr 1307/2013 artikli 30 lõike 6 alusel, vaid määruse (EL) nr 1307/2013 artikli 24 alusel. [lk 10]
31. Eeltoodu põhjal tuleb Euroopa Kohtule esitada ELTL artikli 267 alusel järgmine eelotsuse küsimus.
32. **Kas määruse (EL) nr 1307/2013 artikli 30 lõikest 6 – vajaduse korral koostoimes delegeeritud määruse (EL) nr 639/2014 artikli 28 lõikega 2 – tuleneb noorele põllumajandustootjale õigus toetusõiguste jaotamisele taotlusaasta 2016 eest ka juhul, kui talle on määruse (EL) nr 1307/2013 artikli 24 alusel juba varem jaotatud tasuta toetusõigusi 2015. aasta riiklikust ülemmäärast vastavalt tema toonasele maakasutusele?**
33. [...] [märkused menetluse kohta]  
[...]