

Kohtuasi C-343/21**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

2. juuni 2021

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Varhoven administrativen sad (Bulgaaria kõrgeim halduskohus)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

19. mai 2021

Kassatsioonkaebuse esitaja:

PV

Vastustaja kassatsioonimenetluses:Zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond „Zemedelie“
(riikliku põllumajandusfondi tegevdirectori asetäitja)**Põhikohtuasja ese**

Kohtule esitatud kaebus riigi nõude tuvastamise otsuse peale, millega kohustati põllumajandustootjat osaliselt tagasi maksma Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondist (EAFRD) rahastatud programmist antud toetus, kuna toetuse saaja ei suuda täita võetud kohustusi ja tagada kõikide algselt deklareeritud maatükkide kasutamist. Kas juhul, kui saab eeldada, et tegemist on ümberkruntimisega, on kõnealuse suutmatuse põhjus asjaolu, mille eest ei vastuta toetuse saaja ja mis annab talle õiguse saadud vahendite tagasimaksmisest keelduda?

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Liidu õiguse tõlgendamine, ELTL artikkel 267

Eelotsuse küsimused

1. Kas määruse (EÜ) nr 1974/2006, milles sätestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005 kohaldamise üksikasjalikud eeskirjad, artikli 45 lõikele 4 antud tõlgendus lubab eeldada, et sellisel juhul nagu käesolev on tegemist „ümberkruntimise“ või „maapiirkondade maakorralduse“ meetmetega, mille tagajärjel ei suuda toetuse saaja võetud kohustusi täita?
2. Kas juhul, kui esimesele küsimusele vastatakse jaatavalt, võimaldab asjaolu, et liikmesriik ei ole võtnud vajalikke meetmeid, et võetud kohustusi oleks võimalik kohandada põllumajandusettevõtte uuele olukorrale, loobuda tagasimaksmise nõudmisest aja eest, mil kohustus kehtis?
3. Kuidas tuleb esimesele küsimusele eitavalt vastamise korral tõlgendada põhikohtuasjas kujunenud olukorras nõukogu 19. jaanuari 2009. aasta määruse (EÜ) nr 73/2009 artiklit 31 ja millise olemusega on komisjoni 30. novembri 2009. aasta määruse (EÜ) nr 1122/2009, millega kehtestatakse nõukogu määruse nr 73/2009 üksikasjalikud rakenduseeskirjad, artikli 75 lõikes 2 sätestatud tähtaeg?

Viidatud liidu õigusnormid

Nõukogu 20. septembri 2005. aasta määrus (EÜ) nr 1698/2005 Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta (ELT 2005, L 277, lk 1), eelkõige artikli 36 punkti a alapunkt iv

Komisjoni 15. detsembri 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1974/2006, milles sätestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005 (Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta) kohaldamise üksikasjalikud eeskirjad (ELT 2006, L 368, lk 15), eelkõige põhjendus 37 ja artikli 45 lõige 4

Nõukogu 19. jaanuari 2009. aasta määrus (EÜ) nr 73/2009, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika 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 nr 1782/2003 (ELT 2009, L 30, lk 16), eelkõige artikkel 31

Komisjoni 30. novembri 2009. aasta määrus (EÜ) nr 1122/2009, millega kehtestatakse nõukogu määruse nr 73/2009 üksikasjalikud rakenduseeskirjad seoses põllumajandustootjate otsetoetuskavade alusel makstavate toetuste nõuetele vastavusega, ümbersuunamisega ning ühtse haldus- ja kontrollisüsteemiga ning määruse (EÜ) nr 1234/2007 üksikasjalikud rakenduseeskirjad seoses veinisektori toetuskavade alusel makstavate toetuste nõuetele vastavusega (ELT 2009, L 316, lk 65), eelkõige artikkel 75

Komisjoni 27. jaanuari 2011. aasta määrus (EL) nr 65/2011, millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005 rakendamise üksikasjalikud eeskirjad kontrollimenetluse rakendamise ja maaelu arengu toetusmeetmete nõuetele vastavuse kohta (ELT 2011, L 25, lk 8), eelkõige artiklid 5, 6, 18

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 määrus nr 1698/2005 (ELT 2013, L 347, lk 487), eelkõige artikli 47 lõiked 3 ja 4

Komisjoni 11. märtsi 2014. aasta delegeeritud määrus (EL) nr 640/2014, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 1306/2013 ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi osas, otsetoetuste, maaelu arengu toetuse ja nõuetele vastavuse süsteemiga seoses kohaldatavatest maksetest keeldumise ja nende tühistamise tingimuste osas ning kõnealuste toetuste ja süsteemiga seotud halduskaristuste osas (ELT 2014, L 181, lk 48), eelkõige artiklid 43 ja 44

Komisjoni 11. märtsi 2014. aasta delegeeritud määrus (EL) nr 807/2014, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 1305/2013 Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta ja kehtestatakse üleminekusätted (ELT 2014, L 227, lk 1), eelkõige artikkel 19

Viidatud riigisisised õigusnormid

Maksu- ja sotsiaalkindlustusajajade menetluse seadustik (Danachno-osiguritelen protsesualen kodeks, edaspidi „DOPK“), eelkõige artikli 162 lõige 1 ja lõike 2 punktid 8 ja 9

Põllumajandustootjate toetamise seadus (Zakon za podpomagane na zemedelskite proizvoditeli), eelkõige artikkel 1, artikli 20 lõiked 1, 2 ja 4, artikli 27 lõiked 3, 5 ja 7 ning seaduse lisasätete (Dopalnitelni razporedbi) § 1 punkt 1

Põllumajandusmaade omandi ja kasutamise seadus (Zakon za sobstvenostta i polzvaneto na zemedelskite zemi, edaspidi „ZSPZZ“), artikkel 37c

Põllumajandus- ja toiduministri (Ministar na zemedelieto i hranite) 6. aprilli 2009. aasta määrus nr 11, mis reguleerib ajavahemikuks 2007–2013 koostatud maaelu arengukava meetme 214 „Põllumajanduse keskkonnatoetused“ rakendamise tingimusi ja korda (Naredba N° 11 ot 6.04.2009 za usloviata i reda za prilagane na myarka 214 „Agroekologichni plashtania“ ot Programata za razvitie na selskite rayoni za perioda 2007 – 2013), eelkõige artikkel 18 ja artikli 24 § 1 punkt 4 ja lisasätete (dopalnitelni razporedbi) § 2

Määrus, millega muudetakse ja täiendatakse 2009. aasta määrust nr 11, mis reguleerib ajavahemikuks 2007–2013 koostatud maaelu arengukava meetme 214 „Põllumajanduse keskkonnatoetused“ rakendamise tingimusi ja korda (Naredba za

izmenenie i dopalnenie na Naredba N°11 ot 2009 za usloviata i reda za prilagane na myarka 214 „Agroekologichni plashtania“ ot Programata za razvitie na selskite rayoni za perioda 2007 – 2013) (*Darzhaven vestnik*, edaspidi „DV“, nr 29, 2009, muudatuste ja täiendustega), ülemineku- ja lõppsätete (prehodni i zaklyuchitelni razporedbi) § 5

Asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 Kassatsioonkaebuse esitaja on põllumajandustootja, kes esitas 2013. aastal taotluse ajavahemikuks 2007–2013 koostatud maaelu arengukava meetme 214 „Põllumajanduse keskkonnatoetused“ raames toetuse saamiseks.
- 2 Taotlus rahuldati ja kassatsioonkaebuse esitaja võttis nimetatud meetme raames viieks aastaks põllumajanduse keskkonnakohustuse. Üks tingimustest, mida taotleja kohustus täitma, seisnes selles, et taotluses nimetatud tegevust tuli viie järjestikuse aasta vältel teostada samal põllumajandusmaal. Kõnealuse põllumajandusmaa pindala on 857 hektarit ja PV kasutab seda 2012. aastal sõlmitud lepingute alusel. Bulgaaria õiguse kohaselt (ZSPZZ artikkel 37a) kujutab selliste lepingute sõlmimine endast keerukate asjaolude kogumit. Lühidalt öeldes sõlmitakse igaks majandusaastaks omanike ja/või läheduses asuva põllumajandusmaa kasutajate vahel lepingud, millega reguleeritakse kasutamiseks deklareerimata maatükkide kasutamist asjaomasel katastripiirkonnas. Kõnealuste lepingute alusel moodustatakse terviklikud maatükid, mille kasutamise eest saab taotleda toetust. Terviklike maatükkide moodustamise või osadeks jagamise leping on õiguslik alus toetuste andmiseks neid maatükke kasutavatele põllumajandustootjatele. Rendile võetud maa kaudu kuulub kassatsioonkaebuse esitajale osa selliselt moodustatud terviklikust maatükist. Lepingud, milles osales kassatsioonkaebuse esitaja, sõlmiti ka järgmiseks kolmeks majandusaastaks.
- 3 Nende aastate jooksul tehti kassatsioonkaebuse esitaja juures kõik kohustuslikud haldus- ja kohapealsed kontrollid ning tema toetuse taotluste alusel maksti meetme 214 „Põllumajanduse keskkonnatoetused“ raames välja toetus kogusummas 1 063 317,54 Bulgaaria leevi (BGN).
- 4 Majandusaastaks 2016/2017 jäi leping kõikide PV deklareeritud maatükkide kasutamise kohta sõlmimata. 29. mail 2017 ja seega peaaegu kümme kuud pärast seda, kui talle oli teatavaks saanud, et majandusaastal 2016/2017 puudub tal õigus kasutada ühte osa nendest maatükkidest, millega ta meetmes osales, ja kaheksa kuud pärast nende kasutamise õiguse kaotamist (st kaheksa kuud pärast viimase lepingu lõppemist) teatas kassatsioonkaebuse esitaja Bulgaaria makseasutuse piirkondlikule talitusele (Darzhaven fond „Zemedelie“ asukohaga Targovishtes) saadetud kirjaga oma põllumajanduse keskkonnakohustuse lõppemisest. 6. augusti 2018. aasta kirjaga, mis kujutab endast individuaalset haldusakti, teavitati kassatsioonkaebuse esitajat meetme raames võetud põllumajanduse keskkonnakohustuse lõppemisest. Otsus selle kohta, et meetmega seotud mitmeaastane kohustus on kohaldatavate tingimuste täitmata jätmise tõttu

lõppenud, toimetati kätte 17. augustil 2018. Kassatsioonkaebuse esitaja otsust ei vaidlustanud ja otsus jõustus 14 päeva pärast kättetoimetamist.

- 5 Sellele tuginedes alustas riikliku põllumajandusfondi tegevdirektori asetäitja (zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond „Zemedelie“) menetlust, et teha riigi nõude tuvastamise otsus (Akt za Ustanovyavane na Publichno Darzhavno Vsemane, edaspidi „AUPDV“ või „otsus“), millega esitati kassatsioonkaebuse esitajale nõue maksta väljamakstud toetuse kogusummast (1 063 317,54 leevi (BGN)) tagasi 20%, seega 212 663,51 leevi (BGN).
- 6 Tehtud otsusega tuvastati riigi nõue summas 212 663,51 leevi (BGN), mis moodustab 20% ajavahemikul 2013–2016 asjaomase meetme raames välja makstud toetustest, millele lisandub seadusjärgne viivis ajavahemiku eest alates nimetatud tagasimaksmise tähtaja (50 päeva alates teatavaks tegemisest) lõppemisest kuni kuupäevani, mil toetuse saaja makse teeb või makseasutus nõude tasaarveldab.
- 7 Esimese astme halduskohus leidis, et antud toetust on õiguspäraselt vähendatud ja et käesoleval juhul ei ole tegemist väärmatu jõuga määruse (EÜ) nr 73/2009 artikli 31 tähenduses. Seepärast jättis kohus PV kaebuse AUPDV peale rahuldamata.
- 8 PV esitas esimese astme kohtu otsuse peale kassatsioonkaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et kohtuasja lahendamiseks on vaja tõlgendada liidu õigust. Sellest tulenevalt esitas Varhoven administrativen sad (Bulgaaria kõrgeim halduskohus, edaspidi „VAS“) käesoleva eelotsusetaotluse.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 9 Halduskohtumenetluses, mille ese on vaidlustatud AUPDV, märgib kassatsioonkaebuse esitaja peamiselt seda, et deklareeritud põllumajandusmaad on ta neli aastat kasutanud ZSPZZ artikli 37c alusel sõlmitud lepingule tuginedes. Ta väidab, et õigusnormides 2015. aasta oktoobris tehtud muudatuste tõttu loobusid paljud põllumajandustootjad 2015. aastal oma põllumajanduse keskkonnakohustustest ja osa ZSPZZ artikli 37c alusel sõlmitud lepingutes osalenud põllumajandustootjatest jättis majandusaastaks 2016/2017 uue lepingu sõlmimata. Kassatsioonkaebuse esitaja leiab, et kõik need on asjaolud, mida ta ei saanud toetuse taotlemise ajal ette näha. Seetõttu tuleb neid pidada väärmatuks jõuks riigisisese õiguse tähenduses.
- 10 Haldusasutus tugineb paljudele riigisisese ja liidu õiguse sätetele ning ei nõustu PV vastuväidetega.
- 11 Esimese astme kohus lähtub sellest, et tegemist ei ole väärmatu jõuga määruse (EÜ) nr 73/2009 artiklis 31 sisalduva määratluse tähenduses. Kohus põhjendab seda sellega, et toetuse saajal ei saanud olla õiguspärast ootust, et

põllumajandusmaa omanikud, kellega ta oli ZSPZZ artikli 37c alusel sõlminud lepingud, neid lepinguid pärast ühe aasta möödumist pikendavad. Tõsiasi, et isikud keeldusid sõlmimast kõnealuseid lepinguid majandusaastaks 2016/2017, ei ole asjaolu, mida ei saanud kohustuse võtmise ajal ette näha. Kuna kassatsioonkaebuse esitaja osales programmis teistele isikutele kuuluvate maatükkidega, võttis ta ise riski, et ta ei saa põllumajanduse keskkonnakohustust täita, ja see risk realiseerus viieaastase tähtaja lõpus.

- 12 Esimese astme kohus leiab, et isegi kui eeldada vääramatu jõu või erandlike asjaolude olemasolu, ei ole kassatsioonkaebuse esitaja järginud kõnealustest asjaoludest haldusastutusele teatamiseks kehtestatud õigust lõpetavat tähtaega. Riigisisese õiguse järgi tuleb ZSPZZ artikli 37c kohased lepingud sõlmida hiljemalt iga aasta 30. augustiks. Peale selle oleks kassatsioonkaebuse esitaja pidanud makseastutusele hiljemalt 9. septembriks 2016 teatama, et tegemist on asjaoluga, mis takistab tal objektiivselt täita majandusaastaks 2016/2017 võetud kohustust. Sellest teatati aga alles 29. mail 2017.
- 13 Kassatsioonimenetluses väidab PV, et esimese astme kohus eeldas alusetult, et käesoleval juhul ei ole tegemist vääramatu jõu või erandlike asjaoludega, mille alusel on põhjendatud tema vabastamine kohustusest maksta tagasi osa asjaomase meetme raames saadud toetuse summadest. Peale selle oli väär esimese astme kohtu järeldus, et teavitamise tähtaega ei ole järgitud ja et seejuures on tegemist õigust lõpetava tähtajaga.
- 14 Kassatsioonkaebuse esitaja väidab, et 6. aprilli 2009. aasta määruse nr 11 muutmise ja täiendamise määrusega (kehtiv 20. oktoobrist 2015) võeti meetme 214 raames vastu uued rangemad ja raskemini täidetavad tingimused, mis sundisid osa meetme raames toetuse saajatest ZSPZZ artikli 37c alusel vabatahtlikult sõlmitud lepingutes osalemisest loobuma. Samal ajal ei aidanud ZSPZZ asjaomane muudatus olukorda reguleerida. Kassatsioonkaebuse esitaja arvates on seejuures tegemist erandlike asjaoludega, mis vabastavad teda toetuse osalise tagasimaksmise kohustusest. Lisaks tugineb kassatsioonkaebuse esitaja määruse (EÜ) nr 1974/2006 artikli 45 lõikele 4, mis vastab määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 47 lõigetele 3 ja 4.
- 15 Vastustaja kassatsioonimenetluses leiab, et esimese astme kohtu otsus on põhjendatud.

Eelotsusetaotluse põhjenduste lühikokkuvõte

- 16 Määruse (EÜ) nr 1974/2006 artikli 45 lõige 4 näeb ette: „Kui abisaaja ei saa jätkata võetud kohustuste täitmist seetõttu, et tema põllumajandusettevõtet krunditakse ümber või selle suhtes kohaldatakse riiklikke maapiirkondade maakorralduse meetmeid või pädevate riigiasutuste kinnitatud maapiirkondade maakorralduse meetmeid, võtavad liikmesriigid vajalikud meetmed, et võetud kohustusi oleks võimalik kohandada vastavalt põllumajandusettevõtte uuele

olukorrale. Kui selline kohandamine osutub võimatuks, siis võetud kohustus lõpeb, ilma et nõutaks tagasimaksu aja eest, mil kohustus kehtis.“

- 17 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul reguleerib säte kolme juhtumit: ümberkruntimine; toetuse saaja osalemine riiklikes maapiirkondade maakorralduse meetmetes või pädevate asutuste kinnitatud maapiirkondade maakorralduse meetmetes.
- 18 Kohus leiab, et mõiste „ümberkruntimine“ (arvestades sätte ingliskeelset ja prantsuskeelset vastet – „the holding is reparcelled“; „son exploitation fait l’objet d’un remembrement“) grammatiline tõlgendus lubab eeldada, et esimene juhtum puudutab sellist olukorda nagu käesolevas asjas. Kõigepealt tuleneb see määruse (EÜ) nr 1974/2006 artikli 45 lõike 4 asukohast määruses, nimelt paikneb kõnealune säte nende sätete järel, mis reguleerivad põllumajanduse keskkonnakohustuse laiendamist ettevõtte pindala suurendamise tõttu, ja see toetab järeldust, et kõnealune säte puudutab olukorda, kus põllumajandusettevõtte pindala väheneb, kuna selle osi on toetuse saaja ja muude isikute vahel (nagu käesolevas asjas) ümber krunditud. Peale selle ei ole kõnealuses sättes esitatud ümberkruntimise põhjust, mille põhjal võib eeldada, et põhjus on ebaoluline ja et eelkõige on tegemist objektiivse tulemusega, olenemata sellest, et eelnevalt pidas toetuse saaja tulemust võimalikuks.
- 19 Teine ja kolmas määruse (EÜ) nr 1974/2006 artikli 45 lõikes 4 reguleeritud juhtum puudutab siiski olukordi, kus toetuse saaja suhtes on tema tahtest olenemata kohaldatavad haldusmeetmed, mis ei võimalda tal võetud kohustusi täita.
- 20 Kui eeldada, et käesolevat juhtumit saaks liigitada määruse (EÜ) nr 1974/2006 artikli 45 lõikega 4 hõlmatud olukordade alla, siis ei kuuluks saadud toetuse osalise või täieliku tagasimaksmise kohustus põllumajanduse keskkonnakohustuse lõppemise õiguslike tagajärgede hulka, kui kohustusi ei kohandata põllumajandusettevõtte uuele olukorrale, olgugi et asjaomane liikmesriik on võtnud selleks vajalikud meetmed.
- 21 Sellest järeldub, et kõnealune õigusnorm annab isikule õigused ja isik saab nendele õigustele vahetult tugineda, et lasta tuvastada, et vaidluse esemeks oleva AUPDV nõue ei ole tema suhtes kohaldatav. Kui käesolev juhtum tuleb liigitada kõnealuses õigusnormis sätestatud olukordade alla, tuleks teiselt pool välja selgitada, kas tõsiasi, et Bulgaaria ei ole võtnud vajalikke meetmeid, et kohandada toetuse saaja kohustusi põllumajandusettevõtte uuele olukorrale, lubab jätta toetuse aja eest, mil kohustus kehtis, tagasi nõudmata.
- 22 Juhul kui esimesele eelotsuse küsimusele vastatakse eitavalt, esitab eelotsusetaotluse esitanud kohus küsimuse, kuidas tuleb tõlgendada määruse (EÜ) nr 73/2009 artiklit 31 käesoleva asja seisukohast.
- 23 Varhoven administrativen sad (Bulgaaria kõrgeim halduskohus) märgib, et liidu õigusnormi esimusliku kohaldamise tagamiseks vajab ta tõlgendusjuhiseid. Ühelt

poolt teadis toetuse saaja, nagu tuvastas ka esimese astme kohus, et teistele isikutele kuuluvate maatükkide kasutamise lepingud sõlmitakse ZSPZZ artikli 37c kohaselt üheks aastaks ja et osa toetusega hõlmatud põllumajandusmaa omanikest ja kasutajatest võivad keelduda sõlmimast lepingut igaks järgnevas majandusaastaks. Teiselt poolt väidab kassatsioonkaebuse esitaja, et 6. aprilli 2009. aasta määruse nr 11 muutmise ja täiendamise määrusega (kehtiv 20. oktoobrist 2015) võeti meetme 214 raames vastu uued rangemad ja raskemini täidetavad tingimused, mis sundisid osa meetme raames toetuse saajatest ZSPZZ artikli 37c alusel vabatahtlikult sõlmitud lepingutes osalemisest loobuma. VAS kinnitab, et toetuse saaja ei oleks saanud ZSPZZi muudatust kasutada.

- 24 Kõrgeima astme kohtuks olev eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et kohtuasja lahendamiseks on määrav, milline tõlgendus tuleb anda määruse (EÜ) nr 73/2009 artiklile 31, arvestades ka määruse (EÜ) nr 1122/2009 artikli 72 lõikes 2 sätestatud teatamise tähtaja olemust.
- 25 Kahtlused, mis tekivad liidu õigusnormide tähenduse suhtes nende vahetul kohaldamisel, annavad alust paluda õigusnormide tõlgendamist asjaomase pädevusega Euroopa Liidu Kohtult.