



RIIGIKOHUS

HALDUSKOLLEGIUM

KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	3-18-305
Otsuse kuupäev	29. september 2020
Kohtukoosseis	Eesistuja Ivo Pilving, liikmed Julia Laffranque ja Jüri Pöld
Kohtuasi	Tõnu Kapteini kaebused Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ameti otsuste ning vaideotsuse tühistamiseks
Menetlusosalised	Kaebaja Tõnu Kaptein Vastustaja Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet, esindaja Eva Rückenberg
Vaidlustatud kohtulahend	Tartu Ringkonnakohtu 26. septembri 2019. a otsus
Menetluse alus Riigikohtus	Tõnu Kapteini kassatsioonkaebus
Asja läbivaatamine	Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

1. Rahuldada kassatsioonkaebus.
2. Tühistada Tartu Halduskohtu 11. septembri 2018. a otsus ja Tartu Ringkonnakohtu 26. septembri 2019. a otsus.
3. Rahuldada kaebus. Tühistada Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ameti 3. novembri 2017. a otsus nr 12-6/17/913, 6. novembri 2017. a otsus nr 12-6/17/971 ja 11. jaanuari 2018. a vaideotsus nr 12-4/17/137-1.
4. Mõista Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ametilt Tõnu Kapteini kasuks välja menetluskulu 45 eurot.
5. Tagastada kautsjon.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet (PRIA) määras 12. detsembri 2016. a otsusega nr 12-6/1529 Tõnu Kapteinile, kes tegutseb ärinime FIE Tõnu Kapteini Ranna Talu all, kliimat ja keskkonda säästvate põllumajandustavade toetuse 19 303 eurot 6 senti. Samal päeval tehtud otsusega nr 12-6/1503 määras PRIA Tõnu Kapteinile ühtse pindalatoetuse (ÜPT) 42 488 eurot 74 senti.

3. novembri 2017. a **otsusega nr 12-6/17/913** tunnistas PRIA otsuse nr 12-6/1529 kehtetuks, vähendas toetust ja nõudis kaebajalt tagasi 686 eurot. Otsuse kohaselt uuendas PRIA 2017. a alguses tehtud kontrolli tulemusena kaebaja põllumassiivide maksimaalset toetusõiguslikku pindala. Selle tulemusel vähenes kaebaja 2016. a taotlusel märgitud põllumassiivide toetusõiguslik pindala 18,95 ha võrra. Seega maksti kaebajale 2016. aasta taotluse alusel toetust osaliselt alusetult. Samal põhjusel tunnistas PRIA 6. novembri 2017. a **otsusega nr 12-6/17/971** kehtetuks ÜPT otsuse nr 12-6/1503 ja

nõudis kaebajalt tagasi 2641 eurot 30 senti. See summa koosnes taotletud ja kindlaksmääratud pindala erinevuse tõttu 1509 euro 18 sendi võrra vähendatud toetusest ja 1132 euro 9 sendi suurusest halduskaristusest.

Kaebaja esitas otsuste nr 12-6/17/913 ja 12-6/17/971 peale vaided, mille PRIA jättis 11. jaanuari 2018. a **vaideotsusega nr 12-4/17/137-1** rahuldamata.

2. Kaebaja esitas halduskohtule **kaebused**, milles palus PRIA otsused ja vaideotsuse tühistada. Kaebaja selgitas, et tugines 2016. a toetustaotlusi koostades PRIA põllumassiivide registri andmetele toetusõigusliku maa kohta. Kogu taotluses nimetatud maal karjatati 2016. a-l veiseid. Kadakad karjatamist ei takistanud. 2017. a-l tehtud kontrolli tulemusel ei võinud PRIA muuta tagantjärele 2016. a toetusõigusliku põllumaa suurust. Kontrolli käigus selgitas PRIA välja põllumaa seisundi 2017. a-l, mitte aga seda, milline oli maa 2016. a-l. Kohapealset kontrolli ei tehtud õigesti: kahe järjestikuse kontrolli tulemused erinesid oluliselt.

3. Tartu Halduskohus liitis kaebused ühte menetlusse. **11. septembri 2018. a otsusega** jättis kohus kaebused rahuldamata.

3.1. Vaidlustatud otsused on nõuetekohaselt põhjendatud. Üksikasjalikumad põhjendused on esitatud vaideotsuses ja selles viidatud dokumentides, sh kohapealse kontrolli aktides. Aktide põhjendused toetusõiguslikust pinnast välja arvatavate alade kohta võinuksid siiski olla täpsemad.

3.2. Toetused nõuti tagasi Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse (ELÜPS) § 111 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1306/2013 art-te 54 ja 58 alusel. Komisjoni delegeeritud määruse (EL) nr 640/2014 art 6 lg 1 järgi on PRIA-l õigus ja kohustus kontrollida registrisse kantud põllumassiivide maksimaalset toetusõiguslikku pindala. Kontrolli tulemuste alusel võis PRIA tagasi nõuda juba määratud toetusi.

3.3. Toetust võib taotleda ainult sellisele maale, mis on põllumajanduslikus kasutuses ja millel saab tegeleda põllumajandusliku tootmisega. Kaebaja pidi toetust taotledes teadma, kas põllumassiivide registris toetusõiguslikuks märgitud maa vastas tegelikult toetusõiguslikkuse tingimustele.

3.4. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1307/2013 art 4 lg 1 p h kohaselt võib toetusõiguslikuks püsikarjamaaks või -rohumaaks olla ka maa, millel kasvavad karjatamiseks sobivad puud või põõsad, tingimusel, et rohttaimed jäävad valdavaks. Määruse nr 640/2014 art 9 lg 3 kohaselt on üksikute puudega põld toetuskõlblik, kui sellel on võimalik tegeleda põllumajandusliku tegevusega samamoodi nagu puudeta põldudel samas piirkonnas ning puude arv ei ületa liikmesriigi kindlaks määratud maksimumtihedust. Põllumassiivi toetusõigusliku pindala määrab põllumajandusministri 10. märtsi 2015. a määruse nr 22 § 5 lg 1 järgi kindlaks PRIA. Toetusõiguslikust pindalast arvatakse maha üle 0,01 ha suurune maa-ala, millel põllumajanduslik tootmine ei ole võimalik, ning põld, kus ühe hektari kohta kasvab rohkem kui 50 puud (määruse nr 22 § 5 lg-d 2 ja 5).

3.5. Vastustaja vähendas põllumassiivide toetusõiguslikku osa pillirooga kaetud püsivalt liigniiske ala võrra, samuti ala võrra, kus puude tihedus ületas lubatud määra. Kohtule esitatud pildimaterjali järgi ei olnud tegu toetusõigusliku põllumaaga. Kaebaja ei ole esitanud tõendeid, mis kinnitaks vastupidist. Vastustaja kasutas kontrolli käigus nõuetele vastavaid mõõteriistu.

3.6. Kadakas on puittaim, mille laialdane levik võib oluliselt raskendada põllumajanduslikku tegevust. Kui puid on ühe hektari kohta rohkem kui 50, ei ole enam oluline see, kas maal on võimalik tegeleda põllumajandusliku tegevusega. Üksiku puu või põõsa võra suurust hinnatakse kohapeal või ortofotolt, kasutades andmekihti „50 puu ruudustik“. Kohapealset kontrolli hõlbustab eeldus, et üle 50 puu

hektari kohta tuleb kokku alal, kus puud on üksteisele lähemal kui 8 meetrit. Tegu on asjakohaste meetoditega. PRIA juhendi järgi on ka põõsas käsitatav üksiku puuna. Selline käsitus ei pruugi olla kooskõlas määruse nr 1307/2013 eesmärkidega. Tegu pole siiski praeguses kohtuasjas olulise probleemiga.

4. Kaebaja esitas **apellatsioonkaebuse**, milles palus halduskohtu otsuse tühistada ja kaebuse rahuldada.

5. Tallinna Ringkonnakohus jättis 26. septembri 2019. a otsusega appellatsioonkaebuse rahuldamata ja halduskohtu otsuse muutmata.

5.1. Määruse nr 1307/2013 art 4 lg 2 p a järgi määrab liikmesriik kriteeriumid, millele põllumajandus- tootjad peavad vastama, et täita kohustust hoida põllumajandusmaa karjatamiseks või harimiseks sobivas seisukorras. Toetusõigusliku põllumaa määratlemisel tuleb lähtuda määruse nr 22 §-st 5.

5.2. Määruse nr 640/2014 kohaselt peavad kindlaksmääratud pindalal olema täidetud kõik toetuskõlblikkuse tingimused. Toetusi ei maksta ala eest, mis on valdavalt kaetud puittaimedega. Kaebaja maadel kasvav kadakas on puittaim, mille laialdase leviku tõttu langeb põllumajandusmaa kasutusest välja. Nii puud kui ka põõsad takistavad põllumajanduslikku tegevust, kuna pärssivad karjatamiseks sobiva alusrinde kasvu.

5.3. Kohapealse kontrolli käigus mõõdab PRIA selliseid puude ja põõsaste gruppe, kus puud asuvad üksteisele lähemal kui 8 meetrit. Kui hiljem geoinfosüsteemis andmeid töödeldes selgub, et need moodustavad vähemalt 0,01 ha suuruse ala, arvatakse see toetusõigusliku pinna hulgast välja. Puude-põõsaste tihedust hinnatakse geoinfosüsteemis nn 50 puu ruudustikul, mis annab esmase info puude tiheduse kohta. Seejuures hinnatakse maa-ala kui terviku, mitte ruudustiku üksiku ruudu toetusõiguslikkust. Kaebaja ei ole tõendanud, et tema maa seisund erineb kontrollide käigus kirjeldatust.

5.4. PRIA-le on pandud kohustus selgitada välja põllumassiivi pindala, mis vastab kõigile toetuskõlblikkuse kriteeriumitele. PRIA põllumassiivide register on läbinud kvaliteedikontrolli ja on seega usaldusväärne. Toetust makstakse maa eest, mida saab põllumajanduslikuks tegevuseks kasutada ja mida konkreetsel aastal sel eesmärgil ka kasutatakse. Taotleja peab ise teadma, kas maa, millele ta toetust taotleb, on selline, millel saab tegeleda põllumajandusega. Kui taotletud pindala ületab põllumajanduskultuurile määratud pindala, lähtutakse toetust arvutades määratud pindalast (määruse 640/2014 art 18 lg 6). Kaebaja pidi arvestama, et kui PRIA teeb kindlaks, et taotlustel märgitud põldude pindala pole õige, kohaldab ta määruse nr 640/2014 art-s 19 ette nähtud sanktsioone. Kui karjatamisest ei piisa maa heas seisundis hoidmiseks, tuleb kaebajal lisaks pilliroogu niita või puittaimestikku eemaldada. Kaebaja ei ole piisavalt pingutanud, et tagada kogu toetusaluse maa hea seisund.

5.5. Vastustaja mõõtmistulemused on usaldusväärsed. Mereäärsete roostike puhul võib alalise või ajutise liigniiskuse tuvastamiseks olla vajalik mitu mõõtmist. Kuna sellise maa-ala seisund võib kiiresti muutuda, on tavapärane, et erineval ajal tehtud mõõtmiste tulemused erinevad.

5.6. 2017. a tehtud kontrolli alusel võis kontrollida kaebaja 2016. a toetustaotlust. Toetuse saamise aluseks on põllumassiivide registrisse kantud põllumajandusmaa, mille andmed peab taotleja esitama koos taotlusega. Seega on põllumassiivide pindala ja piiride kontrollimine otseselt seotud taotluse andmete kontrolliga.

MENETLUSOSALISTE PÕHJENDUSED

6. Kaebaja esitas **kassatsioonkaebuse**, milles palus ringkonnakohtu otsuse tühistada ja kaebuse rahuldada. Pindalatoetuste määramata jätmist tuleb taotlejale arusaadavalt põhjendada, kuna kõigil taotlejatel, kes nõudeid täidavad, on õigus toetust saada. Pindalatoetuste puhul võtavad põllumajandustootjad endale mitmeks aastaks kohustusi. Toetuste eesmärk on hüvitada osaliselt selle tõttu tekkivad kulutused ja saamata jääv tulu.

Määruse nr 1307/2013 art 4 lg 1 p-s h kasutatakse eraldi termineid „põõsas“ ja „puu“. Põõsaid pole seetõttu õige arvata puude hulka. Puude arvu põllumajandusmaal ei piirata mitte põhjusel, et need takistaksid põllumajanduslikku tegevust, vaid põhjusel, et suurema arvu puude korral on võimalik teenida tulu ka metsamaterjali müügist (vt Riigikohtu lahend asjas nr 3-3-1-27-07, p 22). Kontrollaktides kasutatakse asjakohatuid mõisteid „pilliroog“, „puitunud pilliroog“, „võsa“, „liigniiske ala“ jne, mis ei võimalda kontrollida järeltuste õiguspärasust.

Kaebaja kasutas 2016. a-l toetust taotledes registrist kättesaadavaid PRIA põllumassiivide kaarte, kuhu joonistas kasutuses olevate põldude piirid. Kaebaja ei võinud teada, et aasta hiljem võrdsustab PRIA kadakad puudega. Samuti ei pidanud kaebaja teadma, et vastustaja kasutab administratiivset kontrolli tehes 50 puu ruudustiku meetodit; kuidas need ruudud geoinfosüsteemis paiknevad; milliseid meetodeid kasutatakse kohapealse kontrolli käigus (8 meetri reegel). Kaebajal pole selliste mõõtmiste jaoks vajalikke tehnilisi vahendeid ega oskust neid kasutada. Samuti ei pidanud kaebaja teadma, kuhu PRIA paigutab mereäärse toetusõigusliku ala piiri. Kohus nõustus vastustajaga, et rannaaladel on erinevad tulemused tavapärased. Seejuures tõi tagantjärele tehtud kontroll kaasa nii toetuste tagasinõudmise kui ka halduskaristuse. Kaebaja on tegutsenud põllumajandustootjana 30 aastat. Kõik tema karjamaad asuvad traditsioonilistel saartele omastel rannaaladel, kus kasvab kadakaid ja pilliroogu ning aeg-ajalt esineb ülejutusi. Karjamaad vastavad siiski maaeluministri 17. aprilli 2015. a määruse nr 32 nõuetele ja on nõuetekohaselt hooldatud.

7. Vastustaja esitas **vastuse**, milles leidis, et haldus- ja ringkonnakohus on asja õigesti lahendanud.

7.1. Taotleja peab teadma toetuse saamise tingimusi, samuti tema kasutuses oleva maa suurust ja seisukorda (Komisjoni rakendusmäärus (EL) nr 809/2014 art 14 lg 1, Euroopa Komisjoni juhis DSCG/2014/39-FINAL REV 3, ELÜPS § 13 lg 1). Taotleja võib toetustaotlusele märkida üksnes sellise ala, mis on taotluse esitamise aastal kasutuses ja mida ta nõuetekohaselt hooldab. Seega on taotleja kohustuseks määrata asjakohaste meetoditega kindlaks toetusnõuetele vastav pindala. PRIA kannab põllumassiivide registrisse küll maksimaalse toetusõigusliku pindala, kuid see ei tähenda, et registrisse kantud maa oleks toetusõiguslik ja taotlemise hetkel karjatamiseks või harimiseks sobilikus seisukorras.

7.2. Kaebaja põllumaal, mille vastustaja toetusõigusliku pindala hulgast välja arvas, ei olnud võimalik tegeleda põllumajandusega (karjatada loomi või hooldada maad põllumajandusmasinatega) sellisel moel, nagu seda sai teha sama piirkonna puudeta või põõsasteta maatükkidel. Samuti ei olnud põllumajanduslik tegevus võimalik pilliroostunud ja püsivalt liigniiskel mereäärsel alal.

7.3. Põllumassiivide registri andmed põhinevad varasematel aastatel tehtud ortofotodel. PRIA uuendab põllumassiivide kaarte iga kahe aasta järel. Seda, kas vahepeal on toimunud muutusi, teab vaid taotleja. Taotleja ei pea ise toetusõiguslikku maad spetsiaalsete mõõteriistadega üle mõõtma. Taotlejal on võimalik deklareerida taotlust esitades PRIA poolt kindlaks määratud väiksem pindala, kui ta kogu maad põllumajanduslikuks tegevuseks ei kasuta.

7.4. Registrikanded ei muuda põllumassiive automaatselt toetusõiguslikeks. PRIA kannab registrisse talle teadaoleva maksimaalse toetusõigusliku pindala, mis võib, aga ei pruugi olla nõuetekohaselt hooldatud. Kui taotleja taotleb toetust tegelikust toetusõiguslikust pindalast suuremale pindalale, vähendatakse toetusi või jäetakse taotlus rahuldamata.

7.5. Kui looduses on olukord muutunud, näiteks on osa põllust võsastunud, on taotlejal võimalik teha e-PRIA-s muudatused, märkides ära põllu õiged piirid. Seejärel saab PRIA teha vajaduse korral välikontrolli ja mõõta taotleja maa üle. Samal viisil tuleb taotlejal käituda näiteks juhul, kui ta on võsa eemaldanud ja põllumassiiv on selle tõttu suurenenud.

7.6. Tingimuse kohta, mille järgi arvatakse toetusõigusliku pinna hulka põld, kus ühe hektari kohta ei kasva rohkem kui 50 üksikut puud, selgitas vastustaja, et hindab puude tihedust puude alla jääval maal, mitte põllu keskmise puude hulga alusel. Kui puude arv maa-alal on suurem, takistab see põllumajandustegevust. Kui arvestada puude tihedust põllu keskmise puude hulga alusel, tooks see kaasa vajaduse arvutada puude tihedus ümber iga kord, kui põllu või põllumassiivi pindala muutub. Muudatuse tulemusel võib toetusõiguslikuks muutuda põllumassiiv tervikuna.

7.7. Kui puud paiknevad looduses hajusalt kogu põllu ulatuses, kasutab PRIA geoinfosüsteemis ortofotode alusel puude tiheduse määramise abivahendina nn 50 puu ruudustikku. Ruudu külje pikkus on 14,1 m. See on välja arvatud lähtuvalt põhimõttest, et kui 50 puud/põõsast paikneksid hajusalt võrdsete vahemikega ühe hektari suurusel ruudukujulisel põllul, siis oleks maa toetusõiguslik, kui igas ruudus ei oleks rohkem kui üks puu/põõsas. Kui ühte ruutu satub näiteks kolm puud ning ülejäänud alal toetusõiguslikkust välistavaid elemente pole, ei muutu ala siiski toetusõiguslikuks.

7.8. Kohapealset kontrolli tehes mõõdetakse selliseid puudegruppe, kus puud asuvad üksteisele lähemal kui 8 meetrit. Kui geoinfosüsteemis andmeid töödeldes selgub, et need moodustavad kokku vähemalt 0,01 ha suuruse ala, arvatakse see maksimaalse toetusõigusliku pinna hulgast välja (määrus nr 22 § 5 lg 2).

7.9. Kui puude arv ületab maksimumtiheduse, siis ei ole enam vaja eraldi hinnata, kas maal on põllumajanduslik tegevus võimalik (määruse nr 640/2014 art 9 lg 3). Oluline on põllumajandusmaad katva taimeistiku tüüp (praegusel juhul puud või põõsad), kuna sellest sõltub, kas alal on põllumajanduslik tegevus võimalik samamoodi nagu puudeta põldudel. Eesti tingimustes on põllumajanduslik tegevus võimalik, kui ühe hektari kohta ei kasva rohkem kui 50 puud.

7.10. Vastustaja käsitleb puid ja põõsaid ühtsetel alustel. Toetusõiguslik põllumajandusmaa ei hõlma sellist maatükki, mida katavad puud (sh põõsad), mis takistavad loomade söögiks sobiva taimse alusrinde kasvu. Üldjuhul on väikeste põõsaste ümbermõõt võrdsustatav puutüve ümbermõõduga, kuna põõsaste oksad kasvavad harali. Kadakas on ka botaaniliselt okaspuu. Kas pidada kadakaid üksikuteks puudeks, sõltub sellest, kuidas need paiknevad ning kas ja kuivõrd need takistavad karjamaa kasutamist.

7.11. 2017. a kontrolli käigus toetusõiguslikust pinnast välja arvatud mereäärsete alade puhul tuvastati, et need on püsivalt liigniisked ning neil kasvas eelmiste aastate pilliroog. Kuna pilliroog on mitmeaastane taim, ei saanud need alad olla toetusõiguslikud ka 2016. aastal. Asjaolu, et mereäärsel alal kasvas eelmiste aastate pilliroog, tegi PRIA kindlaks selle järgi, et üle talve seisnud pilliroo varred puituvad. Puitunud pilliroogu loomad ei söö.

7.12. Vastuseks Riigikohtu küsimusele selle kohta, mis alusel toetused tagasi nõuti, selgitas PRIA, et määruse nr 1306/2013 art 54 lg 1 kohaselt nõuavad liikmesriigid toetusesaajatelt tagasi kõik eeskirjade eiramise või hooletuse tõttu alusetult tehtud maksed.

KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

8. Kolleegium leiab, et kassatsioonkaebus tuleb rahuldada ja kohtute otsused tühistada materiaaloiguse normide väär kohaldamise tõttu (halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 230 lg 1). Kolleegium teeb uue otsuse, millega rahuldab kaebuse ja tühistab PRIA otsused nr 12-6/17/913, 12-6/17/971 ning vaideotsuse nr 12-4/17/137-1 (HKMS § 230 lg 5 p 5).

9. Vaidlustatud haldusaktid on tõsise vormiveaga: algsetes otsustes ega vaideotsuses ei ole märgitud normi, mille alusel PRIA toetused tagasi nõudis (haldusmenetluse seaduse § 56 lg 2). Viide ELÜPS § 111 lg-le 1 ei ole piisav. Selle normi kohaselt nõutakse toetusraha osaliselt või täielikult tagasi määrustes nr 1303/2013 ja nr 1306/2013 ning teistes Euroopa Liidu asjakohastes määrustes sätestatud alustel ja tähtaegadel. Seega on ELÜPS § 111 lg 1 viitenorm, mitte volitusnorm. PRIA-l on kohustus märkida volitusnorm, mille alusel ta toetust tagasi nõuab. Haldusakti adressaati ei või panna olukorda, kus ta peab asuma ise asjakohast õigusnormi otsima. See on eriti oluline põllumajandus-toetuste valdkonnas, kus kehtib arvukalt mahukaid ja keerulise struktuuriga riigisiseseid ja Euroopa Liidu õigusakte.

10. PRIA selgitas Riigikohtule esitatud vastuses, et toetuse tagasinõudmise õigus ja kohustus tuleneb määruse nr 1306/2013 art 54 lg-st 1. Nimetatud sätte kohaselt nõuab liikmesriik toetusesaajalt tagasi eeskirjade eiramise või hooletuse tõttu alusetult tehtud maksed. Kontrollimaks vaidlustatud otsuste sisulist õiguspärasust, tuleb selgitada, kas selle normi koosseis oli praegusel juhul täidetud.

11. Õigusnormidest tuleneb üheselt, et maksimaalne toetusõiguslik pindala tuleb usaldusväärselt ja täpselt kindlaks määrata PRIA-l, arvestades seejuures põllumassiivi seisundit (määruse nr 640/2014 art 5 lg 2 p a ja art 5 lg 3, määruse nr 809/2014 art 17 lg 4, määruse nr 22 § 5 lg 1).

11.1. Kui isik asub toetust taotlema, kuvatakse talle elektroonilises keskkonnas eeltäidetud vorm, milles esitatakse muu hulgas täpselt määruse nr 640/2014 art 5 lg 2 p-le a vastav maksimaalne toetusõiguslik pindala. Taotleja peab märkima kaardile oma põldude identifitseerimist võimaldavad üksikasjad, põldude asukoha ning vajaduse korral täpsemad üksikasjad põllu kasutamise kohta (määruse nr 809/2014 art 14 lg 1 p d, määruse nr 32 § 15²). Kui taotleja deklareeritud pindala ületab kindlaksmääratud pindala, arvutatakse toetus kindlaksmääratud pindala põhjal (määruse nr 640/2014 art 18 lg 6 esimene lõik).

11.2. Eeltoodu põhjal ei olnud kaebaja toetust taotledes kohustatud üle kontrollima, kas PRIA on toetusõigusliku pindala põllumassiivide registris õigesti kindlaks määranud. Üldjuhul oleks selline nõue taotleja jaoks ka liiga koormav. PRIA määrab maksimaalse toetusõigusliku pindala kindlaks, kasutades ortofotosid, tarkvara, seadmeid ja Euroopa Komisjoni juhiseid, mis ei ole igaühele mõistlike pingutustega kättesaadavad, samuti ei pruugi iga toetuse taotleja osata neid kasutada. Seega ei oleks praegusel juhul põhjust heita taotlejale ette eeskirjade eiramist või hooletust ka siis, kui toetus oleks määratud selleks kehtestatud nõuetele mittevastavalt, st alusetult. Selline etteheide võiks kõne alla tulla juhul, kui toetuse saaja teadis või oleks nõutava hoolsuse korral teadnud, et põllumassiivide registris toodud andmed maksimaalse toetusõigusliku pindala kohta olid valed. Praegusel juhul ei nähtu sellele viitavaid asjaolusid vastustaja otsustest ega muudest asja materjalidest ning kolleegiumil ei ole ka põhjust nende esinemist eeldada.

11.3. PRIA ei ole kaebajale ette heitnud seda, et ta oleks jätnud 2016. aastal täitmata kohustuse oma maad nõuetekohaselt hooldada, välistades sellel ebasoovitava taimestiku ulatusliku leviku (vt määruse nr 32 § 3 lg 2). PRIA heidab kaebajale ette üksnes seda, et kaebaja lähtus 2016. a kevadel toetust taotledes põllumassiivide registri andmetest toetusõigusliku maa kohta.

11.4. Määruse nr 1306/2013 art 54 lg 1 koosseis ei olnud seega praegusel juhul täidetud ning PRIA-l ei olnud alust toetust tagasi nõuda.

12. Otsusega nr 12-6/17/971 karistas PRIA kaebajat üledeklareerimise eest määruse nr 640/2014 art 19a lg 1 alusel. Sama määruse põhjenduse 35 kohaselt võib karistusi kohaldada üksnes siis, kui põllumajandustootja on tegutsenud hoolimatult või tahtlikult. Määruse nr 1306/2013 art 77 lg 2 p c järgi ei kohaldata karistust juhul, kui nõuetele mittevastavuse põhjuseks on pädeva asutuse viga ja võib põhjendatult eeldada, et isik ei oleks saanud viga avastada. Eespool (p 11.2) toodud põhjustel saaks väidetava üledeklareerimise ajendiks olla praegusel juhul vaid PRIA viga, mille avastamiseks kaebajal reaalne ja mõistlik võimalus puudus. Kaebajale ei ole põhjust ette heita hoolimatust või tahet nõudeid rikkuda. Seetõttu ei olnud praegusel juhul alust halduskaristust kohaldada.

13. Pooled vaidlevad ka selle üle, kuidas määrata kindlaks maksimaalne toetusõiguslik pindala kaebaja rannakarjamaadel, kus kasvavad kadakad.

14. Esmalt tuleb märkida, et karjatamiseks sobivad määruse nr 1307/2013 art 4 lg 1 p h tähenduses sellised puud ja põõsad, mida kariloomad söövad (vrd inglise keeles „*shrubs and/or trees which can be grazed*“, prantsuse keeles „*d'autres espèces adaptées au pâturage comme des arbustes et/ou des arbres*“, saksa keeles „*Sträucher und/oder Bäume, die abgeweidet werden können*“). Vähemalt osaliselt võib seetõttu olla õige vastustaja seisukoht, et kaebaja maadel kasvas karjatamiseks, st kaebaja kariloomadele toiduks sobimatuid puittaimi (suuremad kadakad).

15. See, milline põllumajandusmaa, sh püsirohumaa või püsikarjamaa on toetusõiguslik, tuleb Euroopa Liidu õigusega etteantud raamides määrata kindlaks liikmesriigil. Üldjuhul võib toetust anda kogu sellise põllumajandusmaa eest, mida on võimalik kasutada ja mida kasutatakse põllumajanduslikuks tegevuseks (määruse nr 1307/2013 põhjendus 26, vt ka ELÜPS § 13).

16. Põllumassiivi toetusõiguslikust pindalast tuleb maha arvata iga üle 0,01 ha suurune maa-ala, millel põllumajanduslik tootmine ei ole võimalik (määruse nr 22 § 5 lg 2). Seda normi tuleb kohaldada ka võsastunud või puudega kaetud alade puhul. Kui puittaimed kasvavad alal sedavõrd tihedalt, et nende all ei saa kasvada karjatamiseks sobilik rohttaimestik, on tegu alaga, millel põllumajanduslik tootmine pole võimalik (vt ka kolleegiumi otsus asjas nr 3-3-1-28-07, p 11).

17. Üksikute puude puhul kehtib eraldi reegel: põllumassiivi maksimaalse toetusõigusliku pindala hulka arvatakse põld, kus ühe hektari kohta ei kasva rohkem kui 50 puud (määruse nr 22 § 5 lg 5). Viimati nimetatud säte on kehtestatud määruse nr 640/2014 art 9 lg 3 alusel, mis annab liikmesriikidele õiguse määrata üksikute puude maksimumtihedus toetusõiguslikul põllul (see ei või siiski olla suurem kui 100 puud toetuskõlbliku hektari kohta). Seda arvu määramisel tuleb liikmesriikidel lähtuda traditsioonilistest taimekasvatustavade, loodusolude ja keskkonnakaitsekaalutlustest. Seejuures peab üksikute puudega põllul olema võimalik tegeleda põllumajandusliku tootmisega samamoodi nagu puudeta põllul samas piirkonnas (sama määruse art 9 lg 3 p a).

17.1. PRIA selgitas Riigikohtule esitatud vastuses, et kohaldab eelnimetatud sätteid nii, et selgitab välja puittaimede tiheduse puudealusel maal, kuid mitte kogu põllul. Kui teatud maa-alal kasvab puittaimi tihedamalt, on sellel põllumajanduslik tegevus takistatud, mistõttu tuleb puittaimede tihedust hinnata ainult puudega kaetud alal.

17.2. Kolleegium leiab, et PRIA käsitus on ekslik. Üksikute puudega kaetud aladest tuleb eristada metsatukki ja võsastunud alasid, kus karjatamiseks sobiva alusrinde kasv on takistatud. Samamoodi nagu veesilmad jm maastikuelemendid tuleb ka metsatukad toetusõiguslikust pinnast välja arvata, kui need on suuremad kui 0,01 ha (määruse nr 22 § 5 lg 1), kuna tegu on alaga, millel ei ole võimalik

põllumajanduslik tootmine. Piinorm 50 puud hektari kohta käib aga üksikute puude kohta, mis ei moodusta 0,01 ha-st suuremaid põllumajanduslikuks tegevuseks kasutuskõlbmatuid metsatukki. Seejuures tuleb arvestada keskmist puude arvu hektari kohta tervel põllul, samuti seda, kas üksikute puudega kaetud põllul on võimalik loomi karjatada samamoodi nagu puudeta põllul samas piirkonnas (vrd kolleegiumi otsus asjas nr 3-3-1-28-07, p 16).

18. Vastuseks küsimusele, kas kadakaid tuleks piinormi 50 puud hektari kohta kohaldades pidada puudeks, selgitab kolleegium järgmist. Varasema õigusliku regulatsiooni alusel on Euroopa Kohus pidanud maal kasvava taimestiku tüübi määratlemisest olulisemaks seda, et põllumajandusmaa oleks tegelikult kasutatav selliseks põllumajanduslikuks tegevuseks, mis on püsikarjamaa puhul tavapärane (C-341/17: Kreeka vs. komisjon, p 54; C-61/09: Landkreis Bad Dürkheim, p 37). Arvestada tuleb ka seda, et Euroopa Liidu õigusega on liikmesriikidele antud märkimisväärne otsustusruum toetusõigusliku põllumaa määratlemisel. See annab riikidele võimaluse arvestada kohalikke olusid ja traditsioone. Traditsioonilistel rannakarjamaadel kasvavaid väikseid kadakaid, mis karjatamist määruse nr 1307/2013 art 4 lg 1 p h tähenduses ei takista, ei ole alust pidada üksikuteks puudeks (vt käesoleva otsuse p 14, vrd ka kolleegiumi otsus asjas nr 3-3-1-64-07, p-d 20 ja 22).

19. Kuna kolleegium rahuldab kaebuse, tuleb vastustajalt kaebaja kasuks välja mõista kantud menetluskulud (HKMS § 109 lg 4 ja § 108 lg 1). Esimeses kohtuastmes tasus kaebaja kaebustelt riigilõivu 30 eurot. Teises kohtuastmes tasus kaebaja riigilõivu 15 eurot. Kokku tuleb vastustajalt kaebaja kasuks välja mõista 45 eurot. Kassatsioonikautsjon tuleb tagastada (HKMS § 107 lg 4).

(allkirjastatud digitaalselt)