

Kohtuasi C-731/22

Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1

Saabumise kuupäev:

25. november 2022

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Bundesverwaltungsgericht (föderaalne halduskohus, Austria)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

25. november 2022

Kaebajad:

IJ ja PO GesbR

IJ

Vastustaja:

Agrarmarkt Austria (AMA)

Põhikohtuasja ese

Toetuse andmist reguleerivad õigusnormid – Põllumajandusmaa – Toetuse andmise tingimused – Mõiste „põllumajanduslik majapidamine“ tõlgendamine

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Määruse (EL) nr 1307/2013 tõlgendamine; ELTL artikkel 267

Eelotsuse küsimus

Kas määruse nr 1307/2013 artikli 4 lõike 1 punkte b ja c koostoimes artikli 33 lõikega 1 tuleb tõlgendada nii, et maa-ala loetakse põllumajandustootja majandatavaks ja tema kasutuses olevaks, kui maa-ala on küll põllumajandustootja valduses ja põllumajandustootja valmistab maapinna ette (kündmine), külvab või istutab taimed ja kastab neid järjepidevalt, kuid jagab

maa-ala eri suurusega maatükkideks ja annab maatükid alates aprillist/mai algusest, mil hooaeg algab, kuni oktoobrini, mil hooaeg lõpeb, hooldamiseks ja saagi koristamiseks kindla tasu eest üle eri kasutajatele, saamata saagikoristusest teenitavast tulust vahetult osa?

Viidatud liidu õigusnormid

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrus (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, artikkel 4, artikkel 32, artikkel 33;

Komisjoni 11. märtsi 2014. aasta delegeeritud määrus (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, artikkel 15.

Viidatud riigisiseseid õigusnormid

Põllu- ja metsamajandus-, keskkonna- ja veemajandusministri määrus, millega kehtestatakse horisontaalsed eeskirjad ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) valdkonnas (Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft mit horizontalen Regeln für den Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik (Horizontale GAP-Verordnung), *BGBI.* II nr 100/2015 (edaspidi „ÜPP horisontaalne määrus“), §-d 20 ja 23.

Põllu- ja metsamajandus-, regionaal- ja veemajandusministri erisuunised projektmeetmete rakendamiseks Austria maaelu arengukava 2014–2020 raames (Sonderrichtlinie des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft zur Umsetzung von Projektmaßnahmen im Rahmen des österreichischen Programms für ländliche Entwicklung 2014–2020): punkt 17.

Asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 Kaebajad – kuni 2020. aastani seltsing (Gesellschaft bürgerlichen Rechts) ja alates 2021. aastast füüsilisest isikust ettevõtja – esitasid aastatel 2019–2021 pindalatoetuse koondtaotluse, millega nad taotlesid teatava põllu käsitlemist põllumaana ja sellele toetuse andmist.
- 2 Kohapealse kontrolli käigus tuvastas asutus siiski, et põld on „vaba aja veetmise ala“, mis ei ole toetuskõlblik. Nüüdseks vaidlustatud muutmisotsustega ei antud aastatel 2019–2021 toimunud taotlusvoorudes selle põllu jaoks otsetoetusi ning määrati sanktsioonid ja tagasinõuded.

- 3 Kõnealune põld kujutab endast igal juhul põllumaad, millel toimub eranditult põllumajanduslik tegevus (põlluköögiviljade kasvatamine). Tegemist on kaebaja valduses oleva „isekoristuseks ette nähtud alaga“, millel kaebaja valmistab maapinna külviks ette, koostab külvikava, ja külvab või istutab taimed, et anda eri suurusega maatükkideks jagatud põld hooaja alguses (sõltuvalt ilmaoludest aprilli lõpus/mai alguses) üle kasutajatele, kes seda hooldavad.
- 4 Alates ajast, mil „hooajatasu“ on makstud ning maatükk on hooldamiseks ja saagi koristamiseks üle antud, on õigus ja kohustus maatükki hooldada üksnes selle kasutajal. Kaebaja annab kasutajatele ühiseks kasutamiseks mõned aiatööriistad. Kasutajad on kohustatud järgima mahepõllumajanduse suuniseid. Vastavalt kasutuslepingule võtavad kasutajad „vastutuse“ hooaja algusest kuni hooaja lõpuni (hiljemalt 26. oktoober). See sisaldab ka kohustust eemaldada järjepidevalt umbrohi, mis tuleb jätta maatükile multšikihina. Pikemaajalise eemalviibimise korral peab kasutaja määrama maatüki hooldamiseks ja saagi koristamiseks asendaja.
- 5 Määruse (EL) nr 1307/2013 artikli 33 lõike 1 kohaselt määratud kuupäeval, milleks on Austrias määratud 9. juuni (ÜPP horisontaalse määruse § 23 lõige 1), on kõnealune maa-ala seega kasutajate hoole all.
- 6 Ajal, mil maa-ala kasutavad tema kliendid, on kaebaja endiselt kohustatud kogu põldu korrapäraselt oma äranägemise järgi kastma. Samuti jätab ta endale õiguse niita umbrohtu kasvanud maatükke, kui kasutaja asjaomast hooldust ei taga, ja nõuda sellega seotud kulude hüvitamist. Saagi koristamine jääb üksnes kasutajate ülesandeks, kuid „looduslike tingimuste ettenägematusesse tõttu“ ei anna kaebaja saagi suhtes garantiid.
- 7 Kasutajatega sõlmitud kehtiva kokkuleppe alusel antakse nende poolt koristamata jäänud köögiviljad heategevusorganisatsioonidele. Tegemist on 200–300 kg köögiviljadega, peamiselt juurviljadega.
- 8 Kaebaja ise harib kõnealusel põllul maatükki, millelt on ta mitme aasta vältel saanud aastas üle 200 kg köögivilju. See maatükk on keskmise suurusega (4x8 m) ja mõeldud näitamaks uutele klientidele, mida on üldjuhul võimalik saavutada.
- 9 Kaebaja põllumajanduslik majapidamine sai seoses kõnealuse põlluga, mille jaoks taotleti otsetoetusi, ka projektitoetust vastavalt põllu- ja metsamajandus-, regionaal- ja veemajandusministri erisuunistele projektimeetmete rakendamiseks Austria maaelu arengukava 2014–2020 raames (Sonderrichtlinie des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft zur Umsetzung von Projektmaßnahmen im Rahmen des österreichischen Programms für ländliche Entwicklung 2014–2020), täpsemalt vastavalt erisuuniste punktile 17 („Mitmekesistamine muu kui põllumajandusliku tegevusega“). Kõnealuse projektitoetuse eesmärgid on „põllumajanduslike majapidamiste tugevdamine toodete ja teenuste müügist vastavalt turu nõuetele saadava mittepõllumajandusliku lisatuluga“ ja „mittepõllumajandusliku tulu saamine

maapiirkondade majandustegevuse arendamise kaudu, kasutades põllumajanduslikke tootmistegureid“. Konkreetselt maksti toetust seadmete soetamiseks, mis on mõeldud õrnade köögiviljade kasvatamiseks mõeldud alade maapinna ettevalmistamiseks (küändmine) ja taimede külvamiseks või istutamiseks, samuti kastmissüsteemide soetamiseks.

Põhikohtuasja poolte peamised väited

- 10 Kaebaja väidab, et iga taotlusaasta 9. juunil (milleks on Austrias määruse (EL) nr 1307/2013 artikli 33 lõike 1 kohaselt määratud kuupäev) oli maa-ala tema kasutuses. *De facto* üheainsa põllukultuuride hooldamise meetme (nimelt umbrohutõrje) üleandmine kasutajale on sisuliselt turundusmeede, mille võtmata jätmine võib kaasa tuua kehvema saagi või kehvema kvaliteedi. Seega on käesoleval juhul tegemist lootusel põhineva ostuga (*Hoffnungskauf*). Maa-ala kasutamise õigus jääb igal juhul põllumajandustootjale.
- 11 Köögivilja-, puuvilja- ja marjakasvatustes (nt maasikate isekorjamiseks mõeldud alad) ja metsamajanduses on sellised lepingud ammu ajast tavalised. Kõnealune lepingumudel on tsiviilseadustikus sätestatud juba alates 1812. aastast. Vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale ja kasutuslepingule läheb koristatud saagi omandiõigus – olgugi et maatükk on kasutamiseks eelnevalt „loovutatud“ – üle koos saagikoristusega. Kuna isekoristamiseks ette nähtud maatükid kujutavad endast võrreldes puuviljade turumüügiga uuenduslikku müügikontseptsiooni, mille puhul on tegemist otsemüügiga lõpptarbijale, kvalifitseerus põllumajanduslik majapidamine aastal 2015/2016 ka AMA mitmekesistamistoetuse saamiseks. Tookord läbis kontseptsioon hindamise, tunnistati toetuskõlblikuks ning AMA kontrollis seda ka kohapeal. Isekoristamiseks ette nähtud maatükkide puhul on kõnealused traditsioonilised õiguslikud vormid ühendatud ELi õiguses nõutava sidusrühmade kaasamisega (vt määruse (EL) nr 1305/2013 artikkel 52 jj).
- 12 Isegi tavalise taimekasvatuse puhul koristavad saaki enamasti palgatöötajad. Küändmise, külvipinna ettevalmistamise, külvamise, kaks kobestamist, kastmise ja saagikoristusjärgse multsimise teeb kaebaja. Kaebaja poolt on ka kõik seemned ja kogu istutusmaterjal. Vastasel korral oleks kontrollimisel raske tagada mahepõllumajanduslikku seisundit. Kaebaja hoolitseb kogu aasta vältel professionaalse kastmise eest. Ainult teatavad hooldustööd jäetakse koristatud saagi ostjate ülesandeks. See on õiguslikult sama nagu tööde tellimine teenuseosutajalt.
- 13 Seoses asutuse väitega, et tegemist on puhtalt vaba aja veetmise tegevusega (vt allpool), märgib kaebaja, et Prantsusmaal on arvukalt näiteid permakultuurialadest, millel erinevate köögiviljasortide tiheda kombineerimisega saadakse märkimisväärset saaki, mis on mõnikord suurem kui tavapärase köögiviljakasvatuse puhul. Seega ei ole õige, et väikesemahuline käsitöö põhinev köögiviljakasvatus on tingimata väiksema saagikusega kui suuremahuline

mehaaniline köögiviljakasvatus. Kaebaja väitel kuuluvad tema klientide hulka nii lasteaiad kui ka koolid, kes ei tegele põllutöödega „vabal ajal“. Samuti renditakse maatükke tasuta neljale Ukrainast pärit pagulasperele; need pered saavad päev läbi oma maatükki harida, kuna nad ei käi palgatöötajatena tööl. Paljude inimeste puhul on tegelikult tegemist enda jaoks toidu tootmisega, mitte lihtsalt teadlikult vaba aja veetmisega.

- 14 Kasutatud kontseptsioon tagab, et toodetud maheköögiviljad ei jõua vahendajate kaudu toiduainete jaekauplustesse, vaid jõuavad otse tarbijani, kuna tarbija koristab need ise. Vahendajate kõrvalejätmise ja põllumajandustootjate esmatoodangu alternatiivse turustamise abil saavutatud suurem sissetulek aitab kindlustada põllumajanduslike majapidamiste sissetulekut ja head majanduslikku seisundit.
- 15 Taotluse saanud asutuse väitel on õigus toetustele olemas siis, kui vastavad maa-alad on asjaomase taotlusaasta 9. juunil põllumajandustootja kasutuses (vt ÜPP horisontaalse määruse § 23 lõige 1, määruse [EL] nr 1305/2013 artikli 33 lõige 1). Euroopa Kohtu praktika kohaselt on maa põllumajandustootja kasutuses, kui tõendatakse selle maa tegelikku kasutamist ja põllumajandustootja piisavat sõltumatust sellel maal põllumajandusliku tegevuse korraldamisel. Seega peab põllumajandustootjal olema teatav otsustusõigus seoses asjaomase maa kasutamisega oma põllumajandusliku tegevuse korraldamisel sellel maal (vt 7. aprilli 2022. aasta kohtuotsus Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273; 14. oktoobri 2010. aasta kohtuotsus Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, ja 24. juuni 2010. aasta kohtuotsus Pontini jt, C-375/08, EU:C:2010:365). Kõnealune põld ei olnud aga 9. juunil kaebaja kasutuses, sest kaebaja oli „isekoristuseks ette nähtud maatükid“ alates üleandmise päevast klientide kasutusse andnud. Alates üleandmise päevast kaebaja põldu enam tegelikult ei kasuta, vaid iga maatükki kasutab eri klient.
- 16 Kaebaja ei ole alates üleandmise päevast piisavat sõltumatu põllumajandusliku tegevuse korraldamisel, sest koos isekoristuseks ette nähtud maatükkide ülevõtmisega alates aprilli lõpust/mai algusest läheb vastutus üle kliendile. Klient otsustab, kas ta hooldab maatükki, kas ta eemaldab umbrohu või niidab ala, kas ta võtab „asenduskasutaja“. Seega on üksnes kliendi otsustada, kas ja kuidas ta maatükki hooldab, ning järelikult on tema otsustada ka see, kas ja millise kvaliteediga saab või ei saa ta saaki.
- 17 Kasutajad tegelevad saagi koristamise ja põllukultuuride hooldamisega oma vabal ajal ja seega on tegemist vaba aja veetmise alaga vastavalt ÜPP horisontaalse määruse § 20 lõikele 3. Kui ühise põllumajanduspoliitika raames toimuva põllumajandusliku tootmise ülesanne on eelkõige varustada elanikkonda põllumajandustoodetega, siis käesoleval juhul on tegemist vaba aja tegevusega – kohas, mis asendab oma aeda –, kus põllumajandustooteid toodetakse kasutaja äranägemise järgi suuremates või väiksemates kogustes. Korrapärast tootmist elanikkonna varustamise eesmärgil ei toimu.

- 18 Kaebaja väitele, et isekoristuseks ette nähtud maatükid on õiguslikult identsed tööde tellimisega teenuseosutajalt, esitab taotluse saanud asutus vastuväite, et põllumajandustootja maksab teenuseosutajale tema teenuste eest; põllumajandustootja tellib vaid tööde tegemise, ja seda oma nimel, oma arvel ja oma riisikol. Koristatud saagi jätab põllumajandustootja seejuures endale. Kõnealuse põllu puhul on olukord vastupidine: maatükkide kasutajad (st kliendid) peavad maksma tasu selle eest, et neil lubatakse maatükke kasutada, st hooldada, umbrohtu eemaldada, saaki koristada jne. Saak jääb klientidele. Sellest järeldub, et kliendid ei tee tööd kaebaja nimel, arvel ja vastutusel.
- 19 Vastuväitele, et maatükkide kasutada andmine isekoristuse eesmärgil on põllumajanduses traditsiooniline lepinguvorm, vastab asutus, et näiteks isekorjamiseks ette nähtud maasikapõldude puhul kasvatab taimi asjaomane põllumajandustootja. Klientidel (st korjajatel) on lubatud ainult – üldjuhul soodsa hinnaga – maasikaid korjata. Korjajad ei vastuta aga isekorjamiseks ette nähtud maasikapõldude eest. Maasikapõldu omav põllumajandustootja otsustab, kuidas isekorjamiseks ette nähtud maasikapõlde harida ja millal võib maasikaid korjata.

Eelotsusetaotluse põhjenduste lühikokkuvõte

- 20 Eelotsusetaotluse eesmärk on selgitada, millistel tingimustel on õigus saada põllumaa eest toetust.
- 21 Selleks on eelkõige vaja tõlgendada mõistet „põllumajanduslik majapidamine“ määruse (EL) nr 1307/2013 tähenduses. Viidatud määruse kohaselt on „põllumajanduslik majapidamine“ kõik põllumajandustootja poolt juhitud ja põllumajanduslikuks tegevuseks kasutatavad üksused, mis asuvad sama liikmesriigi territooriumil.
- 22 Seega peab üksust esiteks kasutatama „põllumajanduslikuks tegevuseks“. See kehtib eelkõige juhul, kui üksusel kasvatatakse põllumajandustooteid. Käesoleval juhul ei ole kahtlust selles, et tegemist on põllumajandustoodete (köögiviljad) kasvatamisega.
- 23 Teiseks peab üksust „juhtima“ põllumajandustootja. Sellega seoses on Euroopa Kohus juba otsustanud, et kõnealusel maal peab põllumajanduslik tegevus toimuma põllumajandustootja nimel ja arvel. Käesoleval juhul on selle tingimuse täidetud kaheldav.
- 24 Määruse (EL) nr 1307/2013 artikli 32 kohaselt on toetuskõlblik iga põllumajandusmaa, mida kasutatakse peamiselt põllumajanduslikuks tegevuseks. See on nii kõnealuse põllu puhul, mida kasutatakse põllumaana, ja mitte „vaba aja veetmise alana“.
- 25 Seevastu on kaheldav, kas maatükid on iga taotlusaasta 9. juunil põllumajandustootja kasutuses, nagu on nõutud määruse (EL) nr 1307/2013 artiklis 33 koostoimes ÜPP horisontaalse määruse §-ga 23.

- 26 Kaheldavate küsimuste kohta käiva kohtupraktika analüüsist nähtub, et ükski vaatluse alla võetud Euroopa Kohtu otsus ei ole käesoleva asja lahendamiseks täiesti sobiv.
- 27 Seisukoht, et kõnealusel maal peab põllumajanduslik tegevus toimuma põllumajandustootja nimel ja arvel, on kohtuotsuses Landkreis Bad Dürkheim esitatud eelkõige seoses nõudega, et kolmandad isikud ei tegeleks vaidlusalusel maa-alal nimetatud ajavahemikul põllumajandusliku tegevusega. Vältimaks seda, et mitu põllumajandustootjat käsitavad kõnesolevaid maatükke oma põllumajanduslike majapidamiste juurde kuuluvate maatükkidena, on vaja tagada, et seda maad ei saaks nimetatud ajavahemikul ühtses otsemaksete kavas arvestada muude põllumajandustootjate põllumajanduslike majapidamiste juurde kuuluva maana.
- 28 Põllumajandusliku tegevusega enda nimel ja enda arvel tegelemise nõue ei ole käesoleval juhul, mil tegemist on „isekoristamiseks ette nähtud maa-alaga“, täielikult täidetud, sest kuigi maa-ala on kaebaja valduses ja kaebaja teeb ettevalmistava ja järjepideva ning hoolitseb ala järjepideva kastmise eest, võtab ta selle eest kasutajatelt kindla summa; see, kas ja millises mahus saadakse saaki, ei mõjuta kaebaja põllumajandusliku majapidamise majandustulemust.
- 29 Asjakohasem näib olevat kohtuotsus Avio Lucos, kus Euroopa Kohus pidas lubatavaks, et otsetoetusi saab isik, kes ei majanda asjaomast rohumaad täielikult ise, vaid annab selle loomade karjatamiseks tasuta üle loomakasvatajatele, kohustades mitte takistama karjatamistegevust ja karjamaad hooldama, näiteks eemaldama mürgised umbrohud ja liigse vee. See tähendab, et mõiste „põllumajanduslik tegevus“ hõlmab ka karjamaa säilitamist heas põllumajanduslikus ja ökoloogilises seisundis.
- 30 See lähenemisviis näib olevat asjakohane ka käesolevas asjas, kus kaebaja hoiab põllumaad põllukultuuride kasvatamiseks sobivas seisundis ettevalmistavate meetmete, järjepideva kastmise ja vajaduse korral umbrohutõrje abil ning põllukultuure ka ise kasvatab, olgugi et ta ise saaki ei korista. Sellisel juhul jääb kaebajale kasutusõigus ja tal on põllumajandusliku tegevuse korraldamisel ka piisavalt sõltumatu, kuna ta saab ise valida oma lepingupartnerid ja kasvuhooajal mõjutab ta ka saagi suurust. Tõsiasi, et ta saab ainult ühekordset tasu ja tema majandustulemus ei ole otseselt seotud saagi suurusega, jääb seevastu tagaplaanile. See kehtib seda enam, et valitud kontseptsiooni eesmärk on just see, et kaebaja jaoks pikemas vaates tagada põllumajandustootmise majanduslik võimalikkus kõnealusel maa-alal ja seega põllumajandustootmise üldine säilimine.
- 31 Eelnevale tuginedes on eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates alust eeldada, et käesolevas asjas kõne all olev põld on kaebaja põllumajandusliku majapidamise raames toetuskõlblik maa-ala.