



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

7 päivänä huhtikuuta 2022*

Ennakkoratkaisupyyntö – Maatalous – Yhteinen maatalouspolitiikka – Suoran tuen järjestelmät – Yhteiset säännöt – Yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmä – Asetus (EU) N:o 1307/2013 – 4 artiklan 1 kohdan a ja c alakohta ja 2 kohdan b alakohta – Kansallinen säännöstö, jossa suoran tuen saamisen edellytykseksi asetetaan se, että viljelijä pitää omia eläimiä – 9 artiklan 1 kohta – Aktiiviviljelijän käsite – Asetus (EU) N:o 1306/2013 – 60 artikla – Säännösten kiertämistä koskeva lauseke – Keinotekoisesti luotujen edellytysten käsite

Asiassa C-176/20,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Curtea de Apel Alba Iulia (Alba Iulian ylioikeus, Romania) on esittänyt 11.2.2020 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 7.4.2020, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

SC Avio Lucos SRL

vastaa

Agencia de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul județean Dolj ja

Agencia de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Aparat Central,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: ensimmäisen jaoston puheenjohtaja A. Arabadjiev, joka hoitaa toisen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit I. Ziemele (esittelevä tuomari), T. von Danwitz, P. G. Xuereb ja A. Kumin,

julkisasiamies: A. Rantos,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– SC Avio Lucos SRL, edustajanaan M. Gornoviceanu, avocate,

* Oikeudenkäyntikieli: romania.

- Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul județean Dolj, asiamiehenään N. S. Răducan,
- Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Aparat Central, asiamiehenään A. Pintea,
- Romanian hallitus, asiamiehinään E. Gane ja A. Rotăreanu,
- Tšekin hallitus, asiamiehinään M. Smolek, J. Pavliš ja J. Vlácil,
- Euroopan komissio, asiamiehinään A. Sauka ja A. Biolan,

kuultuaan julkisasiamiehen 2.9.2021 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee yhtäältä yhteisen maatalouspolitiikan tukijärjestelmissä viljelijöille myönnettäviä suoria tukia koskevista säännöistä ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 637/2008 ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 kumoamisesta 17.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1307/2013 (EUVL 2013, L 347, s. 608) 4 artiklan 1 kohdan a ja c alakohdan ja 2 kohdan b alakohdan sekä 9 artiklan 1 kohdan ja toisaalta yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 352/78, (EY) N:o 165/94, (EY) N:o 2799/98, (EY) N:o 814/2000, (EY) N:o 1290/2005 ja (EY) N:o 485/2008 kumoamisesta 17.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 (EUVL 2013, L 347, s. 549) 60 artiklan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa ovat vastakkain yhtäältä SC Avio Lucos SRL ja toisaalta Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul județean Dolj (maatalouden tuki- ja toimenpidevirasto – Doljin aluekeskus, Romania) ja Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Aparat Central (maatalouden tuki- ja toimenpidevirasto, keskusvirasto, Romania) (jäljempänä yhdessä APIA) ja joka koskee vaatimusta kumota APIA:n päätös, jolla hylättiin Avio Lucosin hakemus, joka koski yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmän mukaisen tuen maksamista vuodelta 2015.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Asetus (EY) N:o 1782/2003

- 3 Yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä asetusten (ETY) N:o 2019/93, (EY) N:o 1452/2001, (EY) N:o 1453/2001, (EY) N:o 1454/2001, (EY) N:o 1868/94, (EY) N:o 1251/1999,

(EY) N:o 1254/1999, (EY) N:o 1673/2000, (ETY) N:o 2358/71 ja (EY) N:o 2529/2001 muuttamisesta 29.9.2003 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1782/2003 (EUVL 2003, L 270, s. 1), 29 artiklassa, jonka otsikko oli ”Maksurajoitukset”, säädettiin seuraavaa:

”Tukea ei makseta edunsaajille, joiden osalta on osoitettu, että he ovat keinotekoisesti luoneet kyseisten tukien saamiseen vaaditut edellytykset saadakseen hyötyä kyseisen tukijärjestelmän tavoitteiden vastaisesti; tällä ei kuitenkaan rajoiteta yksittäisten tukijärjestelmien erityissäännösten soveltamista.”

Asetus N:o 1306/2013

- 4 Asetuksen N:o 1306/2013 60 artiklassa, jonka otsikkona on ”Säännösten kiertämistä koskeva lauseke”, säädetään seuraavaa:

”Alakohtaisen maatalouslainsäädännön nojalla säädettyjä etuuksia ei myönnetä luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille, joiden osalta on osoitettu, että kyseisten etuuksien saamiseen vaaditut edellytykset on luotu keinotekoisesti ja kyseisen lainsäädännön tavoitteiden vastaisesti, sanotun kuitenkaan rajoittamatta erityissäännösten soveltamista.”

Asetus N:o 1307/2013

- 5 Asetuksen N:o 1307/2013 johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Tähän asetukseen olisi sisällytettävä kaikki viljelijöille maksettavaan unionin tukeen liittyvät perusasiat, ja siinä olisi vahvistettava myös tukien saamisen edellytykset, jotka liittyvät erottamattomasti kyseisiin perusasioihin.”

- 6 Kyseisen asetuksen 4 artiklassa, jonka otsikkona on ”Määritelmät ja niihin liittyvät säännökset”, säädetään seuraavaa:

”1. Tässä asetuksessa tarkoitetaan

- a) ’viljelijällä’ sellaista luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä taikka luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden ryhmää riippumatta siitä, millainen ryhmän ja sen jäsenten oikeudellinen asema on kansallisen lainsäädännön mukaisesti, jonka tila sijaitsee perussopimusten alueellisella soveltamisalalla, siten kuin se määritellään SEU 52 artiklassa yhdessä SEUT 349 ja 355 artiklan kanssa, ja joka harjoittaa maataloustoimintaa;
- b) ’tilalla’ kaikkia viljelijän hoitamia, saman jäsenvaltion alueella sijaitsevia maataloustoimintaan käytettäviä yksiköitä;
- c) ’maataloustoiminnalla’
 - i) maataloustuotteiden tuottamista, kasvatusta tai viljelyä sadonkorjuu, lypsäminen sekä tuotantoeläinten kasvatusta ja pito mukaan luettuina;
 - ii) maatalousmaan säilyttämistä sellaisessa kunnossa, että se soveltuu laitumeksi tai viljelyyn ilman, että sitä pitäisi valmistella muutoin kuin tavanomaisilla maatalousmenetelmillä ja -koneilla, jäsenvaltioiden komission vahvistamien puitteiden perusteella määrittämien vaatimusten mukaisesti, tai

iii) jäsenvaltioiden määrittelemien vähimmäistoimien toteuttamista maatalousmaalla, joka luontaisesti pysyy laitumeksi tai viljelyyn soveltuvassa kunnossa;

--

2. Jäsenvaltioiden on

--

b) määriteltävä vähimmäistoimet, jotka on toteutettava 1 kohdan c alakohdan iii alakohdassa tarkoitetulla maatalousmaalla, joka luontaisesti pysyy laitumeksi tai viljelyyn soveltuvassa kunnossa, mikäli tätä sovelletaan jäsenvaltiossa;

--

3. Oikeusvarmuuden varmistamiseksi siirretään komissiolle valta antaa delegoituja säädöksiä 70 artiklan mukaisesti

--

b) puitteista, joissa jäsenvaltioiden on määriteltävä vähimmäistoimet, jotka on toteutettava 1 kohdan c alakohdan iii alakohdassa tarkoitetulla maatalousmaalla, joka luontaisesti pysyy laitumeksi tai viljelyyn soveltuvassa kunnossa;

--”

7 Mainitun asetuksen 9 artiklan, jonka otsikkona on ”Aktiiviviljelijät”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Suoria tukia ei myönnetä sellaiselle luonnolliselle tai oikeushenkilölle taikka luonnollisten tai oikeushenkilöiden ryhmälle, jonka maatalousmaa koostuu pääosin aloista, jotka luontaisesti pysyvät laitumeksi tai viljelyyn soveltuvassa kunnossa, ja joka ei harjoita kyseisillä aloilla jäsenvaltion 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesti määrittelemiä vähimmäistoimia.”

8 Asetusta N:o 1307/2013 sovelletaan sen 74 artiklan mukaisesti 1.1.2015 alkaen.

Delegoitu asetusta (EU) N:o 639/2014

9 Asetuksen N:o 1307/2013 täydentämisestä ja mainitun asetuksen liitteen X muuttamisesta 11.3.2014 annetun komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 639/2014 (EUVL 2014, L 181, s. 1) johdanto-osan 4 ja 16 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(4) Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön -- mukaisesti on aiheellista täsmentää, että silloin kun jäsenvaltiot toteuttavat toimenpiteitä unionin lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi, niiden on käytettävä harkintavaltaansa tiettyjen periaatteiden mukaisesti, mukaan lukien erityisesti syrjimättömyysperiaate.

--

- (16) Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti – – tukioikeudet olisi myönnettävä sille, jolla on päätäntävaltaa sillä alalla, jolle tukea haetaan, harjoitettavan maataloustoiminnan osalta ja kuka saa kyseisen toiminnan osalta voitot ja kantaa niihin liittyvät taloudelliset riskit. On aiheellista täsmentää, että tätä periaatetta sovelletaan erityisesti silloin kun yksi tai useampi viljelijä on tehnyt hakemuksen tietyistä tukikelpoisesta hehtaarista tukioikeuksien saamiseksi.”
- 10 Tämän delegoidun asetuksen 5 artiklassa, jonka otsikkona on ”Puitteet vähimmäistoimille, jotka on toteutettava maatalousmaalla, joka luontaisesti pysyy laitumeksi tai viljelyyn soveltuvassa kunnossa”, säädetään seuraavaa:

”[Asetuksen N:o 1307/2013] 4 artiklan 1 kohdan c alakohdan iii luetelmakohdan soveltamiseksi vahvistama vähimmäistoimi, joka on toteutettava maatalousmaalla, joka luontaisesti pysyy laitumeksi tai viljelyyn soveltuvassa kunnossa, on vähintään yksi viljelijän toteuttama vuotuinen toimi. Jäsenvaltio voi ympäristösyistä päättää hyväksyä myös toimet, jotka toteutetaan vain joka toinen vuosi.”

Romanian oikeus

Hallituksen kiireellinen asetus nro 34/2013

- 11 Pysyvien laidunten järjestämisestä, hallinnoinnista ja hyödyntämisestä sekä maankäyttöä koskevan lain nro 18/1991 muuttamisesta ja täydentämisestä 23.4.2013 annetun hallituksen kiireellisen asetuksen nro 34/2013 (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2013 privind organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor permanente și pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991; Monitorul Oficial al României, osa I, nro 267, 13.5.2013) 2 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Tässä kiireellisessä asetuksessa seuraavilla käsitteillä ja ilmaisuilla tarkoitetaan seuraavaa:

--

- c) ’eläinyksiköllä (ey)’ kunkin eläintyyppin ravitsemustarpeiden perusteella vahvistettua standardikerrointa, joka mahdollistaa muuntamisen eri eläinryhmien välillä. – –”

OUG nro 3/2015

- 12 Maatalouteen vuosina 2015–2020 sovellettavien maksujärjestelmien hyväksymisestä ja maatalousyhtymiä ja muita maatalousalan yhteenliittymiä koskevan lain nro 36/1991 2 §:n muuttamisesta 18.3.2015 annetun hallituksen kiireellisen asetuksen nro 3/2015 (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015–2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asocieri în agricultură; Monitorul Oficial al României, osa I, nro 191, 23.3.2015; jäljempänä OUG nro 3/2015) 1.7.2015 voimassa olleen version 2 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Tässä kiireellisessä asetuksessa seuraavat ilmaukset määritellään seuraavasti:

--

f) 'viljelijä': sellainen luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö taikka luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden ryhmä riippumatta siitä, millainen sen oikeudellinen asema on, jonka tila sijaitsee Romanian alueella ja joka harjoittaa maataloustoimintaa;

--

(2) Edellä olevan 1 momentin f kohdassa tarkoitetulla 'maataloustoiminnalla' tarkoitetaan tapauksen mukaan

--

d) vähimmäistoimien toteuttamista maatalousmaalla, joka tavallisesti pysyy laitumeksi tai viljelyyn soveltuvassa kunnossa, joko laiduntamalla siten, että vähimmäiseläintiheys 0,3 eläinyksikköä hehtaarilla taataan viljelijän kasvattamilla eläimillä, tai siten, että pysyvät laitumet niitetään vuosittain laitumiin sovellettavan erityislainsäädännön säännösten mukaisesti. --"

13 Kyseisen asetuksen 7 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

"Tuensaajat ovat aktiiviviljelijöitä, jotka ovat luonnollisia henkilöitä ja/tai oikeushenkilöitä ja jotka harjoittavat maataloustoimintaa maatalousmaan käyttäjinä ja/tai eläinten laillisina pitäjinä voimassa olevassa lainsäädännössä tarkoitetulla tavalla. --"

14 Kyseisen asetuksen 8 §:ssä säädetään seuraavaa:

"(1) Saadakse -- suorita tukia viljelijöiden on

--

c) hyödynnettävä vähintään hehtaarin suuruista maatalousalaa; viljelylohkojen on oltava vähintään 0,3 hehtaaria ja kasvihuoneiden, viinitarhojen, hedelmätarhojen, humalaviljelmien, taimitarhojen ja hedelmäpensaiden tapauksessa vähintään 0,1 hehtaaria, ja/tai niiden on tapauksen mukaan pidettävä tiettyä vähimmäismäärää eläimiä. --

--

n) toimitettava tukea koskevan yhtenäishakemuksen tai siihen tehtävien muutosten yhteydessä tarvittavat asiakirjat, joista käy ilmi maatalousmaan lainmukainen käyttö, mukaan lukien luonnonhoitoalat ja eläinten laitumena olevat alat. --

--

(6) Maatalousmaan lainmukaisen käytön ja karjanpidon osoittavat asiakirjat määrittellään Romanian maataloudesta ja maaseudun kehittämisestä vastaavan ministerin asetuksessa, ja kaikkien tuenhakijoiden on toimitettava kyseiset asiakirjat tukea koskevien yhtenäishakemusten yhteydessä. Alat tai karjat, joiden osalta kyseisiä asiakirjoja ei toimiteta, eivät ole tukikelpoisia."

Asetus nro 619/2015

- 15 OUG:n nro 3/2015 1 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen tukijärjestelmien tukikelpoisuusedellytysten hyväksymisestä, erityisehdoista ja täytäntöönpanosta sekä kansallisen maaseudun kehittämisohjelman 2014–2020 mukaisten maatalousmaahan sovellettavien korvaavien maaseudun kehittämistoimien täytäntöönpanon erityisehdoista 6.4.2015 annetun maataloudesta ja maaseudun kehittämisestä vastaavan ministerin asetuksen nro 619/2015 (Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 619/2015 pentru aprobarea criteriilor de eligibilitate, condițiilor specifice și a modului de implementare a schemelor de plăți prevăzute la articolul 1 alineatele (2) și (3) din [OUG nr. 3/2015], precum și a condițiilor specifice de implementare pentru măsurile compensatorii de dezvoltare rurală aplicabile pe terenurile agricole, prevăzute în Programul Național de Dezvoltare Rurală 2014–2020) 1.7.2015 voimassa olleen version (Monitorul Oficial al României, osa I, nro 234, 6.4.2015; jäljempänä asetus nro 619/2015) 2 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa

– –

- m) ’eläinten pitäjällä’ tarkoitetaan henkilöä, jolla on eläimiä pitkäaikaisesti eläinten ja/tai tilan omistajan ominaisuudessa taikka väliaikaisesti sellaisen henkilön ominaisuudessa, jolle kyseiset eläimet on annettu pidettäväksi koko hakemuksen kohteena olevan vuoden ajaksi voimassa olevassa lainsäädännössä säädettyjen edellytysten mukaisesti laaditun asiakirjan perusteella;

– –”

- 16 Kyseisen asetuksen 7 §:n 3 momentissa säädetään seuraavaa:

”Pysyvien laidunten käyttäjät, jotka ovat luonnollisia henkilöitä tai yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä ja muita kuin 1 momentissa ja 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuja henkilöitä ja jotka toteuttavat niiden käytössä lainsäädännön mukaisten edellytysten nojalla olevilla pysyvillä laitumilla vähintään yhtä maatalouden vähimmäistointa, sellaisena kuin se määritellään [OUG:n nro 3/2015] 2 §:n 2 momentin d kohdassa, aktiiviviljelijöinä, esittävät APIA:lle toimittamansa tukea koskevan yhtenäishakemuksen yhteydessä 5 §:n 1 momentissa ja 2 momentin a kohdassa, b kohdan i alakohdassa ja c ja d kohdassa tarkoitettut asiakirjat sekä tapauksen mukaan

- a) jäljennöksen sen kotieläintilan tunnistusasiakirjasta, jolle eläimet on kirjattu, tai valtuutetun eläinlääkäriin antaman todistuksen, josta ilmenee kansalliseen tilarekisteriin rekisteröidyn tilan koodi, joka on voimassa tukea koskevan yhtenäishakemuksen jättämishetkellä silloin, kun pysyvän laitumen omistaja pitää eläimiä, joilla taataan vähimmäiseläintiheys 0,3 eläinyksikköä hehtaaria kohti;

– –”

Siviilikoodeksi

- 17 Siviilikoodeksin (Codul Civil), joka on otettu käyttöön 17.7.2009 annetulla lailla nro 287 (Monitorul Oficial al României, osa I, nro 505, 15.7.2011), käyttöä koskevaa lainaa koskevassa 2.146 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Käyttöä koskeva laina on vastikkeeton sopimus, jolla yksi osapuoli, josta käytetään nimitystä ’lainanantaja’, luovuttaa toiselle osapuolelle, josta käytetään nimitystä ’lainansaaja’, irtainta tai kiinteää omaisuutta, jotta viimeksi mainittu käyttäisi sitä, mutta viimeksi mainitulla on velvollisuus palauttaa omaisuus tietyn ajan kuluttua.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 18 Avio Lucos jätti APIA:lle hakemuksen, joka koski yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmän mukaisen taloudellisen tuen saamista 170,36 hehtaarin laidunmaan osalta vuodelle 2015. Avio Lucos toimitti tätä varten joukon asiakirjoja, joihin kuului Podarin kunnan (Romania) kunnanvaltuuston (Consiliul Local al Comunei Podari) kanssa 28.1.2013 tehty konsessiosopimus kyseisessä kunnassa sijaitsevasta laidunmaasta, sekä käyttöä koskevia lainasopimuksia, jotka se oli tehnyt huhtikuussa 2015 eri eläintenomistajien kanssa ja joiden nojalla näitä eläimiä käytettiin laiduntamiseen ja siten ne osallistuivat ilmoitettuun maataloustoimintaan.
- 19 APIA hylkäsi tämän hakemuksen 20.10.2017 tehdyllä päätöksellä sillä perusteella, että Avio Lucos ei ollut taannut vähimmäiseläintiheyttä eli 0,3 eläinyksikköä hehtaaria kohden koko 170,36 hehtaarin suuruisella laidunmaalla. Tämän viraston mukaan laiduntamista eivät näet toteuttaneet Avio Lucosin eläimet vaan sellaisten omistajien eläimet, joiden kanssa Avio Lucos oli tehnyt käyttöä koskevan lainasopimuksen. Avio Lucos teki tästä päätöksestä oikaisuvaatimuksen, jonka APIA hylkäsi 4.1.2018.
- 20 Avio Lucos nosti tästä päätöksestä kanteen Tribunalul Doljissa (Doljin alioikeus, Romania), joka hylkäsi kanteen 28.1.2018. Kyseinen tuomioistuin katsoi ensinnäkin, että konsessiosopimus oli tehty kansallisen oikeuden vastaisesti erityisesti, koska Avio Lucosilla ei sopimuksen tekoajankohtana ollut eläinten kasvattajan asemaa ja koska 0,3 eläinyksikköä hehtaaria kohden koskevan vaatimuksen olisi pitänyt täyttyä tuona päivänä. Tällä yhtiöllä ei näin ollen ollut lain mukaan oikeutta saada käyttöönsä kyseessä olevia laitumia, joten sen maksuvaatimusta ei voitu hyväksyä. Lisäksi Avio Lucos oli noudatettavassa kansallisessa säännöstössä vahvistettujen edellytysten muodollisesta noudattamisesta huolimatta luonut keinotekoisia edellytyksiä taloudellisen tuen saamiseksi. Lopuksi kyseinen tuomioistuin totesi, että Avio Lucosin ehdottaman kaltainen eläinten kasvattajan käsitteen laaja tulkinta olisi unionin oikeuden vastainen, ja kansalliset viranomaiset voivat evätä haetun tuen yksinomaan kansallisen eläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän tietojen perusteella ilman, että niiden tarvitsisi tehdä muita tarkastuksia.
- 21 Avio Lucos valitti tästä tuomiosta ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen Curtea de Apel Alba Iuliaan (Alba Iulian ylioikeus, Romania). Valituksensa tueksi se väittää erityisesti, että kyseisessä tuomiossa katsottiin virheellisesti, ettei se täyttänyt eläinten kasvattajan asemaa koskevaa edellytystä.
- 22 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin toteaa, että asetuksen N:o 1307/2013 4 artiklan 1 kohdan a ja c alakohdan mukaan viljelijän käsitteen alaan kuuluu erityisesti luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, joka harjoittaa ”maataloustoimintaa”, joka voi

asianomaisen asetuksen 4 artiklan 1 kohdan c alakohdan iii alakohdan mukaan olla jäsenvaltioiden määrittelemien vähimmäistoimien toteuttamista maatalousmaalla, joka luontaisesti pysyy laitumeksi tai viljelyyn soveltuvassa kunnossa. Mainitun asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltioille jätetään mahdollisuus määritellä tällaiset vähimmäistoimet. Romanian lainsäätävä on säätänyt tältä osin, että maataloustoimintaa on harjoitettava viljelijän itse kasvattamilla eläimillä, jolloin taloudellista tukea ei voida myöntää yhdellekään tällaista toimintaa jonkun toisen välityksellä harjoittavalle oikeushenkilölle, ja APIA:n mukaan Avio Lucosin osalta kyse on tästä.

- 23 Kyseinen tuomioistuin katsoo, että kysymykseen siitä, ovatko asetuksen N:o 1307/2013 4 artiklan 1 kohdan a ja c alakohta esteenä tällaiselle kansalliselle säännöstölle, ja jos näin ei ole, voidaanko saman säännöksen ja 9 artiklan 1 kohdan nojalla katsoa, että oikeushenkilö, joka on tehnyt konsessiosopimuksen ja käyttöä koskevia lainasopimuksia pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa, kuuluu aktiiviviljelijän käsitteen alaan, annettavasta vastauksesta on epävarmuutta. Tämän lisäksi, koska Avio Lucos täytti muodollisesti kansallisessa oikeudessa säädetyt tukikelpoisuusedellytykset, sama tuomioistuin pohtii, voiko pääasiassa kyseessä olevien kaltaisten konsessiosopimusten ja käyttöä koskevien lainasopimusten tekeminen kuulua asetuksen N:o 1306/2013 60 artiklassa tarkoitettujen keinotekoisesti luotujen edellytysten käsitteen soveltamisalaan.
- 24 Näissä olosuhteissa Curtea de Apel Alba Iulia on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Onko asetus [N:o 1307/2013] esteenä sellaiselle kansalliselle säännöstölle, jonka mukaisesti vähimmäistoimilla, jotka on toteutettava laitumeksi soveltuvassa kunnossa tavallisesti pysyvällä maatalousmaalla, tarkoitetaan viljelijän kasvattamien eläinten laiduntamista?
- 2) Jos edellä mainittu unionin oikeus ei ole esteenä ensimmäisessä kysymyksessä tarkoitettulle kansalliselle säännöstölle, voidaanko asetuksen N:o 1307/2013 4 artiklan 1 kohdan a ja c alakohtaa sekä 9 artiklan 1 kohtaa tulkita siten, että ’aktiiviviljelijänä’ voidaan pitää oikeushenkilöä, joka on tehnyt konsessiosopimuksen pääasiassa käsiteltävän kaltaisessa tilanteessa ja joka pitää eläimiä sellaisten luonnollisten henkilöiden kanssa tehtyjen käyttöä koskevien lainasopimusten perusteella, joilla lainan antaja luovuttaa vastikkeetta lainan saajalle omistajan ominaisuudessa pitamiään eläimiä käytettäväksi laiduntamiseen laidunmailla, jotka on annettu lainan saajien käyttöön, tietyiksi sovituiksi ajanjaksoiksi?
- 3) Onko asetuksen [N:o 1306/2013] 60 artiklaa tulkittava siten, että ’keinotekoisesti luoduilla edellytyksillä’ tarkoitetaan myös pääasiassa käsiteltävän kaltaisia konsessiosopimuksia ja käyttöä koskevia lainasopimuksia?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

- 25 Aluksi on huomautettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen välille SEUT 267 artiklalla luodussa yhteistyömenettelyssä unionin tuomioistuimen tehtävänä on antaa kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen vastaus, jonka perusteella kansallinen tuomioistuin voi ratkaista siinä vireillä olevan

- asian. Unionin tuomioistuimen on tätä silmällä pitäen tarvittaessa muotoiltava sille esitetyt kysymykset uudelleen (tuomio 18.11.2021, A. S.A., C-212/20, EU:C:2021:934, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 26 Nyt käsiteltävässä asiassa on aluksi todettava, että huolimatta siitä, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei täsmennä niitä asetuksen N:o 1307/2013 säännöksiä, joiden tulkintaa se pyytää, ennakkoratkaisupyynnön perusteluista ilmenee, että kyseisen tuomioistuimen epäilykset koskevat erityisesti kyseisen asetuksen 4 artiklan ja etenkin sen 1 kohdan c alakohdan iii alakohdan ja 2 kohdan b alakohdan tulkintaa.
- 27 Kuten Romanian hallitus on kirjallisissa huomautuksissaan korostanut, ensimmäisen kysymyksen sanamuodossa olevaa ilmaisua "[laitumeksi soveltuvassa] kunnossa tavallisesti pysyvällä maatalousmaalla" käytetään OUG:n nro 3/2015 2 §:n 2 momentin d kohdassa, joka kyseisen hallituksen mukaan vastaa olennaisilta osin asetuksen N:o 1307/2013 4 artiklan 1 kohdan c alakohdan iii alakohdassa ja 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettua ilmaisua "maatalousmaa, joka luontaisesti pysyy [laitumeksi tai viljelyyn soveltuvassa kunnossa]".
- 28 Lopuksi vastauksena unionin tuomioistuimen selvennyspyyntöön ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on täsmentänyt, että ilmaisua "viljelijän kasvattamat eläimet", jota käytetään myös sen ensimmäisen kysymyksen sanamuodossa ja joka sisältyy OUG:n nro 3/2015 2 §:n 2 momentin d kohtaan, ei ole määritelty kansallisessa oikeudessa. Tämä ilmaisu on kuitenkin päällekkäinen sekä OUG:n nro 3/2015 8 §:n 6 momentissa säädetyn eläinten pidon käsitteen kanssa että asetuksen nro 619/2015 2 §:n m kohdassa tarkoitettujen eläinten pitäjän käsitteen kanssa.
- 29 Näin ollen on katsottava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy ensimmäisellä kysymyksellään, onko asetuksen N:o 1307/2013 4 artiklan 1 kohdan c alakohdan iii alakohtaa ja 2 kohdan b alakohtaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan näissä säännöksissä tarkoitettut vähimmäistoimet, jotka on toteutettava maatalousmaalla, joka luontaisesti pysyy laitumeksi tai viljelyyn soveltuvassa kunnossa, on toteutettava viljelijän toimesta tämän itsensä pitämällä eläimillä.
- 30 Aluksi on todettava, että asetuksen N:o 1307/2013 4 artiklan 1 kohdan c alakohdan iii alakohdan mukaan maataloustoiminnalla tarkoitetaan muun muassa jäsenvaltioiden määrittelemien vähimmäistoimien toteuttamista maatalousmaalla, joka luontaisesti pysyy laitumeksi tai viljelyyn soveltuvassa kunnossa. Lisäksi tämän artiklan 2 kohdan b alakohdassa täsmennetään, että jäsenvaltioiden "on määriteltävä vähimmäistoimet, jotka on toteutettava 1 kohdan c alakohdan iii alakohdassa tarkoitettulla maatalousmaalla, joka luontaisesti pysyy laitumeksi tai viljelyyn soveltuvassa kunnossa".
- 31 Kuten näiden säännösten sanamuodosta selvästi ilmenee, niissä annetaan jäsenvaltioille harkintavaltaa erityisesti luontaisesti laitumeksi soveltuvalla maatalousmaalla toteuttavien vähimmäistoimien määrittelyssä.
- 32 Siitä, sisältyykö tähän harkintavaltaan jäsenvaltioiden mahdollisuus säätää kansallisessa lainsäädännössään edellytyksestä, jonka mukaan viljelijän on toteutettava nämä vähimmäistoimet itsensä pitämällä eläimillä, on todettava, että asetuksen N:o 1307/2013 4 artiklan 3 kohdan b alakohdassa säädetään, että oikeusvarmuuden varmistamiseksi komissiolle siirretään valta antaa delegoituja säädöksiä niistä puitteista, joissa jäsenvaltioiden on määriteltävä tällaiset vähimmäistoimet.

- 33 Tässä tarkoituksessa annetussa delegoidussa asetuksessa N:o 639/2014, jonka johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa todetaan, että silloin kun jäsenvaltiot toteuttavat toimenpiteitä unionin lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi, niiden on käytettävä harkintavaltaansa tiettyjen periaatteiden mukaisesti, mukaan lukien erityisesti syrjimättömyysperiaate, tyydytään tältä osin säätämään niissä säännöksissä, jotka koskevat asetuksessa N:o 1307/2013 olevia määritelmiä, ja erityisesti sen 5 artiklassa, jossa rajataan edellisessä kohdassa tarkoitettut puitteet, että "[asetuksen N:o 1307/2013] 4 artiklan 1 kohdan c alakohdan iii luetelmakohdan soveltamiseksi vahvistama vähimmäistoimi, joka on toteutettava aloilla, jotka luontaisesti pysyvät laitumeksi tai viljelyyn soveltuvassa kunnossa, on vähintään yksi viljelijän toteuttama vuotuinen toimi", mutta jäsenvaltiot voivat ympäristösyistä päättää hyväksyä myös toimet, jotka toteutetaan vain joka toinen vuosi.
- 34 Tästä seuraa yhtäältä, että vähimmäistoimet on lähtökohtaisesti toteutettava tällä maatalousmaalla vähintään kerran vuodessa. Toisaalta viljelijän on toteutettava tämä vähimmäistoimi.
- 35 Tältä osin asetuksen N:o 1307/2013 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa, jossa määritellään viljelijän käsite, ei täsmennetä sen oikeuden luonnetta, joka viljelijällä on oltava niihin eläimiin, joiden se mahdollisesti antaa laiduntaa tällaisella maatalousmaalla.
- 36 Tässä säännöksessä todetaan kuitenkin, että viljelijä on henkilö, jonka tila sijaitsee perussopimusten alueellisella soveltamisalalla ja joka harjoittaa maataloustoimintaa. Kyseisen asetuksen 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa määritelty tilan käsite kattaa kaikki viljelijän "johtamat" tuotantoyksiköt, jotka sijaitsevat saman jäsenvaltion alueella. Näin ollen on katsottava, että kyseessä olevan viljelijän johtamiin tuotantoyksiköihin kuuluvat eläimet, joita käytetään laiduntamiseen, kun viljelijällä on riittävä valta määrätä näistä eläimistä maataloustoimintaansa harjoittaakseen, mitä kansallisen tuomioistuimen on arvioitava kaikki asiaan vaikuttavat olosuhteet huomioon ottaen (ks. analogisesti tuomio 14.10.2010, Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, 61 ja 62 kohta ja tuomio 2.7.2015, Demmer, C-684/13, EU:C:2015:439, 58 kohta).
- 37 Tätä tulkintaa tukee delegoidun asetuksen N:o 639/2014 johdanto-osan 16 perustelukappale, jossa todetaan lähinnä, että tukioikeudet on myönnettävä sille, jolla on päätäntävaltaa sillä alalla, jolle tukea haetaan, harjoitettavan maataloustoiminnan osalta ja joka saa kyseisen toiminnan voitot ja kantaa toimintaan liittyvät taloudelliset riskit.
- 38 Kuten tämän tuomion 28 kohdasta ilmenee, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on korostanut, että asetuksen nro 619/2015 2 §:n m kohdassa tarkoitettu eläinten pitäjä on joko henkilö, jolla on eläimiä pitkäaikaisesti eläinten ja/tai tilan omistajan ominaisuudessa, tai henkilö, jolla on eläimiä väliaikaisesti sellaisen henkilön ominaisuudessa, jolle kyseiset eläimet on annettu pidettäväksi koko hakemuksen kohteena olevan vuoden ajaksi voimassa olevassa kansallisessa lainsäädännössä säädettyjen edellytysten mukaisesti tehdyn sopimuksen perusteella.
- 39 APIA on täsmentänyt kirjallisissa huomautuksissaan tältä osin yhtäältä, että Romaniassa sikojen, lampaiden, vuohien ja nautakarjan tunnistaminen varmistetaan kansallisella sähköisellä tietokannalla ja kansallisella eläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmällä, ja toisaalta, että eläinten omistajan tai väliaikaisen pitäjän asema on todistettava "tilakortilla" eli eläinten kasvatustilan tunnistusasiakirjalla, koska kaikki maatilat Romaniassa on rekisteröitävä

kansalliseen tilarekisteriin, jolloin ne saavat yksilöllisen ja pysyvän aakkosnumeerisen koodin. Avio Lucosin yhtenäistä pinta-alatukea koskevassa hakemuksessa ei kuitenkaan ole osoitettu tällä tavalla, että Avio Lucos olisi eläinten omistaja tai eläinten väliaikainen pitäjä.

- 40 Kuten unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy ilmi, tältä osin on todettava, että kun otetaan huomioon yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskeva jäsenvaltioilla oleva harkintavalta, niillä on oikeus antaa tarkempia säännöksiä tukihakemuksen tueksi esitettävästä näytöstä ja viitata erityisesti alueellaan maatalouden alalla viljelijän laiduntamiseen käytettävien eläinten pitämisen osalta normaalisti vallitseviin käytäntöihin (ks. analogisesti tuomio 24.6.2010, Pontini ym., C-375/08, EU:C:2010:365, 82 kohta).
- 41 Tässä yhteydessä unionin tuomioistuin on jo katsonut, että eläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän tietokannan tavoitteena on taata eläinten tehokas ja reaaliaikainen jäljitettävyyys, joka on keskeistä kansanterveyden suojeluun liittyvistä syistä, ja että tällainen tietokanta voi siten sellaisenaan vahvistaa kyseisen tuen myöntämisedellytysten, kuten eläintiheyden, täyttymisen (ks. vastaavasti tuomio 21.7.2011, Nagy, C-21/10, EU:C:2011:505, 42 kohta).
- 42 Kuten unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä kuitenkin käy ilmi, käyttäessään tukihakemusten tueksi esitettävää näyttöä koskevaa harkintavaltaansa jäsenvaltioiden on noudatettava kyseisellä unionin säännöstöllä tavoiteltuja päämääriä ja unionin oikeuden yleisiä periaatteita, erityisesti suhteellisuusperiaatetta, jossa edellytetään, että säännöksen tavoitteet ovat toteutettavissa siinä säädettyjen keinojen avulla ja ettei näillä keinoilla ylitetä sitä, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi (ks. vastaavasti tuomio 24.6.2010, Pontini ym., C-375/08, EU:C:2010:365, 86 ja 87 kohta ja tuomio 17.12.2020, Land Berlin (Yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyvät tukioikeudet), C-216/19, EU:C:2020:1046, 35 kohta).
- 43 On ensisijaisesti kansallisen tuomioistuimen tehtävänä selvittää, onko tätä periaatetta noudatettu pääasiassa sovellettavan kansallisen lainsäädännön osalta (ks. vastaavasti tuomio 24.6.2010, Pontini ym., C-375/08, EU:C:2010:365, 89 kohta).
- 44 Romanian hallitus on todennut kirjallisissa huomautuksissaan, että kun Romanian lainsäätäjät on vahvistanut vähimmäistoimet, jotka on toteutettava maatalousmaalla, joka luontaisesti pysyy laitumeksi soveltuvassa kunnossa, se on pyrkinyt helpottamaan välitöntä pääsyä kyseisille laitumille mahdollisimman monille eläinten omistajille tai haltijoille eikä niille henkilöille, jotka harjoittavat maataloustoimintaa jonkun toisen välityksellä.
- 45 Tältä osin on katsottava, että – kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 50 kohdassa – tällainen tavoite on kyseessä olevan unionin säännösten tavoitteiden mukainen. SEUT 39 artiklan 1 kohdan b alakohdassa nimittäin määrätään, että yhteisen maatalouspolitiikan mukaisissa tukijärjestelmissä annetaan suoraa tilatukea, jonka tarkoituksena on taata maatalousväestölle kohtuullinen elintaso erityisesti lisäämällä maataloudessa työskentelevien henkeä kohti laskettuja tuloja.
- 46 Pääasiassa kyseessä olevan kansallisen säännösten soveltuvuudesta sillä tavoitellun päämäärän saavuttamiseen on riittävä todeta, että jollei tarkastuksista, jotka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tehtävä, muuta johdu, tämä lainsäädäntö näyttää siltä, että sillä voidaan toteuttaa tämä tavoite, joka – kuten tämän tuomion 44 kohdasta ilmenee – koskee sitä, että helpotetaan välitöntä pääsyä kyseessä oleville laitumille mahdollisimman monille eläinten omistajille tai haltijoille.

- 47 Tällä kansallisella säännöstöllä ei myöskään näytetä ylittävän sitä, mikä on tarpeen kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkistettava. On kuitenkin huomautettava, että oikeasuhteisuutta tarkasteltaessa on otettava huomioon erityisesti yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteet, mikä edellyttää näiden tavoitteiden ja kyseisellä säännöstöllä tavoitellun päämäärän punnintaa (ks. vastaavasti tuomio 23.12.2015, Scotch Whisky Association ym., C-333/14, EU:C:2015:845, 28 ja 40 kohta).
- 48 Kaiken edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että asetuksen N:o 1307/2013 4 artiklan 1 kohdan c alakohdan iii alakohdalla ja 2 kohdan b alakohdalla on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan kyseisissä säännöksissä tarkoitettujen vähimmäistoimien, jotka on toteutettava maatalousmaalla, joka luontaisesti pysyy laitumeksi tai viljelyyn soveltuvassa kunnossa, on toteutettava viljelijän toimesta tämän itsensä pitämällä eläimillä.

Toinen kysymys

- 49 Toisella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy, onko asetuksen N:o 1307/2013 4 artiklan 1 kohdan a ja c alakohdalla sekä 9 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että tässä jälkimmäisessä säännöksessä tarkoitettua aktiiviviljelijän käsitteen soveltamisalaan kuuluu oikeushenkilö, joka on tehnyt suurkunnalle kuuluvaa laidunmaata koskevan konsessiosopimuksen ja joka käyttää kyseisellä alueella laiduntamiseen eläimiä, jotka se on saanut vastikkeetta lainaan luonnollisilta henkilöiltä, jotka ovat näiden eläinten omistajia.
- 50 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkittamisessa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto sen tavanomaisen merkityksen mukaisesti, joka sillä on yleiskielessä, myös sen asiayhteys ja sillä lainsäädännöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös tai määräys on (ks. vastaavasti tuomio 24.6.2010, Pontini ym., C-375/08, EU:C:2010:365, 58 kohta ja tuomio 29.7.2019, Pelham ym., C-476/17, EU:C:2019:624, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 51 Ensinnäkin asetuksen N:o 1307/2013 9 artiklan sanamuodosta, joka otsikkonsa mukaan koskee aktiiviviljelijän käsitettä, on todettava ensinnäkin, että kyseisen säännöksen 1 kohdassa säädetään nimenomaisesti, että suoria tukia ei myönnetä sellaiselle henkilölle, jonka maatalousmaa koostuu pääosin aloista, jotka luontaisesti pysyvät laitumeksi tai viljelyyn soveltuvassa kunnossa, ja joka ei harjoita kyseisillä aloilla jäsenvaltion 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesti määrittelemiä vähimmäistoimia, ja nämä edellytykset ovat kumulatiivisia, kuten tämän 9 artiklan 1 kohdassa käytetystä ”ja”-sanasta käy ilmi.
- 52 Nyt käsiteltävässä asiassa on selvää, että pääasiassa kyseessä oleva maatalousmaa koostuu pääosin aloista, jotka luontaisesti pysyvät laitumeksi tai viljelyyn soveltuvassa kunnossa tässä säännöksessä säädetyn ensimmäisen edellytyksen mukaisesti.
- 53 Jälkimmäisen edellytyksen osalta asetuksen N:o 1307/2013 9 artiklan 1 kohdan sanamuodosta ilmenee, että viljelijää, joka ei toteuta näillä maa-aloilla kyseisen asetuksen 4 artiklan 1 kohdan c alakohdan iii alakohdan mukaisesti jäsenvaltioiden määrittelemiä vähimmäistoimia, ei pidetä aktiiviviljelijänä, joten häneltä on evättävä kaikki suoratuot.

- 54 Toiseksi voidakseen kuulua asetuksen N:o 1307/2013 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun aktiiviviljelijän käsitteen piiriin henkilön on ensin täytettävä tämän asetuksen 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetut vaatimukset; tämän kohdan mukaan viljelijän käsitteellä tarkoitetaan henkilöä, ”jonka tila sijaitsee perussopimusten alueellisella soveltamisalalla – ja joka harjoittaa maataloustoimintaa”.
- 55 Kuten tämän tuomion 36 kohdasta ilmenee, kyseisen asetuksen 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa määritelty tilan käsite kattaa kaikki viljelijän johtamat tuotantoyksiköt.
- 56 On kuitenkin todettava, että yhtäältä unionin tuomioistuin on jo katsonut vaatimuksesta, jonka mukaan tuotantoyksikön on oltava viljelijän johtama, että johtamisen käsite ei tarkoita, että viljelijällä on rajoittamaton valta määrätä kyseisestä alasta, kun sitä käytetään maataloustoimintaan. Kyseessä olevan viljelijän on sen sijaan voitava toimia tällä alalla riittävän itsenäisesti maataloustoimintaansa harjoittaakseen, mitä kansallisen tuomioistuimen on arvioitava kaikki sen arvioitavaksi saatettuun asiaan vaikuttavat olosuhteet huomioon ottaen (ks. vastaavasti tuomio 14.10.2010, Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, 61 ja 62 kohta ja tuomio 2.7.2015, Demmer, C-684/13, EU:C:2015:439, 58 kohta).
- 57 Tästä seuraa, että sillä seikalla, että maataloustoiminnan harjoittamiseen käytettyjen alojen osalta on tehty konsessiosopimus, joka koskee kunnan omistamaa laidunmaata, ei ole merkitystä selvitetäessä, kuuluuko viljelijä aktiiviviljelijän käsitteen piiriin, kunhan kyseinen viljelijä toimii tällä alalla riittävän itsenäisesti maataloustoimintaansa harjoittaakseen.
- 58 Toisaalta, kuten tämän tuomion 36 kohdasta ilmenee, on niin, että kyseisen asetuksen 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettuihin tuotantoyksiköihin kuuluvat eläimet, joita käytetään laiduntamiseen, kunhan kyseessä olevalla viljelijällä on riittävä valta määrätä näistä eläimistä maataloustoimintaansa harjoittaakseen, mitä kansallisen tuomioistuimen on arvioitava kaikki sen arvioitavaksi saatettuun asiaan vaikuttavat olosuhteet huomioon ottaen.
- 59 Tästä seuraa, että pääasiassa sillä seikalla, että Avio Lucos käyttää laiduntamiseen eläimiä, jotka se on saanut vastikkeetta lainaan luonnollisilta henkilöiltä, jotka ovat niiden omistajia, ei myöskään ole merkitystä selvitetäessä, kuuluuko tämä oikeushenkilö asetuksen N:o 1307/2013 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun aktiiviviljelijän käsitteen piiriin, kunhan – kuten edellisestä kohdasta ilmenee – kyseisellä henkilöllä on riittävä valta määrätä näistä eläimistä maataloustoimintaansa harjoittaakseen.
- 60 Toiseksi on todettava, että asetuksen N:o 1307/2013 4 artiklan 1 kohdan a ja c alakohdan sekä 9 artiklan 1 kohdan tulkintaa, sellaisena kuin se ilmenee tämän tuomion 50–59 kohdasta, tukee näiden säännösten asiayhteys. On nimittäin niin, että – kuten tämän tuomion 37 kohdassa on todettu – delegoidun asetuksen N:o 639/2014 johdanto-osan 16 perustelukappaleessa todetaan lähinnä, että tukioikeudet on myönnettävä sille, jolla on päätäntävaltaa alalla, jolle tukea haetaan, harjoitettavan maataloustoiminnan osalta ja joka saa kyseisen toiminnan voitot ja kantaa toimintaan liittyvät taloudelliset riskit.
- 61 Näin ollen on katsottava, että mikäli viljelijällä on riittävä valta määrätä tilansa eläimistä maataloustoimintansa harjoittamiseksi ja hän saa voitot ja kantaa taloudelliset riskit maataloustoiminnasta aloilla, joille tukea haetaan, se seikka, että viljelijä harjoittaa maataloustoimintaa sellaisilla eläimillä, jotka on annettu hänen käyttöönsä käyttöä koskevan lainasopimuksen nojalla, ei voi sulkea pois sitä, että tätä viljelijää pidetään asetuksen N:o 1307/2013 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna aktiiviviljelijänä.

- 62 Kolmanneksi tällainen tulkinta on tällä asetuksella tavoitellun päämäärän mukainen. Erityisesti on todettava, että yhteisen maatalouspolitiikan mukaisissa tukijärjestelmissä annetaan suoraa tilatukea, jonka tarkoituksena on taata maatalousväestölle kohtuullinen elintaso erityisesti lisäämällä maataloudessa työskentelevien henkeä kohti laskettuja tuloja.
- 63 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 66 kohdassa, on niin, että koska suoraa tukea myönnetään viljelijöille, joilla on riittävä valta määrätä laiduntamiseen käytettävistä eläimistä käytettäessä niitä maataloustoiminnan harjoittamiseen, ja koska viljelijä saa voitot ja kantaa taloudelliset riskit maataloustoiminnasta aloilla, joille tukea haetaan, sillä seikalla, onko näitä eläimiä käytetty lainasopimuksen nojalla, ei ole ratkaisevaa merkitystä.
- 64 Nyt käsiteltävässä asiassa ensimmäiseen kysymykseen annetusta vastauksesta seuraa, että jollei tarkistuksista, jotka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on suoritettava, muuta johdu, unionin oikeus ei ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan asetuksen N:o 1307/2013 4 artiklan 1 kohdan c alakohdassa ja 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettujen vähimmäistoimien maatalousmaalla, joka luontaisesti pysyy laitumeksi tai viljelyyn soveltuvassa kunnossa, on toteutettava viljelijän toimesta tämän itsensä pitämällä eläimillä. Kuten tämän tuomion 38 kohdasta ilmenee, nyt käsiteltävässä asiassa asetuksen nro 619/2015 2 §:n m kohdassa määritelty eläinten pitäjä on paitsi henkilö, jolla on eläimiä pitkäaikaisesti eläinten ja/tai tilan omistajan ominaisuudessa, myös henkilö, jolla on eläimiä väliaikaisesti sellaisen henkilön ominaisuudessa, jolle kyseiset eläimet on annettu pidettäväksi koko hakemuksen kohteena olevan vuoden ajaksi voimassa olevassa kansallisessa lainsäädännössä säädettyjen edellytysten mukaisesti tehdyn asiakirjan perusteella. Tällainen määritelmä ei kuitenkaan lähtökohtaisesti näytä sulkevan eläinten pitäjän käsitteen ulkopuolelle henkilöä, jolla on hallussaan eläimiä, jotka luonnolliset henkilöt, jotka ovat näiden eläinten omistajia, ovat lainanneet hänelle vastikkeetta, ja jolla on riittävä valta määrätä näistä eläimistä maataloustoimintansa harjoittamista varten. Koska tällainen toteamus edellyttää kansallisen oikeuden tulkintaa, tämän tulkinnan tekeminen kuuluu tarvittaessa ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle.
- 65 Kaiken edellä esitetyn perusteella toiseen kysymykseen on vastattava, että asetuksen N:o 1307/2013 4 artiklan 1 kohdan a ja c alakohtaa sekä 9 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että tässä jälkimmäisessä säännöksessä tarkoitettun aktiiviviljelijän käsitteen soveltamisalaan kuuluu oikeushenkilö, joka on tehnyt suurkunnalle kuuluvaa laidunmaata koskevan konsessiosopimuksen ja joka käyttää kyseisellä alueella laiduntamiseen eläimiä, jotka se on saanut vastikkeetta lainaan luonnollisilta henkilöiltä, jotka ovat näiden eläinten omistajia, mikäli kyseinen oikeushenkilö toteuttaa tällä laidunmaalla tämän asetuksen 4 artiklan 1 kohdan c alakohdan iii alakohdassa tarkoitettuja vähimmäistoimia.

Kolmas kysymys

- 66 Kolmannella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy, onko asetuksen N:o 1306/2013 60 artiklaa tulkittava siten, että tilanne, jossa yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmän mukaisen taloudellisen tuen hakija esittää hakemuksensa tueksi laidunmaata koskevan konsessiosopimuksen ja vastikkeetonta käyttöä koskevia lainasopimuksia, jotka koskevat eläimiä, jotka on tarkoitettu laiduntamaan näillä laidunmailla, voi kuulua tässä säännöksessä tarkoitettun keinotekoisesti luotujen edellytysten käsitteen soveltamisalaan.

- 67 Asetuksen N:o 1306/2013 60 artiklan mukaan alakohtaisen maatalouslainsäädännön nojalla säädettyjä etuuksia ei myönnetä luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille, joiden osalta on osoitettu, että kyseisten etuuksien saamiseen vaaditut edellytykset on luotu keinotekoisesti ja kyseisen lainsäädännön tavoitteiden vastaisesti, sanotun kuitenkin rajoittamatta erityissäännösten soveltamista.
- 68 Sanamuotonsa perusteella asianomaisessa 60 artiklassa toistetaan olennaisilta osin asetuksen N:o 1782/2003 29 artiklan sanamuoto ja kodifoidaan vakiintunut oikeuskäytäntö, jonka mukaan yksityiset eivät saa vedota unionin oikeussääntöihin vilpillisesti tai käyttää niitä väärin.
- 69 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin asetusten soveltamisala ei nimittäin saa olla niin laaja, että se kattaisi talouden toimijoiden väärinkäytösluonteisia menettelyjä (tuomio 12.9.2013, Slancheva sila, C-434/12, EU:C:2013:546, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 70 Unionin tuomioistuin on jo katsonut, että tuen mahdollisen saajan väärinkäytösluonteisen menettelyn toteennäyttäminen edellyttää yhtäältä sellaista objektiivisten olosuhteiden kokonaisuutta, josta ilmenee, että vaikka merkityksellisessä säännöstössä vahvistettuja edellytyksiä on muodollisesti noudatettu, säännöstöllä tavoiteltua päämäärää ei ole saavutettu, ja toisaalta subjektiivista osatekijää eli tahtoa saada unionin säännöstöstä johtuva etuus luomalla keinotekoisesti sen saamiseen vaaditut edellytykset (tuomio 12.9.2013, Slancheva sila, C-434/12, EU:C:2013:546, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 71 Unionin tuomioistuin on myös täsmentänyt, että kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on todeta näiden kahden osatekijän olemassaolo, josta todisteet on esitettävä kansallisten oikeussääntöjen mukaisesti, kuitenkin siten, että unionin oikeuden tehokasta vaikutusta ei heikennetä (tuomio 12.9.2013, Slancheva sila, C-434/12, EU:C:2013:546, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 72 Asetuksen N:o 1307/2013 60 artiklassa tarkoitettua keinotekoisesti luotujen edellytysten käsitettä on tulkittava juuri tässä asiayhteydessä.
- 73 Yhtäältä tämän tuomion 70 kohdassa tarkoitettua objektiivisesta osatekijästä on muistutettava, että SEUT 39 artiklan 1 kohdan b alakohdasta ilmenee, että yhteisen maatalouspolitiikan mukaisissa tukijärjestelmissä annetaan suoraa tilatukea, jonka tarkoituksena on taata maatalousväestölle kohtuullinen elintaso erityisesti lisäämällä maataloudessa työskentelevien henkeä kohti laskettuja tuloja. Kuten julkisasiamies on kuitenkin todennut ratkaisuehdotuksensa 73 kohdassa, tällaisen tuen myöntäminen henkilölle, joka on tehnyt laidunmaata koskevan konsessiosopimuksen ja joka, koska hän ei pidä näiden laidunmaiden hyödyntämiseen tarpeellista määrää eläimiä, tekee käyttöä koskevia lainasopimuksia, jotka koskevat eläimiä, jotka on tarkoitettu laiduntaman näillä aloilla, saattaa merkitä tämän tuen väärinkäyttöä maatalousväestön jonkun osan vahingoksi eli tässä tapauksessa niiden henkilöiden vahingoksi, jotka käyttävät laiduntamiseen omia eläimiään mainituilla laidunmailla.
- 74 Toisaalta on niin, kuten myös julkisasiamies on korostanut ratkaisuehdotuksensa 74 kohdassa, että tämän tuomion 70 kohdassa tarkoitettua subjektiivisen osatekijän osalta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on huomioitava kaikki pääasian kannalta merkitykselliset seikat sen selvittämiseksi, onko Avio Lucosilla ollut tahtoa saada unionin säännöstöstä johtuva etuus luomalla keinotekoisesti sen saamiseen vaaditut edellytykset. Tosiseikkoihin, jotka voidaan näin ottaa huomioon, kuuluu konsessiosopimuksen tekeminen sovellettavan kansallisen oikeuden

vastaisesti tai pääasiassa kyseessä olevien käyttöä koskevien lainasopimusten sisältö erityisesti siinä tapauksessa, että siitä ilmenee, että lainaeläinten laiduntamista ei toteuta Avio Lucos vaan sen tekevät näiden eläinten omistajat.

- 75 Edellä esitetyn perusteella kolmanteen kysymykseen on vastattava, että asetuksen N:o 1306/2013 60 artiklaa on tulkittava siten, että tilanne, jossa yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmän mukaisen taloudellisen tuen hakija esittää hakemuksensa tueksi laidunmaata koskevan konsessiosopimuksen ja vastikkeetonta käyttöä koskevia lainasopimuksia, jotka koskevat eläimiä, jotka on tarkoitettu laiduntamaan näillä laidunmailla, voi kuulua tässä säännöksessä tarkoitettujen keinotekoisesti luotujen edellytysten käsitteen soveltamisalaan, mikäli yhtäältä objektiivisten olosuhteiden kokonaisuudesta ilmenee, että vaikka merkityksellisessä säännöstössä vahvistettuja edellytyksiä on muodollisesti noudatettu, säännöstöllä tavoiteltua päämäärää ei ole saavutettu, ja mikäli toisaalta osoitetaan tahto saada unionin säännöstöstä johtuva etuus luomalla keinotekoisesti sen saamiseen vaaditut edellytykset.

Oikeudenkäyntikulut

- 76 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Yhteisen maatalouspolitiikan tukijärjestelmissä viljelijöille myönnettäviä suoria tukia koskevista säännöistä ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 637/2008 ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 kumoamisesta 17.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1307/2013 4 artiklan 1 kohdan c alakohdan iii alakohtaa ja 2 kohdan b alakohtaa on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan näissä säännöksissä tarkoitettujen vähimmäistoimien, jotka on toteutettava maatalousmaalla, joka luontaisesti pysyy laitumeksi tai viljelyyn soveltuvassa kunnossa, on toteutettava viljelijän toimesta tämän itsensä pitämällä eläimillä.**
- 2) **Asetuksen N:o 1307/2013 4 artiklan 1 kohdan a ja c alakohtaa sekä 9 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että tässä jälkimmäisessä säännöksessä tarkoitettujen aktiiviviljelijän käsitteen soveltamisalaan kuuluu oikeushenkilö, joka on tehnyt suurkunnalle kuuluvaa laidunmaata koskevan konsessiosopimuksen ja joka käyttää kyseisellä alueella laiduntamiseen eläimiä, jotka se on saanut vastikkeetta lainaan luonnollisilta henkilöiltä, jotka ovat näiden eläinten omistajia, mikäli kyseinen oikeushenkilö toteuttaa tällä laidunmaalla tämän asetuksen 4 artiklan 1 kohdan c alakohdan iii alakohdassa tarkoitettuja vähimmäistoimia.**
- 3) **Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 352/78, (EY) N:o 165/94, (EY) N:o 2799/98, (EY) N:o 814/2000, (EY) N:o 1290/2005 ja (EY) N:o 485/2008 kumoamisesta 17.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 60 artiklaa on tulkittava siten, että tilanne, jossa yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmän mukaisen taloudellisen tuen hakija esittää hakemuksensa tueksi laidunmaata koskevan konsessiosopimuksen ja**

vastikkeetonta käyttöä koskevia lainasopimuksia, jotka koskevat eläimiä, jotka on tarkoitettu laiduntamaan näillä laidunmailla, voi kuulua tässä säännöksessä tarkoitetun keinotekoisesti luotujen edellytysten käsitteen soveltamisalaan, mikäli yhtäältä objektiivisten olosuhteiden kokonaisuudesta ilmenee, että vaikka merkityksellisessä säännöstössä vahvistettuja edellytyksiä on muodollisesti noudatettu, säännöstöllä tavoiteltua päämäärää ei ole saavutettu, ja mikäli toisaalta osoitetaan tahto saada unionin säännöstöstä johtuva etuus luomalla keinotekoisesti sen saamiseen vaaditut edellytykset.

Allekirjoitukset