

Kohtuasi C-329/22**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

17. mai 2022

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Varhoven administrativen sad (Bulgaaria kõrgeim halduskohus)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

27. aprill 2022

Kassaator:

Zamestnik Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond „Zemedelie“

Vastustaja:

IW

Põhikohtuasja ese

Kassatsioonkaebus seoses maaelu arengu 2014.-2020. aasta programmi meetme 11 „Mahepõllumajandus“ raames finantsabi andmisest keeldumisega, mis sisaldas zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fondi „Zemedelie“ (riikliku põllumajandusfondi tegevdirektori asetäitja) teatises. Esimese astme kohtu, nimelt Administrativen sad Haskovo (Haskovo halduskohus) otsusega see dokument tühistati. Riikliku põllumajandusfondi tegevdirektori asetäitja vaidlustas kassatsioonimenetluses Varhoven administrativen sad'is (Bulgaaria kõrgeim halduskohus) Administrativen sad Haskovo otsuse, millega tühistati teatis, st finantsabi andmisest keeldumine.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Eelotsusetaotlus ELTL artikli 267 alusel määruse (EL) 1305/2013 artikli 29 lõike 3 lause 2 ning määruse (EÜ) 889/2008 artiklite 36, 37 ja 38 tõlgendamiseks

Eelotsuse küsimused

1. Kas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1305/2013 Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1698/2005 (edaspidi „määrus (EL) nr 1305/2013“) artikli 29 lõike 3 lauset 2 tuleb tõlgendada nii, et see võimaldab sellist liikmesriigi õigusnormi nagu 24. veebruari 2015. aasta määruse nr 4 maaelu arengu 2014.–2020. aasta programmi meetme 11 „Mahepõllumajandus“ kohaldamise kohta (Naredba N° 4 ot 24.02.2015 za prilagane na myarka 11 „Biologichno zemedelie“ ot Programata za razvitie na selskite rayoni za perioda 2014-2020) artikli 11 lõige 5 (varem lõige 4), mis piirab mahepõllumajanduslikule tootmisele üleminekul finantsabi saamise võimalust ajavahemikuga, mis ei ületa minimaalseid üleminekuperioode vastavalt komisjoni 5. septembri 2008. aasta määruse (EÜ) nr 889/2008, millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 834/2007 (mahepõllumajandusliku tootmise ning mahepõllumajanduslike toodete märgistamise kohta) üksikasjalikud rakenduseeskirjad seoses mahepõllumajandusliku tootmise, märgistamise ja kontrolliga, artikli 36 lõikele 1, artikli 37 lõikele 1 ja artiklile 38?

2. Kui vastus esimesele küsimusele on jaatav, siis kas määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 29 lõike 3 teist lauset tuleb tõlgendada selliselt, et liikmesriikidel on õigus normatiivselt määrata maksimaalne ajavahemik toetuse andmiseks mahepõllumajandusele üleminekuks üksnes vastavalt tootmise laadile ja mitte vastavalt konkreetse üksikjuhtumi eripäradele?

3. Kuidas tuleb tõlgendada sõnastust „liikmesriigid [võivad] määrata kindlaks lühema esialgse ajavahemiku, mis vastab üleminekuperioodile“ (määruse [EL] nr 1305/2013 artikli 29 lõike 3 [teine] lause)? Kas mõisteid „esialgne ajavahemik“ ja „üleminekuperiood“ kasutatakse sünonüümidenä või on neil erinevad tähendused?

4. Kas määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 29 lõike 3 [teise] lause sõnastust „liikmesriigid [võivad] määrata kindlaks lühema esialgse ajavahemiku, mis vastab üleminekuperioodile“ tuleb tõlgendada selliselt, et kogu meetet „Mahepõllumajandus“ saab mahepõllumajandusele „üleminekuga“ seotud tegevusteks taotleda ja neid finantseeritakse lühemaks ajavahemikuks, kui on nimetatud määruse artikli 29 lõike 3 esimeses lauses, või selliselt, et „mahepõllumajanduseks“ võetud üldise kohustuse raames on olemas esialgne ajavahemik tegevusteks mahepõllumajandusele ülemineku ajal?

Liidu õigusnormid ja kohtupraktika

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1305/2013 Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus

(EÜ) nr 1698/2005 (edaspidi ka „määrus [EL] nr 1305/2013“), artikkel 29 lõige 3 teine lause;

Komisjoni 5. septembri 2008. aasta määrus (EÜ) nr 889/2008, millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 834/2007 (mahepõllumajandusliku tootmise ning mahepõllumajanduslike toodete märgistamise kohta) üksikasjalikud rakenduseeskirjad seoses mahepõllumajandusliku tootmise, märgistamise ja kontrolliga (edaspidi ka „määrus [EÜ] nr 889/2008“), artiklid 36, 37 ja 38

Liikmesriikide õigus- ja haldusnormid

24. veebruari 2015. aasta määrus nr 4 maaelu arengu 2014.–2020. aasta programmi meetme 11 „Mahepõllumajandus“ kohaldamise kohta (Naredba N° 4 ot 24.02.2015 za prilagane na myarka 11 „Biologichno zemedelie“ ot Programata za razvitie na selskite rayoni za perioda 2014-2020) (edaspidi „24. veebruari 2015. aasta määrus nr 4“), artikkel 11 lõige 5 (varem lõige 4);

Käesolevas asjas kohaldatav artikli 11 redaktsioon (avaldatud *Darzhaven vestnik* [ametlik väljaanne, edaspidi: „DV“] nr 16 aastast 2015, jõustunud 27. veebruaril 2015):

„(1) Aastane maksete summa mahepõllumajandusele üleminekuks (üleminekuperiood) määratakse järgnevalt:

[...]

(4) Toetuse saajatele makstakse vastavalt lõikele 1 summa ajavahemiku eest, mis ei ületa mahepõllumajandusele ülemineku minimaalseid ajavahemikke vastavalt komisjoni määruse (EÜ) nr 889/2008, millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 834/2007 (mahepõllumajandusliku tootmise ning mahepõllumajanduslike toodete märgistamise kohta) üksikasjalikud rakenduseeskirjad seoses mahepõllumajandusliku tootmise, märgistamise ja kontrolliga, artikli 36 lõikele 1, artikli 37 lõikele 1 ja artiklile 38 (ELT L 250, 18.9.2008).“

24. veebruari 2015. aasta määruse nr 4 artikli 11 hetkel kehtiv redaktsioon:

„Artikkel 11. (1) Aastane maksete summa mahepõllumajandusele üleminekuks (üleminekuperiood) määratakse järgnevalt:

[...]

(4) (Muudatus – DV nr 18 aastast 2018, jõustunud 27.2.2018; tühistatud Bulgaaria Vabariigi Varhoven administrativen sad'i otsusega nr 8834 aastast 2019, [avaldatud DV-s] nr 97 aastast 2019, jõustunud 10.12.2019)

(5) (uus – DV nr 38 aastast 2020, jõustunud 24.4.2020) Toetuse saajad saavad makseid vastavalt lõikele 1 ajavahemiku eest, mis ei ületa mahepõllumajandusele

ülemineku minimaalseid ajavahemikke vastavalt komisjoni määruse (EÜ) nr 889/2008, millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 834/2007 (mahepõllumajandusliku tootmise ning mahepõllumajanduslike toodete märgistamise kohta) üksikasjalikud rakenduseeskirjad seoses mahepõllumajandusliku tootmise, märgistamise ja kontrolliga, artikli 36 lõikele 1, artikli 37 lõikele 1 ja artiklile 38 (ELT L 250, 18.9.2008).“

Asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 IW on individuaalse registreerimisnumbriga registreeritud integreeritud juhtimis- ja kontrollisüsteemis. Ta esitas teist aastat järjest maaelu arengu 2014.-2020. aasta programmi meetme 11 „Mahepõllumajandus“ osavaldkonna „Mahemesindus“ raames toetusetaotluse, kusjuures ta registreeris selles osavaldkonnas 150 mesilasperet vastavalt 24. veebruari 2015. aasta määruse nr 4 lisale 1, mis sisaldab meetme 11 „Mahepõllumajandus“ kohaldamise tingimused ja menetluse.
- 2 Toetusetaotluse lisana majandusaasta 2016 kohta lisas IW tüüplepingu mahepõllumajandustootmise inspekteerimise kohta vastavalt määrusele (EÜ) nr 834/2007 ja määruse (EÜ) nr 889/2008 rakendussätetele, mis oli sõlmitud tema ja „LAKON“ OOD vahel ja mille esemeks oli 150 mesilaspere inspekteerimise läbiviimine kontrollobjektidel aadressiga Belitsa küla mesipuud, Haskovo piirkond, ning selle tüüplepingu lisa.
- 3 Seoses Administrativen sad Sliven’i (Sliveni halduskohus) lõpliku kohtuotsusega, millega tühistati riikliku põllumajandusfondi tegevdirektori asetäitja teatises sisalduv maaelu arengu 2014.-2020. aasta programmi meetme 11 „Mahepõllumajandus“ raames finantsabi andmisest keeldumine 2016. majandusaastaks ja menetlus kui haldustoiming suunati tagasi korraldusasutusele, et see kohtu suuniseid arvestades langetaks uue otsuse, väljastas riikliku põllumajandusfondi tegevdirektori asetäitja, olles kontrollinud IW poolt uuesti esitatud taotlust 2016. majandusaasta kohta, teatise antud kinnituse ja meetme 11 „Mahepõllumajandus“ raames finantsabi väljamaksmise kohta. See kujutab endast taas kord nimetatud meetme raames finantsabi andmisest keeldumist, sest IW-le kinnitati toetus suurusega 0 leevi (BGN). Viimati nimetatud teatises märgitakse, et aasta 2016 on seoses 2016. aasta toetusetaotluses nimetatud mesilasperedega meetme 11 „Mahepõllumajandus“, osavaldkonna „Mahemesindus“ raames juba teine aasta alates viimastest taotleja poolt selles valdkonnas võetud kohustustest. Korraldusasutus lähtus sellest, et konkreetset juhul ei ole kinni peetud tingimusest, et mahepõllumajandusele üleminekul vastavalt 24. veebruari 2015. aasta määruse nr 4 artikli 11 lõikele 4 ei tohi ületada minimaalseid ajavahemikke.
- 4 IW esitas teatise peale kaebuse, mis esitati pädevale Administrativen sad Haskovo’le (Haskovo halduskohus).

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 5 Teatise peale esitatud kaebuses esitab IW järgmised vastuväited: **a)** Korraldusasutus ei arvestanud teatises, et Ministar na Zemedelieto i hranite (põllumajanduse ja tootlustuse ministri) 24. veebruaril 2015 tehtud määruse nr 4 (DV nr 16, 27.2.2015) artikli 11 lõike 4 asjakohases redaktsioonis sätestati, et makseid vastavalt lõikele 1 makstakse toetust saavatele isikutele ajavahemiku eest, mis ei ületa mahetootmisele ülemineku minimaalseid ajavahemikke vastavalt määruse (EÜ) nr 889/2008 artikli 36 lõikele 1, artikli 37 lõikele 1 ja artikli 38 lõikele 1, kusjuures 24. veebruari 2015. aasta määruse nr 4 kohaldatav ja kehtetuks tunnistatud osa on seadusvastane ega vasta nimetatud määruse (EÜ) nr 889/2008 artikli 38 lõike 3 nõuetele. Sätte tõlgendamisel tõuseb selgesti esile sõna „vähemalt“, see tähendab, et minimaalne ajavahemik on üks aasta, samas kui maksimaalset ülemineku ajavahemikku ei ole ette nähtud. Sellest järeldub, et üleminek on iga meetmes 11 „Mahepõllumajandus“ osaleja jaoks individuaalne ja võib kesta kolm aastat või kauem, sest üleminek ei ole piiratud maksimaalse ajavahemikuga. **b)** Tegemist on olulise menetlusnormi rikkumisega: Enne vaidlustatud teatise vastuvõtmist ei teavitatud kaebajat vastavalt kohaldatavale liikmesriigi õigusele, et tema vastu on algatatud menetlus haldusdokumendi vastuvõtmiseks toetuse maksmisest keeldumiseks. **c)** Vaidlustatud otsuses ei olnud ära toodud tegelikke asjaolusid ja kinnitatud kogusumma maksmisest keeldumise alust. Selles märgitakse, et summa arvestati vastavalt kohustuslike halduskontrollide ja/või kohapealsete kontrollide läbiviimisele. Ei ole aga nimetatud, millised tingimused ei ole täidetud, milliste rikkumistega on tegemist ja milline on nende rikkumiste liik. Lisati andmetega tabelid, ent ilma andmete selgitusega, mis tähendab, et maksmisest keeldumiseks ei ole ei asjaoludest lähtuvat ega õiguslikku alust.
- 6 Administrativen sad Haskovo (Haskovo halduskohus) tühistas teatise antud kinnituse ja maaelu arengu 2014.–2020. aasta programmi meetme 11 „Mahepõllumajandus“ raames finantsabi väljamaksmise kohta majandusaastaks 2016, millega IW-le anti toetust 0 leevi (BGN) ulatuses ja suunas menetluse tagasi riikliku põllumajandusfondi tegevdirektori asetäitjale uue otsuse langetamiseks arvestades kohtuotsuse põhjenduses antud suuniseid seaduse kohaldamiseks. Haskovo halduskohus jõudis selle õigusliku tulemuseni, leides, et pädev asutus oli vaidlustatud haldusdokumendi väljastanud seadusega määratud kirjalikus vormis ja ilma haldusmenetlusõiguslike reegleid oluliselt rikkumata, ent see ei ole kooskõlas materiaalõigusega.
- 7 Esiteks väitis Haskovo halduskohus, et korraldusasutus lähtus teatise leheküljel 2 olevas tabelis sellest, et täidetud ei ole 24. veebruari 2015. aasta määruse nr 4 artiklile 11 lõikes 4 sätestatud tingimus, et ülemineku minimaalseid ajavahemikke ei tohi ületada. Toetuse taotlemise hetkel kohaldatavas artikli 11 lõike 4 redaktsioonis oli sätestatud, et mahepõllumajandusele ülemineku (ülemineku ajavahemik) puhul tehakse toetuse saajatele makseid selle ajavahemiku eest, mis ei ületa mahepõllumajandusele ülemineku minimaalseid ajavahemikke vastavalt määruse (EÜ) nr 889/2008 artikli 36 lõikele 1, artikli 37 lõikele 1 ja artikli 38

lõikele 1. Nimetatud sätetest johtub, et mesilasperedele ei ole üleminekuperioodi ette nähtud, nii et korraldusasutus eeldas vääralt ning materiaaõigust rikkudes, et tingimus, et minimaalseid ajavahemikke ei tohi ületada, on täitmata, sest sätted, millele viitas korraldusasutus, ei näinud sellist minimaalset üleminekuaega ette. Määruse (EÜ) nr 889/2008 artikli 38 lõikes 3 on kohtu sõnul reguleeritud, et mesindustooteid võib mahepõllumajanduslikule tootmisele viidates müüa ainult juhul, kui mahepõllumajandusliku tootmise eeskirju on täidetud vähemalt aasta jooksul. Taotluse esitamise ajal ei olnud 24. veebruari 2015. aasta määruse nr 4 artikli 11 lõike 4, millele teises teatises viidati sõnaselgelt finantsabi andmisest keeldumise õigusliku alusena, seoses üleminekuaegadega mesilasperede puhul vastavalt määruse (EÜ) nr 889/2008 artikli 38 lõikele 3 üldse kohaldatav. Sellest hoolimata tugines korraldusasutus sellele eeskirjale, mida antud juhtumile ei kohaldata, ja sedastas õigusvastaselt, et sellest järeldub, et mahepõllundusele üleminekuks finantsabi ei anta.

- 8 Pärast seda kui Varhoven administrativen sad'i (Bulgaaria kõrgeima halduskohus) otsusega tühistati 24. veebruari 2015. aasta määruse nr 4 artikli 11 lõige 4, mida kinnitas DV nr 97 aastast 2019 avaldatud kõrgeima halduskohtu otsus viiest kohtunikust koosnevas koosseisus, olid teiseks tegemist olukorraga, kus selle eeskirja tühistamist oleks tulnud pooleliolevas kohtumenetluses arvesse võtta, kusjuures vaidlustatud teatise vastuvõtmise hetkel puudus identse sisuga muu materiaaõiguslik säte ja seega võeti vaidlustatud otsuselt 24. veebruari 2015. aasta määruse nr 4 artikli 11 lõike 4 tühistamisega õiguslik alus.
- 9 Kolmandaks sedastas Haskovo halduskohus, et tuleb arvestada, et korraldusasutus ei väitnud, et kaebaja ei täitnud 24. veebruari 2015. aasta määruses 4 normatiivselt sätestatud põhieelduseid. Nii ei saa viidet 24. veebruari 2015. aasta määruse nr 4 artikli 11 lõikele 4 tunnustada toetuse andmisest keeldumise nõuetekohase õigusliku alusena, sest see eeskiri majandusaasta 2016 kohta ei hõlma mahemesindusele ülemineku ajavahemikke vastavalt määruse (EÜ) nr 889/2008 artikli 38 lõikele 3.
- 10 Lõpuks ja kokkuvõttena leidis Haskovo halduskohus, et viide põllumajanduse ja tootlustuse ministri otsusega kinnitatud meetme 11 „Mahepõllumajandus“ raames tehtavate maksete vähendamise ja maksetest keeldumise metoodikale (Metodika za namalyavane i otkazvane na plashtania po myarka 11 „Biologichno Zemedelie“) on põhjendamatult, sest teatises ei olnud ära näidatud, milliseid mahemesinduse põhitingimusi kaebaja ei ole täitnud. Lisaks õigustab täitmata põhitingimuste puudumine koos täidetud muude tingimustega (majandamisele) järeldust, et kaebajale tuleb vastavalt esitatud toetustaotlusele meetme 11 „Mahepõllumajandus“ majandusaastaks 2016 raames taotletud summa väljamaksmine heaks kiita.
- 11 Haskovo halduskohtu otsus vaidlustati Bulgaaria kõrgeimas halduskohtus ja on kassatsioonimenetluses kohtuliku läbivaatamise esemeks.

- 12 Kassatsioonikaebuses väidab riikliku põllumajandusfondi tegevdirektori asetäitja, et vaidlustatud esimese astme kohtu otsus on Haskovo halduskohtu põhjendamata järelduste, oluliste menetlusnormide rikkumise ja materiaalõiguse rikkumise tõttu (kassatsiooni põhjused) ebaõige. Ta taotleb vaidlustatud kohtuotsuse tühistamist ja mõlema kohtuastme, nimelt Haskovo halduskohtu ja Bulgaaria kõrgeima halduskohtu [menetluse], kulude väljamõistmist [vastustajalt kassatsioonimenetluses] ning esitab teise võimalusena vastuväite seoses IW advokaadi ülemäära suure töötasuga.

Eelotsusetaotluse põhjenduse lühikokkuvõte

- 13 Bulgaaria kõrgeim halduskohus on seni arutanud mitmeid taolisi kohtuasju. Vaidlustamise esemeks on käesolevas menetluses finantsabist keeldumine ajavahemikuks 2014–2020 koostatud maaelu arengu programmi meetme 11 „Mahepõllumajandus“ raames, mis sisaldus teatistes, milles nimetati keeldumise õigusliku alusena 24. veebruari 2015. aasta määruse nr 4 artikli 11 lõiget 5 (varasem lõige 4) koostoimes määruse (EÜ) nr 889/2008 artiklitega 36, 37 ja 38, kui oli kindlaks tehtud, et taotlejad on ületanud mahepõllumajandusele ülemineku minimaalse ajavahemiku. Mõnede taotlejate puhul on toodud ka muud keeldumise põhjused. Kahtlused esinevad just nendel juhtudel, kus korraldusasutus on keeldumise põhjusena nimetanud 24. veebruari 2015. aasta määruse nr 4 artikli 11 lõike 5 (varem lõige 4) rikkumist.
- 14 Hoolimata liikmesriigi kohtu valdavast kohtupraktikast vaidlustatud teatiste kehtetuks tunnistamise osas on eelotsusetaotluse esitanud kohtul kahtlusi seoses määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 29 ning määruse (EÜ) nr 889/2008 artiklite 36, 37 ja 38 tõlgendamisega. Ta on seisukohal, et selle tõlgendamine on vajalik temale esitatud kassatsioonikaebuse üle otsustamiseks, sest liidu teisene õigus nõuab kohaldatavate eeskirjade ühtset tõlgendamist, mis on Euroopa Liidu Kohtu pädevuses.
- 15 Esitatud põhjustest lähtuvalt sedastab Bulgaaria kõrgeim halduskohus, et menetlus tuleb peatada ja tuleb esitada Euroopa Liidu Kohtule eelotsusetaotlus.