Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MICHAL BOBEK
esitatud 22. veebruaril 2018 [1]

Kohtuasi C-59/17

SCI Château du Grand Bois
versus
Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu))

Eelotsusetaotlus – Põllumajandus – Määrus (EÜ) nr 555/2008 – Viinamarjaistanduste ümberkorraldamine ja muutmine – Toetus viinamarjakasvatajatele – Väljajuurimistasu – Etteteatamata kohapealne kontroll – Maa-alale sisenemiseks loa nõutavus – Piiratud või piiramata maa – Kodu puutumatus – Õigus omandile

I. Sissejuhatus

1. Komisjoni määruse (EÜ) nr 555/2008 (edaspidi „määrus nr 555/2008“) [2] artikli 81 kohaselt kontrollitakse (inspekteeritakse) väljajuurimistasu saajaid enne ja pärast tegelikku viinapuude väljajuurimist. Üks niisuguse kontrolli meetod on kohapealne kontroll. Määruse nr 555/2008 artikli 78 lõikes 1 on täpsustatud, et kohapealset kontrolli tehakse ette teatamata.

2. Väljajuurimistasu taotleva SCI Château du Grand Bois' ja Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer'i (FranceAgriMer) vahel on tekkinud vaidlus. Seetõttu on Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) palunud Euroopa Kohtul tuvastada, kas määrust nr 555/2008 saab tõlgendada nii, et see lubab ametiisikutel (inspektorid) siseneda kohapealse kontrolli eesmärgil kõnealusesse viinamarjaistandusse ilma taotlejalt selleks luba saamata nii, et nad samal ajal järgivad õigust kodu puutumatusele.

II. Õiguslik raamistik

A. Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“)

3. Harta artiklis 7 on sätestatud: „Igaühel on õigus sellele, et austataks tema era- ja perekonnaelu, kodu ja edastatavate sõnumite saladust“.

1 Algkeel: inglise.

2 Komisjoni 27. juuni 2008. aasta määrus, milles sätestatakse veinituru ühist korraldust käsitleva nõukogu määruse (EÜ) nr 479/2008 üksikasjalikud rakenduseeskirjad veinisektoris seoses toetusprogrammide, kolmandate riikidega kauplemise, tootmisvõimsuse ja kontrollidega (ELT 2008, L 170, lk 1).

4. Artikli 17 lõikes 1 on sätestatud: „Igaühel on õigus vallata, kasutada, käsutada ja pärandada oma seaduslikul teel saadud omandit. Kelleltki ei tohi tema omandit ära võtta muidu kui üldistes huvides ja seaduses ettenähtud juhtudel ja tingimustel ning õigeaegse ja õiglase hüvituse eest. Omandi kasutamist võib reguleerida seadusega niivõrd, kui see on vajalik üldistes huvides.“

B. Määrus nr 479/2008

5. Asjassepuutuval ajal kehtinud määruse (EÜ) nr 479/2008, mis käsitleb veinituru ühist korraldust,[3] artiklis 3 oli ette nähtud: „Käesolevas peatükis on sätestatud eeskirjad, mis reguleerivad ühenduse vahendite eraldamist liikmesriikidele ning kõnealuste vahendite kasutamist liikmesriikide poolt riiklike toetusprogrammide […] raames veinisektorit toetavate erimeetmete rahastamiseks“.

6. Artikli 4 lõikes 2 oli sätestatud:

„Liikmesriigid vastutavad toetusprogrammide eest ning tagavad, et need on sisult järjekindlad ning et neid koostatakse ja rakendatakse objektiivselt, võttes arvesse asjaomaste tootjate majanduslikku olukorda ja vajadust vältida tootjate põhjendamatut ebavõrdset kohtlemist.

Liikmesriigid vastutavad vajalike kontrollimeetmete kehtestamise ja rakendamise ning toetusprogrammidega seotud kohustuste täitmatajätmisega kaasnevate karistuste kehtestamise ja kohaldamise eest.“

7. Artikkel 11 käsitles viinamarjaistanduste ümberkujundamist ja muutmist. Selle artikli lõikes 1 oli ette nähtud: „Viinamarjaistanduste ümberkorraldamis- ja muutmismeetmete eesmärk on suurendada veinitootjate konkurentsivõimet.“

8. V jaotise III peatükis olid sätestatud tingimused, mille kohaselt makstakse viinapuude väljajuurimise eest tasu (edaspidi „väljajuurimistasu“).

9. I lisa punktis 2 oli väljajuurimine määratletud kui „viinapuujuurte täielik kõrvaldamine viinapuid täisistutatud alalt“.

C. Määrus nr 555/2008

10. Määruse nr 555/2008 põhjenduses 73 on märgitud: „Eeskirjade ühetaolise kohaldamise hõlbustamiseks kogu ühenduses peavad liikmesriigid võtma vajalikud meetmed, et tagada pädevate asutuste töötajatele piisavad uurimisvolitused eeskirjade järgimise tagamiseks.“

11. Määruse V jaotis käsitleb kontrolli veinisektoris. Selle I peatükis on sätestatud läbiviidava kontrolli põhimõtted. Selle peatüki avaartiklis 76 on ette nähtud:

„Ilma et see piiraks käesoleva määruse konkreetsete sätete või muude ühenduse õigusaktide kohaldamist, näevad liikmesriigid ette vajalikud kontrollid ja muud abinõud määral, mis tagab määruse (EÜ) nr 479/2008 ja käesoleva määruse nõuetekohase kohaldamise. Need peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad, et tagada ühenduste finantshuvide piisav kaitse.

3 Nõukogu määrus, mis käsitleb veinituru ühist korraldust ja millega muudetakse määrusi (EÜ) nr 1493/1999, (EÜ) nr 1782/2003, (EÜ) nr 1290/2005 ja (EÜ) nr 3/2008 ning tunnistatakse kehtetuks määrused (EMÜ) nr 2392/86 ja (EÜ) nr 1493/1999 (ELT 2008, L 148, lk 1).

Eelkõige tagavad liikmesriigid, et:

a) kõik ühenduse või liikmesriikide õigusaktidega kehtestatud abikõlblikkuse kriteeriumid on kontrollitavad;

[…]

d) kontrollid ja muud abinõud peavad olema kooskõlas asjaomase toetusmeetme laadiga. Liikmesriigid määravad kindlaks kontrollimise meetodid ja vahendid ning tootjad, keda kontrollitakse;

e) kontrollid tehakse korrapäraselt või pisteliselt. […];

f) tegevused, mida rahastatakse ühenduse eelarvest, on tegelikud ja on vastavuses ühenduse õigusaktidega.“

12. Artiklis 77 on sätestatud:

„1. Kontrollimine koosneb halduskontrollist ja vajaduse korral kohapealsest kontrollist.

[…]

3. Välja arvatud juhul kui määruses (EÜ) nr 479/2008 või käesolevas määruses on ette nähtud süstemaatiline kohapealne kontroll, teevad pädevad asutused kohapealseid kontrolle pisteliselt, määrates abisaajate/tootjate valimi riskianalüüsi alusel kooskõlas käesoleva määruse artikliga 79.

[…]“.

13. Artiklis 78 on sätestatud:

„1. Kohapealsed kontrollid tehakse ette teatamata. Kontrollimisest võib siiski vajaliku miinimumaja jooksul ette teatada tingimusel, et see ei kahjusta kontrolli eesmärki. Kõige lühem etteteatamise aeg on 48 tundi, välja arvatud nõuetekohaselt põhjendatud juhtudel või meetmed, mille puhul on süstemaatilised kohapealsed kontrollid ette nähtud.

2. Vajaduse korral tehakse käesolevas määruses sätestatud kohapealsed kontrollid koos mõne muu ühenduse õigusaktis ette nähtud kontrolliga.

3. Kui toetusesaaja või tema esindaja takistab kohapealse kontrolli tegemist, lükatakse asjaomane abitaotlus või asjaomased abitaotlused tagasi.“

14. Artiklis 80 on ette nähtud:

„1. Iga kohapealse kontrolli kohta tuleb koostada aruanne, mille põhjal saab jälgida tehtud kontrollide üksikasju.Kui kontrollitakse ühenduse eelarvest rahastamist, tuleb aruandes esitada eelkõige järgmine teave:

a) kontrollitud abikavad ja taotlused;

b) kohalviibinud isikud;

c) vajaduse korral kontrollitud põllumajanduslikud maatükid, mõõdetud põllumajanduslikud maatükid, mõõtmistulemused iga mõõdetud maatüki kohta ning kasutatud mõõtmismeetodid;

d) väljajuurimiskava puhul, kas asjaomast ala on nõuetekohaselt haritud;

e) kontrolliga hõlmatud kogused ja kontrolli tulemused;

f) kas abisaajale/tootjale anti kontrollist eelnevalt teada ning kui vastus on jaatav, siis kui palju varem;

g) muud kontrollitud asjaolud.

2. Kui taotluses esitatud teave ja kohapealse kontrolli või kaugseirega tuvastatud tegelik olukord erinevad, saadetakse viinamarjakasvatajale kontrollaruande koopia ja talle antakse võimalus sellele alla kirjutada, enne kui pädev asutus teeb tuvastatud asjaolude põhjal otsuse toetuse vähendamise või sellest ilmajätmise kohta.“

15. Artiklist 81 tuleneb:

„[…]

2. Määruse (EÜ) nr 479/2008 artikli 92 kohaselt taasistutusõiguste andmiseks tuleb alasid enne ja pärast väljajuurimist korrapäraselt kontrollida. Kontrollitakse maatükke, millele taasistutusõigus antakse.

Väljajuurimiseelse kontrolli käigus kontrollitakse, kas asjaomane viinamarjaistandus on olemas.

Kontroll tehakse klassikalise kohapealse kontrollina. Kui aga liikmesriigi käsutuses on usaldusväärne ja ajakohastatud elektrooniline istandusregister, võib teostada halduskontrolli ja piirduda väljajuurimiseelse kohapealse kontrolli kohustuse täitmiseks 5% taotluste kontrollimisega (igal aastal), et kinnitada halduskontrolli usaldusväärsust. Kui kohapealse kontrolli tulemusel avastatakse piirkonnas tervikuna või mõnes selle osas olulisi õigusrikkumisi või lahknevusi, suurendab pädev asutus samal ja järgneval aastal vastavalt vajadusele kohapealsete kontrollide arvu.

3. Alasid, mille eest saadakse väljajuurimistasu, kontrollitakse korrapäraselt enne ja pärast väljajuurimist. Kontrollitakse neid maatükke, mille kohta on esitatud abitaotlus.

Väljajuurimiseelse kontrolli käigus kontrollitakse, kas asjaomane viinamarjaistandus on olemas, kas rajatud istanduse suurus on määratud kooskõlas artikliga 75 ja kas asjaomast ala on nõuetekohaselt haritud.

Kontroll tehakse klassikalise kohapealse kontrollina. Kui aga liikmesriigi käsutuses on graafiline töövahend, mis võimaldab kooskõlas artikliga 75 mõõta maatükki elektroonilises istandusregistris, ja usaldusväärne ajakohastatud teave selle kohta, et maatükki haritakse nõuetekohaselt, võib kontrolli teha haldusasutusest lahkumata ja väljajuurimiseelse kohapealse kontrolli kohustuse täitmiseks võib piirduda 5% taotluste kontrollimisega, et kinnitada halduskontrolli usaldusväärsust. Kui kohapealse kontrolli tulemusel avastatakse piirkonnas tervikuna või mõnes selle osas olulisi õigusrikkumisi või lahknevusi, suurendab pädev asutus asjaomasel aastal vastavalt vajadusele kohapealsete kontrollide arvu.

4. Seda, kas väljajuurimine on tegelikult toimunud, kontrollitakse klassikalise kohapealse kontrolli käigus; kui juuritakse välja kogu viinapuude kasvuala või kaugseire eraldusvõime on 1 m^2 või sellest parem, võib seda teha kaugseire abil.

5. Ilma et see piiraks lõike 3 kolmandat lõiku ja lõiget 4, tehakse alade puhul, mille eest makstakse väljajuurimistasu, vähemalt kaks lõike 3 esimeses lõigus nimetatud kontrolli klassikalise kohapealse kontrollina.“

16. Artiklis 83 on ette nähtud kontrollivate ametiisikute volitused:

„Iga liikmesriik võtab vajalikud meetmed, et hõlbustada oma pädevate asutuste ametiisikute tööd. Liikmesriik tagab eelkõige, et sellised ametiisikud, vajaduse korral koos muude selleks eesmärgiks volitatud asutuste ametiisikutega:

a) pääsevad ligi viinamarjaistandustele, veinitootmis- ja ladustamisseadmetele, veinisektori toodete töötlemisseadmetele ja kõnealuste toodete veoks kasutatavatele transpordivahenditele;

b) pääsevad ligi nende isikute äriruumidele (või ladudele) ja veokitele, kelle valduses on müügi, turustamise või vedamise eesmärgil veinisektori tooteid või tooteid, mis võivad olla ettenähtud veinisektoris kasutamiseks;

[…]

d) võivad võtta proove veinisektori toodetest, selliste toodete valmistamisel kasutatavatest ainetest või toodetest ja toodetest, mida hoitakse eesmärgiga neid müüa, turustada või vedada;

e) võivad tutvuda raamatupidamisandmetega ja muude kontrollide puhul asjakohaste dokumentidega ning teha neist koopiaid või väljavõtteid;

f) võivad võtta veinisektori toote või sellise toote valmistamiseks kasutatava toote valmistamise, ladustamise, vedamise, kirjeldamise, esitlemise ja turustamise suhtes asjakohaseid kaitsemeetmeid, kui on alust arvata, et tegemist on ühenduse sätete tõsise rikkumisega, eelkõige pettuse või inimeste tervise ohustamisega.“

III. Faktilised asjaolud, menetlus ja eelotsuse küsimused

17. SCI Château du Grand Bois (edaspidi „kaebaja“) esitas 29. juulil 2009 taotluse viinamarjaistanduste ümberkorraldamise ja muutmise toetuse saamiseks veiniaastale 2008/2009.

18. Établissement national des produits de l’agriculture et de la mer’i (edaspidi „FranceAgriMer“) peadirektor jättis 18. detsembri 2009. aasta otsusega selle taotluse rahuldamata. Ta märkis, et FranceAgriMeri ametiisiku poolt 27. augustil ja 15. septembril 2009 teatavatel kaebaja viinamarjaistanduste maatükkidel läbi viidud kohapealse kontrolli tulemusel ilmnes, et viinapuid ei olnud välja juuritud kehtivates õigusaktides sätestatud tingimuste kohaselt.

19. Kaebaja pöördus Tribunal administratif de Nantes’isse (Nantesi halduskohus, Prantsusmaa) nõudega see otsus tühistada. Nimetatud kohus tühistaski 7. mail 2013 selle otsuse muu hulgas põhjendusel, et kontrolli läbi viinud ametiisikul ei olnud luba seda teha.

20. Cour administrative d’appel de Nantes (Nantesi haldusasjade apellatsioonikohus, Prantsusmaa) tühistas 5. veebruaril 2015 esimese astme kohtu otsuse ning lükkas tagasi kaebaja esimeses astmes esitatud argumendid. Ta otsustas, et määruses nr 555/2008 ei ole nõutud, et kontrolli läbi viiv ametiisik teataks kontrolli kuupäeva väljajuurimistasu taotlejale ette. See, et eravaldusse sisenemiseks ei olnud luba antud, ei mõjuta vaidlusaluse otsuse õiguspärasust. Samuti ei mõjuta see, et kontrolliaruandes ei olnud märgitud, millal kaebajat teavitati, kontrollitoimingute õiguspärasust.

21. Kaebaja kaebas selle kohtuotsuse edasi Conseil d’État’sse (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu). Kaebaja väitel rikkus Cour administrative d’appel de Nantes (Nantesi haldusasjade apellatsioonikohus) õigusnorme, kui ta asus seisukohale, et see, et kontrolli läbiviimise eest vastutav ametiisik sisenes tema kinnisasjale ilma tema loata, ei mõjuta tema viinamarjaistanduste ümberkorraldamise ja muutmise toetuse taotluse rahuldamata jätmise otsuse õiguspärasust.

22. Conseil d'État' (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) sõnul oleneb vastus nimetatud argumendile sellest, kas määrus nr 555/2008 lubab kohapealse kontrolli läbiviimise eest vastutavatel ametiisikutel siseneda põllumajandusmaale ilma viinamarjakasvataja loata. Nendel faktilistel ja õiguslikel asjaoludel otsustas Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) kohtumenetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

– „Kas [komisjoni] 27. juuni 2008. aasta määruse [nr 555/2008] artiklitega 76, 78 ja 81 on kohapealset kontrolli teostavatel ametiisikutel lubatud siseneda põllumajandusettevõtte maa-alale, olemata saanud selleks ettevõtja nõusolekut?

– Kui vastus esimesele küsimusele on jaatav: kas vahet tuleb teha selle põhjal, kas maa-ala on piiratud või mitte?

– Kui vastus esimesele küsimusele on jaatav: kas [komisjoni] 27. juuni 2008. aasta määruse [nr 555/2008] artiklid 76, 78 ja 81 on kooskõlas kodu puutumatuse põhimõttega, mis on tagatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikliga 8?"

23. Kreeka ja Prantsuse valitsus ning Euroopa Komisjon esitasid oma kirjalikud seisukohad. Needsamad menetlusosalised esitasid 7. novembril 2017 peetud kohtuistungil ka oma suulised seisukohad.

IV. Hinnang

24. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnastatud kolm küsimust taanduvad sisuliselt ühele põhiaspektile: kas on olemas õiguslik alus, mis lubab kontrolli läbi viivatel ametiisikutel siseneda ilma viinamarjakasvataja sõnaselge loata eramaale, et viinamarjaistandust kohapeal kontrollida? Esimese küsimuse keskne probleem on selles, kas määrus nr 555/2008 annab selleks kaudselt loa. Teine ja kolmas küsimus näivad olevat esimese järg: teises küsimuses tundub olevat esimest täpsustatud – kas on oluline, kas maa oli piiramata või piiratud? Kolmas küsimus puudutab määruse nr 555/2008 artiklite 76, 78 ja 81 kehtivust juhul, kui tehakse kindlaks, et loa saamise nõuet ei ole. Kaudselt viitab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et sel viisil tõlgendatult võivad need määruse nr 555/2008 sätted olla vastuolus teatavate põhiõigustega.

25. Niisiis on kõik kolm küsimust omavahel põimunud. Probleem on õiguspärasuses ja õiguslikus aluses: kas liidu õiguses on säte, mis lubab niisuguse kontrolli eesmärgil siseneda piiramata või piiratud eramaale, *olenemata sellest*, mida ütleb selle kohta siseriiklik õigus?

26. Annan käesolevas ettepanekus kahetasandilise vastuse. Esiteks, kuna määrusest nr 555/2008 ega liidu toetusprogrammide süsteemist ja loogikast ei tulene ühtegi ilmset õigusnormi, mis lubaks eirata siseriiklikke õigusnorme eramaale sisenemise kohta, pakun välja, et kontrollimise eesmärgil eramaale sisenemine on siseriikliku õiguse küsimus (A). Nende siseriiklike õigusnormide kindlaksmääramisel kehtib valikuvabaduse suhtes siiski mõningaid piiranguid, mis tulenevad nii määruse nr 555/2008 sätetest kui ka vajadusest austada teatavaid liidu põhiõigusi (B).

A. Liidu õigus kui iseenesest piisav õiguslik alus

27. Kõik Euroopa Kohtu kirjaliku ja suulise menetluse osalised – Kreeka ja Prantsuse valitsus ning komisjon – on ühel ja samal arvamusel. Nad leiavad, et määruse nr 555/2008 kohaselt ei ole vajaliku kontrolli läbiviimise eesmärgil eramaale sisenemiseks sõnaselget luba vaja. Toetuse taotleja on *a priori* ja üldiselt andnud loa kohapealseks kontrolliks. Eeldatakse, et luba maale siseneda tuleneb määruse nr 555/2008 alusel läbi viidava kontrolli süsteemist ja loogikast. Seda võib näha isegi nii, et liidu toetusprogrammide üldisest süsteemist tulenevalt annab taotleja pelgalt abitaotluse esitamisega üldiselt loa astuda samme, mis viivad otsuseni selle kohta, kas toetus antakse või mitte.

28. Ma ei saa sellega nõustuda.

29. Mõistagi ei ole vaidluse all, et määrus nr 555/2008 kohustab liikmesriike läbi viima kohapealset kontrolli. Samuti on tõsi, et samas määruses on sätestatud veel mõned aspektid selle kohta, kuidas seda kontrolli tuleb läbi viia. Nii ja sel määral võib tõesti öelda, et määrus nr 555/2008 annab üldiselt loa kontrollida. Ent tõsi on seegi, et määrus nr 555/2008 ei käsitle kõiki selle kontrolli üksikasju. Muu hulgas ei ole määruses ette nähtud sisenemise tingimusi ega seda, kas selleks on vaja viinamarjakasvataja luba või mitte.

30. Teatavas mõttes on see küsimuse tuum: mida saab *järeldada* sellest, et määrus nr 555/2008 sisenemisloa küsimust *ei käsitle*? Minu jaoks tähendab selle küsimuse käsitlemata jätmine koostoimes mitme muu sama määruse sättega, millega on kontrolli küsimus jäetud selgelt liikmesriikide lahendada, et ka see küsimus on liikmesriikide reguleerida. Seevastu menetlusse astunud liikmesriikide ja komisjoni arvates tähendab see, et määruses ei ole loa andmist sõnaselgelt nõutud, seda, et luba ei olegi vaja.

31. Ma ei saa sellise tõlgendusviisiga nõustuda. Vaevalt saab see, kui miski ei ole liidu tasandil ette nähtud, viia järeldusele, et see on liidu õigusega lubatud. Õige loogika – eriti isikute õigusi ja eraomandit puudutavates valdkondades – on täpselt vastupidine: kuna luba ei ole sõnaselgelt ette nähtud, ei ole seda liidu õiguse seisukohast antud.

32. Järgmises jaos demonstreerin, et määrus nr 555/2008, eriti selle artiklid 76, 78 ja 81, mis on Euroopa Kohtule esitatud esimese küsimuse ese (1), ega ka määruse aluseks olevate liidu toetusprogrammide loogika laiemalt (2) ei anna kontrolli läbi viivatele ametiisikutele üldiselt luba siseneda maatükile ilma viinamarjakasvataja sõnaselge loata. Seetõttu tuleb küsimus, kas selleks on luba vaja, pidades silmas ka kõnesoleva maa liiki, otsustada siseriiklikus õiguses (3).

1. Määrus nr 555/2008 kontrolli eesmärgil eramaale sisenemise loa allikana

33. Määruse nr 555/2008 sõnastusest ja kontekstist tulenevalt ei reguleeri see määrus kohapealse kontrolli eesmärgil eramaale sisenemist. Seetõttu ei saa see *iseenesest* olla piisav õiguslik alus, mis üldiselt lubab siseneda maatükile ilma viinamarjakasvataja loata, kui selleks on siseriikliku õiguse kohaselt luba vaja.

34. Esiteks selgub mitmest määruse sättest, et liikmesriikide ülesanne on anda määruses ette nähtud eri kontrollitoimingutele konkreetne kuju, sealhulgas küsimuses, kas kohapealse kontrolli eesmärgil eramaale sisenemiseks on vaja viinamarjakasvataja luba.

35. Kontrolli kohta *üldiselt* on määruse nr 555/2008 artiklis 76 sätestatud, et liikmesriigid näevad ette tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad kontrollitoimingud ja meetmed, niivõrd kui neid on vaja selle määruse nõuetekohase kohaldamise tagamiseks. Muu hulgas kohustab artikli 76 punkt a liikmesriike tagama, et kõik ühenduse või liikmesriikide õigusaktidega kehtestatud abikõlblikkuse kriteeriumid on kontrollitavad. Artikli 76 punkti d kohaselt peavad liikmesriigid määrama kindlaks kontrollimise meetodid ja vahendid ning tootjad, keda kontrollitakse. Peale selle on artiklis 83 ette nähtud, et iga liikmesriik võtab vajalikud meetmed, et hõlbustada ametiisikute tööd.

36. Kõikidest nendest sätetest nähtub selgelt, et kuigi määrus nr 555/2008 kohustab kontrollima, jätab see kõik aspektid, mida ei ole selle sätetes sõnaselgelt ette nähtud, liikmesriikide otsustada. Niisiis jätab see määrus liikmesriikidele palju kaalutlusruumi küsimuses, kuidas kontrolli läbi viiakse.

37. See järeldus kehtib samamoodi kohapealse kontrolli kui *konkreetse* kategooria suhtes. Määruse nr 555/2008 artikli 78 lõikes 1 on ette nähtud vaid üks selle kontrolli tegelik aspekt: „Kohapealsed kontrollid tehakse ette teatamata. Kontrollimisest võib siiski vajaliku miinimumaja jooksul ette teatada tingimusel, et see ei kahjusta kontrolli eesmärki. Kõige lühem etteteatamise aeg on 48 tundi, välja arvatud nõuetekohaselt põhjendatud juhtudel või meetmed, mille puhul on süstemaatilised kohapealsed kontrollid ette nähtud“.

38. Mis, kui üldse miski, kaasneb selle konkreetse sättega eramaale sisenemise loa suhtes? Komisjoni sõnul oleks sõnaselge sisenemisloa taotlemine vastuolus sellega, et kohapealset kontrolli tehakse põhimõtteliselt ette teatamata. Niisuguse nõudega kaasneks igal juhul etteteatamine, kuigi see peaks jääma erandlikuks.

39. Teataval tasandil on komisjonil õigus: viinamarjakasvatajalt tema maale sisenemiseks loa küsimine, kui seda luba on siseriikliku õiguse kohaselt vaja, tähendaks tõepoolest selle isikuga suhtlemist ja seega kontrolli „väljakuulutamist“. Mulle jääb aga mulje, et komisjon teeb üpris kaugeleulatuvaid järeldusi sättest, mis puudutab õieti üldse teist küsimust.

40. Esiteks, kui vaadata ainult sõnastust, tähendavad sõnad „ette teatamata“ seda, et ette ei teatata. Nende sõnade loomulik tähendus, kui neid kasutatakse kontrolli kohta, on see, et kontrolli võib teha igal ajal ilma viinamarjakasvatajale sellest ette teatamata. Sama sätte teistest keeleversioonidest [4] ja sellest, kuidas artikkel 78 on tervikuna koostatud, nähtub, et „ette teatamata“ tähendabki ainult seda, et *ette* ei teatata. Sellest järelduvalt ei ole kohustust teavitada põllumajandustootjat või tema esindajat sellest, et tuleb korraldada kontroll või selle osa. [5] Nii võib kontrolliv ametiisik kohale ilmuda enda valitud päeval, viinamarjakasvatajat oma visiidist informeerimata.

41. Kindlasti aga ei tähenda „ette teatamata“ sama mis „ilma loata“. „Eelneva teate või teabe puudumine“ ei tähenda „sisenemisluba“. Selles suhtes on oluline teate puudumise eesmärk. Mõistlik on eeldada, et liidu seadusandja nägi konkreetse sättega ette, et kontrollist ette ei teatata, selleks, et hoida ära võimalik kiusatus näidata kontrolli ootuses teatavaid faktilisi asjaolusid soodsamas valguses üksnes kontrolli eesmärgil ja kontrolli ajal. Seega, kui viinamarjakasvataja ei tea, millal kontroll läbi viiakse, võib eeldada, et kontrolliv ametiisik saab alati näha tegelikku olukorda.

4 Nt prantsuse keeles „de manière inopinée“; itaalia keeles „senza preavvisio“; saksa keeles „unangekündigt“; hispaania keeles „sin previo aviso“; ja tšehhi keeles „bez ohlášení“.

5 Vt ühe teise määruse kontekstis seoses põllumajandusettevõtjate toetamise skeemidega 16. juuni 2011. aasta kohtuotsus, Omejc (C-536/09, EU:C:2011:398, punkt 32).

42. Kui selle sätte eesmärk oli tõepoolest niisugune, ei näe ma, kuidas sisenemisloa palumine, kui seda on siseriikliku õiguse kohaselt vaja kõnesolevat liiki maale sisenemiseks, nurjaks etteteatamata kontrolli üldise eesmärgi. On ju mõeldav, et etteteatamata kontrolli saab läbi viia teataval päeval, paludes saabudes ja vahetult enne kontrolli algust luba maatükile siseneda. Niisugune kontroll on jätkuvalt „ette teatamata“ artikli 78 tähenduses, kuid samuti oleks saadud selleks luba, ilma et nimetatud sätte eesmärk oleks kuidagigi ohtu sattunud.

43. Teiseks on olemas ka kontekstil põhinev argument. Peale nende sätete, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus on otsesõnu nimetanud, kinnitavad ka teised määruse nr 555/2008 sätted seda, et kohapealse kontrolliga seotud menetlusnormid on liikmesriikide kehtestada ning et sisenemisluba ei saa sellest määrusest tuletada. Muu hulgas kohustab määruse nr 555/2008 artikli 83 punkt a liikmesriike tagama, et kontrollivad ametiisikud „pääsevad ligi viinamarjaistandustele, veinitootmis- ja ladustamisseadmetele, veinisektori toodete töötlemisseadmetele ja kõnealuste toodete veoks kasutatavatele transpordivahenditele“.

44. Sellest tõuseb lihtne küsimus: kui seadusandja eesmärk oli tõepoolest näha ette „kaudne“ sisenemisluba, siis miks on eraldi sättega ette nähtud, et liikmesriigid tagavad kontrollivate ametiisikute sissepääsu viinamarjaistandustesse?

45. Laiemalt võib paralleeli tõmmata määruse nr 555/2008 kohaselt kontrolli teostavate ametiisikute ja määruses (EÜ) nr 1/2003 käsitletud komisjoni ametnike vahel.[6] Määruse nr 1/2003 artikli 20 lõike 2 punkti a kohaselt on komisjoni ametnikel õigus siseneda ettevõtjate ruumidesse, territooriumile ja transpordivahenditesse, et uurida nende ettevõtjate toime pandud konkurentsinormide rikkumisi. Määruse nr 1/2003 kohaselt aga ei kuulu komisjoni uurimisvolituste hulka sissemurdmine, kui sissepääs on tõkestatud, ning sel juhul peab ta taotlema sisenemiseks kohtu luba. Selles kontekstis on Euroopa Kohus märkinud, et kuigi komisjoni ametnikel on õigus omal valikul sellistele aladele siseneda, „ei tohi nad teisest küljest kasutada ruumidesse või sisseseadeni pääsemiseks füüsilist jõudu ega kohustada ettevõtja personali neile sissepääsu võimaldama ega teha läbiotsimisi ilma ettevõtja juhtkonna loata“.[7]

46. Mõistagi on alad, kuhu võib konkurentsiõiguse kontekstis määruse nr 1/2003 alusel siseneda, tõenäoliselt viinamarjaistandustest erinevad.[8] Argument, mille ma määrusele nr 1/2003 viitamisega esitan, on siiski teistsugust laadi. Esiteks on see analoogia kontrollivolitusi andva liidu regulatsiooni suhestumisest siseriiklike õigusaktidega olulisem. Nii nagu määrusega nr 555/2008, on ka määrusega nr 1/2003 kehtestatud kontrollimise või uurimise kohustus. Selle teostamise moodused aga, sealhulgas alale sisenemise tingimuste küsimus on jäetud liikmesriikide otsustada. Teiseks saab tõmmata teatava kontrasti: kui määrusega nr 1/2003 ei saa anda komisjoni ametnikele sisenemisluba, et tagada olulises liidu õiguspoliitika valdkonnas õigusnormide täitmine, ei näe ma seda enam, kuidas tuleks või saanuks anda määrusega nr 555/2008 rohkem volitusi selleks puhuks, kui kontrollivad ametiisikud „pelgalt“ kontrollivad, kas toetuse taotleja vastab kõikidele toetuse saamise tingimustele.

47. Kokkuvõttes, kuna määruses nr 555/2008 puudub konkreetne säte, mis välistaks või näeks ette maa-alale sisenemiseks loa saamise, ei saa see määrus olla piisav õiguslik alus, mis lubaks kontrollivatel ametiisikutel siseneda põllumajandusettevõtte maa-alale, kui seda liiki maatükile sisenemiseks on siseriikliku õiguse kohaselt niisugust luba vaja.

6 Nõukogu 16. detsembri 2002. aasta määrus asutamislepingu artiklites 81 ja 82 sätestatud konkurentsieeskirjade rakendamise kohta (EÜT 2003, L 1, lk 1; ELT eriväljaanne 08/02, lk 205).

7 21. septembri 1989. aasta kohtuotsus, Hoechst *vs*. komisjon (46/87 ja 227/88, EU:C:1989:337, punkt 31).

8 Seda kindlasti juhul, kui kõnealune maa-ala on piiramata. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu teises küsimuses aga soovitakse teada piiratud maa-ala kohta. Peale selle on mõeldavad veel mitu stsenaariumi, nt oletuslik olukord, kus (piiratud või piiramata) maa-alal paikneb elamu, kus viinamarjakasvataja elab. Sel juhul oleksid need stsenaariumid määrusele nr 1/2003 palju lähemal.

2. Kas luba siseneda tuleneb liidu toetusprogrammide süsteemist ja loogikast?

48. Lisaks (või paralleelselt) argumendile, et määrusega nr 555/2008 on antud luba siseneda maa-alale ilma sõnaselge loata, märgivad Prantsuse valitsus ja komisjon, et luba tuleneb liidu toetusprogrammide endi *süsteemist ja loogikast*. See argument on järgmine: kontrolli tehakse sisuliselt sellepärast, et on taotletud toetust. Selleks et kontroll oleks tõhus, on vaja siseneda maa-alale, mille suhtes toetust taotleti. Seega on taotluse esitaja andnud juba vaid abitaotluse esitamisega kaudselt loa siseneda.

49. Seda seisukohta on Prantsuse valitsus põhjendanud veel ühe argumendiga, mis viitab asjassepuutuval ajal kasutatud siseriikliku abi taotlusblankettidel olnud avaldusele. Nagu Prantsuse valitsus väidab, oli sellel blanketil kirjas, et iga taotleja „kohustub esitama kontrolli teostavatele ametivõimudele kõik tõendavad dokumendid, mida nõutakse, ja *lubama vajalikku kontrolli*“.[9] Järelikult nõustus taotluse esitaja sellele alla kirjutades kõikide järgnevate toimingute, sealhulgas sellega, et kontrollivad ametiisikud sisenevad luba küsimata tema maale eesmärgiga teha kohapealset kontrolli.

50. Kui tulla kõigepealt Prantsuse valitsuse konkreetse argumendi juurde, mis puudutab siseriiklikku blanketti, pean tunnistama, et minu arvates ei puutu see argument asjasse, ja seda kahel põhjusel.

51. Esiteks, mis puudutab sõnastust, on vaja mitmeetapilist argumentatsiooni (ja tõlgendavat kujutlusvõimet), et avaldusest „käesolevaga kohustun lubama vajalikku kontrolli“ saaks avaldus „käesolevaga luban kontrolli läbi viival ametiisikul minu maale ilma loata siseneda“. Selline laiendav tõlgendus oleks täiesti vastuolus õigustest loobumise tõlgendamise üldpõhimõttega, mille kohaselt tuleb tugineda tõlgendatavate sõnade loomulikule ja tavalisele tähendusele ning õigustest loobumist ei tohi tõlgendada laialt.

52. Teiseks – ja see on vahest olulisemgi – on see blankett *siseriiklik* dokument. Isegi kui sellele tuginedes ehk võiks selle sisu laialt tõlgendades tuvastada taotluse esitaja õigusi ja kohustusi *siseriiklikus* õiguses, on mul raske näha, kuidas saaks selle abil tõlgendada *liidu* õigusakti sisu, mis peab olema üks ja sama kõikides liikmesriikides, olenemata võimalikest siseriiklike blankettide sisu variatsioonidest.

53. Järgmiseks, kui tulla üldisema argumendi juurde, mis viitab liidu toetusprogrammide üldisele süsteemile ja loogikale, mis on väidetavalt ka määruse nr 555/2008 aluseks, pean tunnistama, et pean seda argumenti mitte ainult ebaveenvaks, vaid ka põhimõtteliselt väga küsitavaks. Selles aspektis on kaks argumentide tasandit: konkreetne ja üldine.

54. Käesoleva juhtumi spetsiifikat silmas pidades märkisin käesoleva ettepaneku eelmises jaos, et määrus ise *ei reguleeri* seda, kas kontrolli eesmärgil eramaale sisenemiseks on luba vaja või mitte. Kuidas siis oleks saanud viinamarjakasvataja – isegi kui eeldada, et tal on tõepoolest tohutud võimed ja ta veedab oma õhtud asjakohaseid liidu õigusakte, kohtupraktikat ja muid olulisi dokumente lugedes – teada, et niisugune luba tuleneb olemuslikult nende programmide süsteemist ja loogikast, kui seda kusagil kirjas ei ole? Võib lisada, et sama kehtib ka võimaliku taotlusblanketil „ette antud üldise nõusoleku“ või „õigustest loobumise kohta“: isegi kui peaks väidetama, et kogu „vajaliku kontrolliga“ nõustumine hõlmab kõike, mida iganes on vaja edaspidisteks toiminguteks eesmärgiga kindlaks teha, kas toetuse andmise tingimused on täidetud, on jällegi mõistlik eeldada, et need toimingud piirduvad nendega, mida tehakse kohaldatavates õigusaktides sõnaselgelt ette nähtud viisil.

9 Kohtujuristi kursiiv.

55. Sügavalt probleemne on minu arvates aga sama argumendi üldisem tasand: luba, mida ei ole kehtivate õigusaktidega selgelt ette nähtud, tuleks anda põhjusel, et väidetavalt on seda vaja üldise süsteemi tõhususe tugevdamiseks. Jättes praegu kõrvale küsimuse, kas seda ikkagi on tegelikult vaja,[10] on õigusriigi põhimõttel rajanevas ühiskonnas väga häirivad selle argumendi meelevaldsus ja lahtisus. Kas eesmärk pühitseb abinõu olenemata sellest, mida ütleb seadus? Kui see on tõesti nii, lubab määrus nr 555/2008 kohapealse kontrolli eesmärgil mitte ainult siseneda piiratud eramaale, vaid eeldatavasti ka sisse murda äriruumidesse või isegi viinamarjakasvataja elamusse, et koguda dokumente, mis võivad ehk tõendada, et ta on toetust taotledes eeskirju rikkunud. Sellesama loogika kohaselt on mõlemad näited määruses nr 555/2008 kaudselt ette nähtud, sest seal ei ole neid võimalusi mainitud (määruses ei ole nõutud nõusoleku saamist) ning niisugune meede kindlasti tugevdaks õigusaktide kasulikku mõju.

56. Kohtuistungil lisas komisjon sellesse mõttekäiku täiendava argumendi seoses liidu toetusprogrammide loogikaga. Komisjon pakkus välja, et just hüvitiste haldamise (saksa keeles *Leistungsverwaltung*) kontekstis on õigusliku aluse nõue vähem range kui kriminaalsfääris. Seetõttu ei ole nii tungivat vajadust leida asjakohane õiguslik alus, mis õigustaks ilma sõnaselge loata maa-alale sisenemist.

57. Ma ei ole nõus.

58. Mõlemad põhjenduskäigud on minu arvates kategoorilises vastuolus avaliku võimu meetmete õiguspärasuse põhimõtte ja õigusriigi põhimõttega. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt „peab igal avaliku võimu sekkumisel mis tahes isiku eraviisilise tegevuse sfääri […] olema õiguslik alus“.[11] Kaitse avaliku võimu meelevaldse või ebaproportsionaalse sekkumise eest on liidu õiguse üldpõhimõte. Peale selle kehtib liidu õiguse kontekstis ka konstitutsiooniline omistatud pädevuse põhimõte, mis tõsiselt võetuna veelgi piirab – ja kindlasti teeb seda jagatud pädevuse valdkondades – liidu pädevuse funktsionaalse laiendamise mõeldavust ja vajadust. Lõpuks usun, et komisjoni esitatud argument, mis sisuliselt tähendab seda, et „kui raha välja makstakse, ei ole õiguspärasus (nii) oluline“, oli tinglik ja täiendav ning selle nõrkusi ei ole tarvis siinkohal pikemalt käsitleda.[12]

59. Nendel põhjustel ei saa liidu toetusprogrammide süsteemist ja loogikast tuletada seda, et eramaale loata sisenemine on lubatud. Niisiis ei võimalda määrus nr 555/2008 ega ka laiem süsteem, millel liidu toetusprogrammid põhinevad, järeldada, et eramaale on lubatud ilma loata siseneda, kui seda liiki maa-alale sisenemiseks on siseriikliku õiguse kohaselt niisugust luba vaja.

60. Nii jõuan selle teema viimase aspektini, mis tuleneb eelotsusetaotluse esitanud kohtu teisest küsimusest: kas tuleb teha vahet selle põhjal, kas kõnealune maa on piiratud või mitte? Lühidalt on minu vastus eitav: seda järeldust ei muuda see, kas maa on piiramata või piiratud.

61. See faktiline asjaolu, millele keskendub eelotsusetaotluse esitanud kohtu teine küsimus, ei pruugi olla eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses oleva asja lahendamisel üldse oluline. Eelotsusetaotluses ei ole märgitud, kas kõnealune maa oli piiramata või piiratud. Kohtuistungil märkis Prantsuse valitsus, et see maa oli piiramata. Niisugustel faktilistel asjaoludel võiks teist eelotsuse küsimust pidada oletuslikuks.

10 Pidades silmas määruses juba ette nähtud üsna jõulisi sanktsioone – vt lisaks käesoleva ettepaneku punkt 71.

11 21. septembri 1989. aasta kohtuotsus, Hoechst *vs*. komisjon (46/87 ja 227/88, EU:C:1989:337, punkt 19) ja 22. oktoobri 2002. aasta kohtuotsus, Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, punkt 27).

12 Näiteks võiks mainida lähenemisviisi poolest selgelt kontrasteeruvat 9. novembri 2010. aasta kohtuotsust, Volker und Markus Schecke ja Eifert (C-92/09 ja C-93/09, EU:C:2010:662). Muu hulgas ei avaldanud nimetatud kohtuasjas Euroopa Kohtule muljet argumendid, et kuna kulutatakse liidu rahalisi vahendeid, peaks valitsema maksimaalne läbipaistvus ja juurdepääs teabele liidu põllumajandusfondidest raha saajate kohta, millega püüti põhjendada veelgi rohkema teabe andmist sellest, mis oli ette nähtud vaidlusaluses komisjoni rakendusmääruses.

62. Kaudselt on see küsimus siiski oluline seoses esimesele küsimusele antava vastusega. Olenemata sellest, kas maa on piiramata või piiratud, peab Euroopa Kohtu antav vastus olema mõlemal juhul järjepidev. Vaevalt oleks mõeldav tõlgendada määrust nr 555/2008 nii, et see lubab siseneda eramaale ainult siis, kui maa-ala ei ole piiratud, olenemata sellest, mida on siseriiklikus õiguses selles küsimuses seoses loa andmisega ette nähtud, ega luba siseneda, kui maa-ala juhtub olema piiratud. Mõlemad stsenaariumid on määruses nr 555/2008 *ühtviisi* reguleerimata.

63. Ent tuleb tunnistada, et määruse nr 555/2008 tõlgendamine nii, nagu võiksid kontrollivad ametiisikud siseneda piiratud maa-alale, ilma et neil oleks vaja viinamarjakasvataja luba, seega sisuliselt luues kontrollivate ametiisikute jaoks liidu õigusel põhineva „üle aia ronimise õiguse“, oleks vastuolus õigusega omandile ja/või kodu puutumatusele, mille eelotsusetaotluse esitanud kohus on oma kolmandas küsimuses arusaadavatel põhjustel teemaks võtnud. Nii toetab teine küsimus esimesele küsimusele antavat vastust, kuna teise küsimuse põhjal on seda selgem, et esimesele küsimusele tuleb vastata nii, et üldiselt *ei ole* lubatud ilma loata maa-alale siseneda, kui siseriikliku õiguse kohaselt on selleks luba vaja.

3. (Praktilised) kokkuvõtvad märkused

64. Et oleks täiesti selge: määruse nr 555/2008 artiklid 76, 78 ja 81 koos sama määruse teiste sätetega annavad selgelt loa viia (põhimõtteliselt ette teatamata) läbi kohapealset kontrolli. Ent nendes ei ole ette nähtud kontrolli läbiviimist ilma viinamarjakasvataja loata tema maale siseneda. Määrus nr 555/2008 jätab teatavates piirides (mida käsitlen käesolevas ettepanekus edaspidi) liikmesriikide otsustada, kas sellise kontrolli eesmärgil eramaale sisenemiseks on vaja viinamarjakasvataja luba.

65. Niisiis, olenemata sellest, millise valiku teevad liikmesriigid küsimuses, kas maa-alale sisenemiseks on vaja viinamarjakasvataja sõnaselget luba, peavad siseriiklikud ametiasutused kontrolli läbi viima mõistagi täielikus kooskõlas nende *siseriiklike* eeskirjadega, mis puudutavad kohapealset kontrolli ja eravaldusse sisenemist.

66. Praktikas aga ei ole tõenäoline, et niisugune menetlusnormistik tõhusat kontrolli kuidagi füüsiliselt takistaks, kuigi käesolevas menetluses on korduvalt väidetud vastupidist.

67. Esiteks on muidugi täiesti loogiline, et kontrolliv ametiisik saab kasutada tema käsutuses olevaid siseriiklikke meetmeid põllumajandusettevõtja eravaldusse sisenemiseks. Mitmes liikmesriigis aga kehtib teatavatel tingimustel nn igaüheõigus või õigus liikuda üle piiramata põllumajandusmaa. Näiteks, nagu nähtub Prantsuse valitsuse kirjalikest seisukohtadest, ei ole piiramata eravaldusse sisenemine Prantsusmaa õiguses karistatav, niikaua kui vara ei kahjustata. Nagu näib, on maapiirkondades sageli lubatud siseneda põllumajandusettevõtte maa-alale ilma viinamarjakasvataja sõnaselge loata. Seega, kui siseriiklike õigusnormide kohaselt võib igaüks nendel tingimustel ilma loata eravaldusse siseneda, võivad sedasama teha ka kontrollivad ametiisikud.

68. Teiseks, kui vajalikku kontrolli on võimalik tõhusalt läbi viia *ilma* maa-alale sisenemata, kui selleks on siseriikliku õiguse kohaselt vaja luba, tuleb loomulikult eelistada seda võimalust sisuliselt loata eravalduses viibimisele. Kohapealseks kontrolliks ei pruugi alati olla vaja maa-alale siseneda. Eeldatavasti saab seda, kas taimed on välja juuritud, mõnikord kontrollida ka kaugemalt, näiteks avalikult teelt või teiselt maatükilt üle tara piiludes. Uute tehnoloogiate arenedes näib see üha tõenäolisem. Määruses nr 555/2008 on isegi selgelt ette nähtud, et kontrolli võib teha kaugseire abil, mis ei eelda viibimist kontrollitaval maa-alal.[13]

13 Vt määrus nr 555/2008, artikli 81 lõige 4.

69. Kolmandaks tuleb kohapealne kontroll läbi viia proportsionaalsel viisil. See ilmneb mitmest määruse nr 555/2008 sättest, sealhulgas juba käsitletud artikli 78 lõikest 1. Selles sättes on ju ette nähtud erandid kontrolli „etteteatamatuse“ reeglist, mida on selle sätte uusimas redaktsioonis muide märkimisväärselt täpsustatud.[14] Erandite ja selle täpsustuse olemasolust nähtub, et vahest on selles sättes omajagu ruumi viisakusele kontrollitava isiku vastu, ilma et kontrolli tõhusus seetõttu kuidagi takistatud oleks.[15] Olgu siiski selgelt tõdetud, et artikli 78 lõikest 1 ei tulene kontrollivatele ametiisikutele *õiguslikku* kohustust nii käituda.

70. Neljandaks ja viimaseks tuleks rõhutada, et viinamarjakasvatajalt enne tema maale sisenemist selleks loa palumine, kui siseriikliku õiguse kohaselt on seda liiki maale sisenemiseks luba vaja, ei ohustaks kuidagi määruse nr 555/2008 eesmärki, milleks on kaitsta liidu finantshuve.

71. Määruse nr 555/2008 artikli 78 lõike 3 kohaselt lükatakse abitaotlus tagasi, kui toetusesaaja kohapealse kontrolli tegemist takistab. Teiste põllumajandustoetuse programme käsitlevate määruste[16] kontekstis on Euroopa Kohus juba märkinud, et kontrolli läbiviimise takistamisel on paratamatult olulised õiguslikud tagajärjed, nagu asjassepuutuvate abitaotluste tagasilükkamine. Niisugune tagasilükkamine on õiguslik tagajärg, mis tuleneb sellest, et oli võimatu tõhusalt kontrollida, kas toetuse andmiseks nõutud tingimused on täidetud.[17] See võimatus võib muu hulgas olla tingitud põllumajandusettevõtja tahtlikust käitumisest, aga ka hõlmata „muid tegusid või tegevusetust, mida võib pidada põllumajandustootja või tema esindaja hooletuse tulemuseks ja mille tagajärjel oli kohapealse kontrolli tervikuna läbiviimine takistatud, kui põllumajandustootja või tema esindaja ei ole võtnud kõiki meetmeid, mida võib temalt mõistlikult oodata, et tagada, et kontroll tervikuna toimub“.[18]

72. Arvestades niisuguseid radikaalseid tagajärgi, mis tekivad takistamise korral, mille hulka loomulikult kuulub ka põhjendamatu keeldumine kontrollitavale maa-alale lubamisest, ei näe ma, miks oleks vaja *kontrolli tõhususe huvides* tuletada üldist luba siseneda siseriiklikult kohaldatavaid eeskirju eirates ilma viinamarjakasvataja loata põllumajandusettevõtja (piiramata või piiratud) maa-alale. Põhjendamatu keeldumise korral jäetakse abitaotlus niikuinii rahuldamata ja taotlejal tuleb leppida selle tagajärgedega.

73. Kokkuvõttes ei saa määruse nr 555/2008 sätteid ega liidu toetusprogrammide laiemat süsteemi ja loogikat tõlgendada nii, et need lubavad kohapealset kontrolli läbi viivatel ametiisikutel siseneda põllumajandusettevõtte maa-alale, olgu see piiramata või piiratud, ilma et nad oleksid saanud selleks viinamarjakasvataja loa, kui selleks on siseriikliku õiguse kohaselt luba vaja. Sisenemise üksikasju, sealhulgas küsimust, kas seda liiki maale sisenemiseks on luba vaja või mitte, reguleerivad siseriiklikud õigusnormid.

14 Määruse nr 555/2008 artikli 78 lõige 1 on asendatud komisjoni 15. aprilli 2016. aasta rakendusmääruse (EL) 2016/1150, millega kehtestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1308/2013 rakenduseeskirjad veinisektori riiklike toetusprogrammide osas (ELT 2016, L 190, lk 23), artikli 31 lõikega 2. Viimati nimetatud sättest nähtub üsna suur muutus hoiakus: enam ei ole reeglit, et kohapealsest kontrollist ette ei teatata, see esimene lause on sättest kadunud. Peale selle saab nüüd 14 päeva jooksul ette teatada.

15 Vt käesoleva ettepaneku punktid 40–42.

16 Nõukogu 17. mai 1999. aasta määrus (EÜ) nr 1257/1999 Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi (EAGGF) toetuse kohta maaelu arendamiseks ning teatavate määruste muutmise ja kehtetuks tunnistamise kohta (EÜT 1999, L 160, lk 80; ELT eriväljaanne 03/25, lk 391); komisjoni 21. aprilli 2004. aasta määrus (EÜ) nr 796/2004, millega kehtestatakse nõuetele vastavuse, toetuse ümbersuunamise ning ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi rakendamise üksikasjalikud reeglid, mis on ette nähtud nõukogu määrustes (EÜ) nr 1782/2003 ja (EÜ) nr 73/2009, ning nõuetele vastavuse rakendamise üksikasjalikud reeglid, mis on ette nähtud nõukogu määruses nr 479/2008 (ELT 2004, L 141, lk 18; ELT eriväljaanne 03/44, lk 243).

17 Vt 16. juuni 2011. aasta kohtuotsus, Omejc (C-536/09, EU:C:2011:398, punkt 27) ja 24. mai 2012. aasta kohtuotsus, Hehenberger (C-188/11, EU:C:2012:312, punktid 33 ja 34).

18 16. juuni 2011. aasta kohtuotsus, Omejc (C-536/09, EU:C:2011:398, punkt 30).

B. Liidu õigus piirab liikmesriikide autonoomiat küsimuses, kuidas tuleb kontrolli läbi viia

74. See, et liidu õiguses endas ei ole ette nähtud luba maa-alale sisenemist käsitlevaid siseriiklikke õigusnorme eirates eravaldusse siseneda, ei tähenda, nagu ei puutuks liidu õigus üldse asjasse. Liidu õiguses ei ole küll ette nähtud seda konkreetset luba, kuid on sätestatud teatavad piirangud seoses liikmesriikide autonoomiaga küsimuses, kuidas tuleb määrusega nr 555/2008 nõutavat kontrolli läbi viia.

75. Käesolevas, viimases jaos käsitlen põgusalt ja üldjoontes kahte niisuguste piirangute liiki: need, mis tulenevad määrusest nr 555/2008 enesest (1), ja need, mis tulenevad põhiõigustest, nimelt õigusest omandile ja õigusest kodu puutumatusele (2).

1. Määrusest nr 555/2008 tulenevad piirangud

76. Esiteks, nagu paljudes muudeski valdkondades, kus liidu õigust siseriiklikul tasandil liidu mandaadi kohaselt rakendatakse ja täidetakse,[19] ja samuti määruse nr 555/2008 kontekstis, nagu on selgelt sätestatud määruse artiklis 76, peab kontroll olema tõhus, proportsionaalne ja hoiatav. Ent nagu olen püüdnud käesoleva ettepaneku eelmises jaos selgitada, ei tähenda „tõhus“ seda, et „kõik sobib“, kui eiratakse õiguspärasuse põhimõtet.[20]

77. Teiseks võib väita, et määruse nr 555/2008 artikli 80 lõikes 2 on, ehkki piiratud kujul, ette nähtud õigus olla ära kuulatud. Määruse artikli 80 lõikes 1 on sätestatud, et iga kohapealse kontrolli kohta tuleb koostada aruanne, mille põhjal saab jälgida läbiviidud kontrolli üksikasju. See aruanne peab sisaldama mitmesuguseid andmeid, näiteks selle kohta, kes viibisid kohal; väljajuurimiskava puhul selle kohta, kas asjaomast ala on nõuetekohaselt haritud; kas kontrollist teatati ette ja kui teatati, siis kui palju varem. Määruse artikli 80 lõikes 2 on ette nähtud, et kui taotluses esitatud teave ja kontrollimisel tuvastatud tegelik olukord *erinevad*, *saadetakse* viinamarjakasvatajale kontrolliaruande *koopia* ja talle antakse *võimalus sellele alla kirjutada*, enne kui pädev asutus teeb oma otsuse.

78. Võib ju küsida, mida täpselt tähendab „võimalus sellele alla kirjutada“, ent on selge, et toetuse taotlejal on õigus olla informeeritud sellest, kui kohapealsel kontrollimisel on tuvastatud talle ebasoodsaid faktilisi asjaolusid. Pealegi, kuna kõik see peaks juhtuma *enne*, kui pädev asutus teeb tuvastatud asjaolude põhjal lõpliku otsuse, saab olla ainult loogiline, et taotlejale antakse võimalus pädeva asutuse tuvastatud ebasoodsaid faktilisi asjaolusid vaidlustada.

79. Määruse nr 555/2008 artikli 80 lõikes 2 näib olevat kontekstispetsiifiliselt väljendunud õigus olla ära kuulatud kui kaitseõiguste tagamise üldpõhimõtte osa. Kohtupraktikas on välja kujunenud, et „[s]elle põhimõtte kohaselt tuleb niisuguste otsuste adressaatidele, kelle huvisid otsused märkimisväärselt mõjutavad, anda tegelik võimalus nende asjaolude suhtes oma seisukoha esitamiseks, millega asutus oma otsust põhjendada kavatseb […]. Niisugune kohustus on liikmesriikide asutustel, kui nad teevad otsuseid liidu õiguse kohaldamisalas, vaatamata sellele, et kohaldatav liidu õigus seda kohustust sõnaselgelt ette ei näe“.[21]

80. Kuidas täpselt realiseerub niisugune õigus olla ära kuulatud siseriiklikus menetluses, on liikmesriigi otsustada. Ühest küljest on kindlasti võimalik esitada viinamarjakasvatajale aruanne mõni päev *pärast* kontrolli. Selline võimalus ei eeldaks viinamarjakasvataja viibimist kontrollimise juures, kuid eeldaks, et pädev asutus ootab enne sellest aruandest järelduste tegemist, kuni taotleja on sellele alla

19 Vt nt 11. juuni 2015. aasta kohtuotsus, Pfeifer & Langen (C-52/14, EU:C:2015:381, punkt 32); 16. juuli 2015. aasta kohtuotsus, Chmielewski (C-255/14, EU:C:2015:475, punkt 25), ja 11. novembri 2015. aasta kohtuotsus, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, punkt 45).

20 Vt selles mõttes ka hiljutine 5. detsembri 2017. aasta kohtuotsus, M. A. S. ja M. B. (C-42/17, EU:C:2017:936, punktid 51–58).

21 22. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus, Sabou (C-276/12, EU:C:2013:678, punkt 38); 17. detsembri 2015. aasta kohtuotsus, WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:832, punkt 84), ja 9. novembri 2017. aasta kohtuotsus, Ispas (C-298/16, EU:C:2017:843, punkt 26).

kirjutanud. Teisest küljest on samuti võimalik, et liikmesriigid tagavad õiguse olla ära kuulatud varasemas etapis, eeskätt juba kontrollimise kestel või täpsemalt *kohe pärast* selle läbiviimist. Oleks ju mõistlik – ja vahest tõhusamgi – lubada viinamarjakasvatajal kontrollimise juures olla ja lõpuks paluda tal kontrollimise lõpus aruandele alla kirjutada. Sel juhul oleks loogiline, et kontrolliv ametiisik palub viinamarjakasvataja kohalviibimisest tulenevalt temalt enne kontrolli alustamist sõnaselge loa maa-alale sisenemiseks.

81. Sellist kohustust aga ei ole määruses nr 555/2008 otsesõnu ette nähtud. Seetõttu on siseriikliku õiguse ülesanne kujundada õigust olla ära kuulatud nii, nagu kohaseks peetakse. Igal juhul peavad liikmesriigid tagama, et kui taotluses esitatud teave ja kohapealsel kontrollimisel tuvastatud tegelik olukord erinevad, antakse viinamarjakasvatajale ka tegelikult õigus olla ära kuulatud *enne* teda mõjutava ametliku otsuse tegemist. Sel eesmärgil peab kontrolliaruanne sisaldama kogu vajalikku teavet, mida on kirjeldatud määruse artikli 80 lõikes 1 ja mille kohta annab hinnangu eelotsusetaotluse esitanud kohus.

2. Põhiõigustest tulenevad piirangud

82. Määrus nr 555/2008 jätab selle, kuidas kohapealset kontrolli läbi viiakse – seoses eramaale sisenemise tingimuste ja konkreetselt küsimusega, kas asjassepuutuvat liiki (piiramata või piiratud) maa-alale sisenemiseks on vaja viinamarjakasvataja sõnaselget luba – liikmesriikide otsustada. Kuna liidu õiguses ei ole piisavat õiguslikku alust, mis annaks õiguse maa-alale ilma loata siseneda, ei ole vaja käsitleda kolmandat küsimust, mis puudutab määruse artiklite 76, 78 ja 81 kooskõla kodu puutumatuse põhimõttega. Eeldab ju kolmas küsimus seda, et vastus esimesele küsimusele on *jaatav*, mida see aga käesoleva ettepaneku kohaselt ei ole.

83. Küsimus seoses põhiõigustega kui piirangutega selle suhtes, kuidas kohapealset kontrolli võib läbi viia, jääb siiski osalt oluliseks ühest teisest vaatenurgast, kuna liidu õigus piirab liikmesriikide autonoomiat eramaale sisenemise tingimuste kehtestamisel. Seda viimati nimetatud mõõdet silmas pidades teen käesolevas, viimases jaos väga kokkuvõtliku ülevaate nendest piirangutest.

84. Oma kolmandas küsimuses on eelotsusetaotluse esitanud kohus võtnud teemaks põhiõiguse kodu puutumatusele (harta artikkel 7). Käesolevas asjas võib olla oluline veel üks õigus: õigus omandile (harta artikli 17 lõige 1).

85. Harta artikli 51 lõike 1 kohaselt on harta sätted ette nähtud liikmesriikidele üksnes liidu õiguse kohaldamise korral. Käesoleval juhul ei ole kahtlust, et määrusega nr 555/2008 otseselt nõutud kontrolli läbi viies tegutsevad liikmesriigid liidu õiguse kohaldamisalas. Seega on liidu põhiõigused, sealhulgas harta ja liidu õiguse üldpõhimõtted käesolevas asjas kohaldatavad.

86. Järeldust ei muuda see, et nagu Prantsuse valitsus märkis, ei oleks harta käesoleva juhtumi faktiliste asjaolude suhtes formaalses mõttes ajaliselt kohaldatav. Suuresti – ja kindlasti selles osas, mis puudutab õigust omandile ja õigust kodu puutumatusele – kujutab harta endast liidu õiguse üldpõhimõtetes juba tunnustatud põhiõiguste kodifikatsiooni.[22] Seega saab käesolevas asjas hartast juhinduda, kuna sellele saab tõlgendamise eesmärgil tugineda ka siis, kui see ei olnud asjassepuutuval ajal jõus.[23]

22 Seoses õigusega omandile vt näiteks 14. mai 1974. aasta kohtuotsus, Nold *vs.* komisjon (4/73, EU:C:1974:51, punktid 12–14) ja 5. oktoobri 1994. aasta kohtuotsus, Saksamaa *vs.* nõukogu (C-280/93, EU:C:1994:367, punkt 78); seoses õigusega kodu puutumatusele vt näiteks 21. septembri 1989. aasta kohtuotsus, Hoechst *vs.* komisjon (46/87 ja 227/88, EU:C:1989:337, punkt 17).

23 Vt näiteks viiteid hartale juba enne selle jõustumist: 18. detsembri 2007. aasta kohtuotsuses, Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809, punkt 91); 14. veebruari 2008. aasta kohtuotsuses, Varec (C-450/06, EU:C:2008:91, punkt 48), ja 3. septembri 2008. aasta kohtuotsuses, Kadi ja Al Barakaat International Foundation *vs.* nõukogu ja komisjon (C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 335).

87. Samamoodi ei ole oluline, et eelotsusetaotluse esitanud kohus on eelotsusetaotluses viidanud mitte hartale, vaid Euroopa inimõiguste konventsioonile (edaspidi „konventsioon“). Harta artikli 52 lõike 3 kohaselt on hartas sisalduvate selliste õiguste tähendus ja ulatus, mis vastavad konventsiooniga tagatud õigustele, samad, mis neile nimetatud konventsiooniga ette on nähtud – ehkki liidu õiguses võib ette näha ulatuslikuma kaitse. Kuna kodu puutumatus ja õigus omandile on liidu õiguse *ja* konventsiooni kohaselt kaitse all, on konventsioon ja Euroopa Inimõiguste Kohtu (edaspidi „EIK“) praktika käesoleval juhul loomulikult asjakohased.[24]

88. Mis puudutab *õigust omandile*, võib kolme võimaliku sellesse õigusesse sekkumise hulgast tekkida küsimus seoses omandi segamatu kasutamisega.[25] Seda kaalutleda on loomulikult liikmesriigi kohtu pädevuses, kuid on üsna tõenäoline, et *piiramata* võõral maa-alal viibimine selle kontrolli läbiviimise eesmärgil ilma siseriiklikus õiguses ette nähtud loata, kuid ka vara kahjustamata, ei kujutaks endast tõenäoliselt põhiõiguste rikkumist. Sedalaadi sekkumine oleks arvatavasti põhjendatud, kuna ei oleks tõenäoline, et see ulatub kaugemale sellest, mida on vaja kontrolli tõhusaks läbiviimiseks. Nii oleks see kontrolli läbiviimise viis küll õigusvastane, kuid tõenäoliselt ei rikuks põhiõigust omandile.

89. Seevastu – ja seoses teise küsimusega – kui kõnealune maa-ala juhtub olema *piiratud*, võiks ilma viinamarjakasvataja loata eramaale sisenemine kujutada endast suuremat sekkumist õigusesse omandile, sest sisuliselt kaasneks sellega sissemurdmine. Jällegi oleneks see juhtumi faktilistest asjaoludest, kuid üldiselt tundub vähem tõenäoline, et niisugune sekkumine saaks olla põhjendatud.

90. Mis puudutab kodu puutumatust, on EIK aastate jooksul järk-järgult laiendanud „kodu“ mõistet ka teatavatele äriruumidele, nagu bürood ja filiaalid.[26] Hiljuti aga näib see areng olevat leidnud loomuliku piiri kohtuasjas Leveau ja Fillon[27] ning kohtuasjas Khamidov.[28]

91. Kohtuasjas Leveau ja Fillon oli vaidluse all ametiisiku sisenemine seafarmi eesmärgiga tagada, et põllumajandusettevõtjad täidavad selliste majandite suhtes kohaldatavaid eeskirju. EIK otsustas, et mõiste „kodu“ seafarme ei hõlma. Samuti toonitas EIK, et kodu tähendus ei tohiks muutuda õõnsaks ega terve mõistuse vastaseks.[29] Ka kohtuasjas Khamidov keeldus EIK niisuguseid tööstusruume nagu veskid, pagaritöökojad ja laod konventsiooni artikli 8 tähenduses „koduks“ lugemast.

92. Ka Euroopa Kohus on EIK eeskujul seoses varahommikuste reididega tõdenud, et kodu kaitse võib laieneda ka äriruumidele.[30] Samuti on Euroopa Kohus otsesõnu tunnistanud, et „põhiõigus asukoha puutumatusele“ on liidu õiguse üldpõhimõte, „mis on nüüd väljendatud harta artiklis 7, mis vastab EIÕK artiklile 8“.[31]

24 Vt selle kohta 18. juuni 2015. aasta kohtuotsus, Deutsche Bahn jt *vs.* komisjon (C-583/13 P, EU:C:2015:404, punkt 20) ja 13. juuni 2017. aasta kohtuotsus, Florescu jt (C-258/14, EU:C:2017:448, punkt 49).

25 13. detsembri 1979. aasta kohtuotsus, Hauer (44/79, EU:C:1979:290, punkt 19). Veel näiteid selle kohta, kuidas on sekkutud õigusesse omandile, vt näiteks seoses majandusliku kahjuga EIK 29. novembri 1991. aasta otsuses, Pine Valley Developments Ltd jt *vs.* Iirimaa (CE:ECHR:1991:1129JUD001274287) ning EIK 23. jaanuari 2003. aasta otsuses, Kienast *vs.* Austria (CE:ECHR:2003:0123JUD002337994). Teistel asjaoludel, mis olid seotud Prantsusmaa õigusnormidega, mis lubasid jahipidamise eesmärgil eramaale siseneda, vt EIK 29. aprilli 1999. aasta otsus, Chassagnou jt *vs.* Prantsusmaa (CE:ECHR:1999:0429JUD002508894).

26 EIK 16. detsembri 1992. aasta otsus, Niemietz *vs.* Saksamaa (CE:ECHR:1992:1216JUD001371088), mis käsitles advokaadi büroo läbiotsimist, ja EIK 16. aprilli 2002. aasta otsus, Société Colas Est jt *vs.* Prantsusmaa (CE:ECHR:2002:0416JUD003797197), mis käsitles äriühingute asukohtades ja filiaalides kohtu loata toime pandud inspekteerimisi.

27 EIK 6. septembri 2005. aasta otsus, Leveau ja Fillon *vs.* Prantsusmaa (CE:ECHR:2005:0906DEC006351200).

28 EIK 15. novembri 2007. aasta otsus, Khamidov *vs.* Venemaa (CE:ECHR:2007:1115JUD007211801).

29 EIK 6. septembri 2005. aasta otsus, Leveau ja Fillon *vs.* Prantsusmaa (CE:ECHR:2005:0906DEC006351200).

30 22. oktoobri 2002. aasta kohtuotsus, Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, punkt 29).

31 18. juuni 2015. aasta kohtuotsus, Deutsche Bahn jt *vs.* komisjon (C-583/13 P, EU:C:2015:404, punkt 19).

93. Praeguseks välja kujunenud kohtupraktika kohaselt näib seega olevat nii, et peale kõikvõimalike eraeluasemete kui selgelt selliste on olemas veel üks „kodu“ kategooria, kuhu kuuluvad teatavat liiki äriruumid. See kategooria piirdub siiski niisuguste kohtadega, kus inimeste eraelu ja kutsetegevus on sedavõrd segunenud, et neid ei ole võimalik tulemuslikult eristada. Lihtsalt väljendudes on selline kaitse nüüdseks laienenud valgekraede töökeskkondadele – inimestele, kes sama hästi kui elavad oma büroodes, kus laotub lahti ka suur osa nende eraelust.

94. Pelgalt tootmispaigad aga, olgu tööstuslikud või põllumajanduslikud, kus seesugust kutsetegevuse ja eraelu segunemist ei esine, tõenäoliselt „kodudeks“ ei kvalifitseeru. Ma ei soovi sugugi seada kahtluse alla tõenäoliselt lähedast või peaaegu intiimset suhet viinamarjakasvataja ja tema viinamarjaistanduse vahel. Ent siiski ei ole eespool tutvustatud loogika, mille tulemusel on kodu mõistet piiratud määral laiendatud mõnele äriruumile, lihtsalt kohaldatav avamaa tootmispaikadele, nagu viinamarjaistandused seda on. Samuti, arvestades mõiste „kodu“ loogikat ja otstarvet seoses sellele harta artikli 7 kohaselt ette nähtud kaitsega, ei näe ma põhjust taotleda selle mõiste edasist laiendamist.

95. Nendel põhjustel ei arva ma, et avamaa-viinamarjaistandus saaks kvalifitseeruda mõiste „kodu“ alla, välja arvatud muidugi juhul, kui esineb muid faktilisi asjaolusid, mis tingiksid teistsugusele järeldusele jõudmise, nagu vaidlusaluse viinamarjaistanduse vahetu piirnemine isiku eluruumide või bürooga.[32]

V. Ettepanek

96. Nendel kaalutlustel teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Conseil d’État’ (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) küsimustele nii:

Komisjoni 27. juuni 2008. aasta määruse (EÜ) nr 555/2008, milles sätestatakse veinituru ühist korraldust käsitleva nõukogu määruse (EÜ) nr 479/2008 üksikasjalikud rakenduseeskirjad veinisektoris seoses toetusprogrammide, kolmandate riikidega kauplemise, tootmisvõimsuse ja kontrollidega, artikleid 76, 78 ja 81 ei saa tõlgendada nii, et need lubavad kohapealset kontrolli läbi viivatel ametiisikutel siseneda põllumajandusettevõtte maa-alale, olenemata sellest, kas see maa-ala on piiratud või mitte, ilma et nad oleksid saanud selleks viinamarjakasvataja loa, kui seda liiki maa-alale sisenemiseks on siseriikliku õiguse kohaselt niisugust luba vaja. Siseriiklikus õiguses tuleb liidu õigusest tulenevates piirides, eeskätt põhiõigusi järgides ette näha, kuidas saab kohapealse kontrolli eesmärgil maa-alale siseneda ja kuidas seda kontrolli läbi viia.

32 Vt analoogia alusel näiteks EIK 7. juuni 2007. aasta otsus, Guţu *vs.* Moldova (CE:ECHR:2007:0607JUD002028902, punkt 65), kus EIK märkis, et politseiametnike loata sisenemine kaebaja valdusse – tema eesõue – kujutas endast sekkumist tema õigusesse kodu puutumatusele.