JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JÁN MAZÁK
4 päivänä helmikuuta 2010 [1]

1. Käsiteltävä Oberlandesgericht Oldenburgin (Oldenburgin ylempi alueellinen tuomioistuin) (Saksa) ennakkoratkaisupyyntö koskee neuvoston asetuksen (EY) N:o 1782/2003 [2] 46 artiklan 2 kohdan tulkintaa.

2. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa selvittää, estääkö kyseinen säännös i) sellaiset sopimusjärjestelyt, joilla suoritetaan ulkonaisesti täydellinen ja lopullinen tukioikeuksien siirtäminen, mutta joiden mukaan tukioikeudet kuuluvat osapuolten keskinäisen sopimuksen mukaan taloudellisesti edelleen myyjälle, kun taas ostaja on tukioikeuksien muodollisena haltijana velvollinen aktivoimaan tukioikeudet viljelemällä vastaavia maa-aloja ja siirtämään hänelle maksetut tilatuet kokonaan myyjälle, tai ii) sellaiset sopimusjärjestelyt, joilla pinta-alatuet siirretään ostajalle siten, että hänen on jatkuvasti maksettava myyjälle edelleen osa tilatuista (tilakohtainen osa). Jos unionin tuomioistuin vastaa tähän kysymykseen myöntävästi, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee sitä, ovatko tällaiset sopimusjärjestelyt pätemättömiä.

I Yhteisön säännöstö

3. Asetuksessa säädetään tilatukijärjestelmäksi kutsutusta viljelijöiden tulotuesta.

4. Asetuksen, sellaisena kuin sitä sovellettiin käsiteltävänä olevan asian tosiseikkojen

1 – Alkuperäinen kieli: englanti.

2 – 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 annettu asetus (EUVL L 270, s. 1) (jäljempänä asetus).

tapahtuma-aikaan, 33 artiklan 1 kohdassa säädetään tukikelpoisuuden osalta, että

”viljelijät pääsevät tilatukijärjestelmän piiriin, jos:

a) heille on myönnetty tukea 38 artiklassa tarkoitetulla viitekaudella ainakin yhdestä liitteessä VI tarkoitetusta tukijärjestelmästä; tai

b) he ovat saaneet tilan tai sen osan perintönä tai ennakkoperintönä a alakohdassa tarkoitetut edellytykset täyttäneeltä viljelijältä; taikka

c) he ovat saaneet tukioikeuden kansallisesta varannosta tai siirron kautta”.

5. Asetuksen 46 artiklassa säädetään tukioikeuksien siirrosta seuraavaa:

”1. Tukioikeudet voidaan siirtää ainoastaan samaan jäsenvaltioon sijoittautuneelle toiselle viljelijälle, paitsi kun on kyse perintönä tai ennakkoperintönä annettavista oikeuksista.

Jälkimmäisessä tapauksessa tukioikeuksia voidaan kuitenkin käyttää ainoastaan siinä jäsenvaltiossa, jossa ne vahvistettiin.

Jäsenvaltio voi päättää, että tukioikeuksia voidaan siirtää tai käyttää ainoastaan saman alueen sisällä.

2. Tukioikeudet voidaan siirtää myymällä tai muutoin lopullisesti siirtämällä ne maa-alan kanssa tai ilman. Tukioikeuksien vuokraus tai muu samantyyppinen liiketoimi sallitaan sitä vastoin ainoastaan, jos siirrettyihin tukioikeuksiin liittyy vastaavan tukikelpoisen hehtaarimäärän siirto.

Edellä 40 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuja ylivoimaisia esteitä tai poikkeuksellisia olosuhteita lukuun ottamatta viljelijä voi siirtää tukioikeutensa ilman maa-alaa vasta sitten, kun hän on käyttänyt 44 artiklan mukaisesti vähintään 80 prosenttia tukioikeuksistaan vähintään yhden kalenterivuoden aikana tai kun hän on luovuttanut vapaaehtoisesti kansalliseen varantoon kaikki tukioikeudet, joita hän ei ole käyttänyt tilatukijärjestelmän ensimmäisen soveltamisvuoden aikana.

3. Jos tukioikeudet myydään maa-alan kanssa tai ilman, jäsenvaltiot voivat yhteisön oikeuden yleisperiaatteita noudattaen päättää, että osa myydyistä tukioikeuksista palautetaan kansalliseen varantoon tai että niiden yksikköarvoa alennetaan kansallisen varannon hyväksi noudattaen perusteita, jotka komissio vahvistaa 144 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn mukaisesti."

II Tosiseikat ja asian käsittelyn aikaisemmat vaiheet sekä ennakkoratkaisukysymys

6. Amkeline Gertha Harms ja Johann Harms, pääsian kantajan yhtiömies (jäljempänä myyjät), myivät pääasian vastaajalle Freerk Heidingalle (jäljempänä ostaja) notaarin vahvistamalla 8.11.2005 päivätyllä kauppasopimuksella Schirumissa ja Wiesensissä (Saksa) sijaitsevan maatalouskiinteistön asuin- ja talousrakennuksineen. Tämän lisäksi he myivät tilan rehuvarastot, maitoviitemäärät ja haetut tukioikeudet. Kokonaiskauppahinta oli 690 000 euroa.[3] Kauppasopimuksen 9 kohdassa oli tukioikeuksien osalta seuraavat määräykset:

"[Saksassa] on yleinen käytäntö, että yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen (YMP:n uudistus) seurauksena tukioikeudet jaetaan 1.1.2005 alkaen Saksassa alueellisesti yhtenäisten peltotukien ja pysyvästä laidunmaasta maksettavien tukien sekä tilakohtaisten lisien – – muodossa. Tästä syystä sopimuspuolet sopivat seuraavista säännöistä:

Myyjät ovat tehneet vuoden 2005 yhteiseen maatalouspolitiikkaan perustuvan hakemusmenettelyn mukaisia hakemuksia. Myyjät siirtävät tällä kauppasopimuksella ostajalle kaikki tukioikeudet, jotka heille on myönnetty sopimuksen kohteen ja vuokrattujen tai käytettäviksi luovutettujen ja ostajan haltuunsa ottamien vuokra- ja käyttöalueiden viljelyn perusteella. Tukioikeudet siirretään vastikkeetta.

3 – Myyjien omistuksessa olleen ja kauppasopimuksella myydyn noin 9,6 hehtaarin suuruisen maa-alan lisäksi myyjät olivat vuokranneet viljelytoimintaansa varten noin 100 hehtaaria viljelysmaata useilta vuokranantajilta tai tehneet tarvittaessa maanomistajien kanssa maankäyttösopimuksia. Kauppasopimuksen mukaan ostaja ottaa nämä lisäalat haltuunsa omistajien tai tarvittaessa oikeudenhaltijoiden kanssa tehtävällä sopimuksella. Myyjät sitoutuivat avustamaan näissä järjestelyissä mahdollisuuksiensa mukaan.

Tukioikeudet sisältävät tilakohtaiset lisät kesannointitukioikeuksia lukuun ottamatta – –

Sen jälkeen kun tukioikeudet on vahvistettu ja jaettu lopullisesti, myyjät ilmoittavat ostajalle niiden arvon kahden viikon kuluessa tästä tiedon saatuaan, kuitenkin viimeistään 15.1.2006.

Sopimuspuolet sitoutuvat tekemään edellä mainittujen sovittujen ehtojen perusteella 15.2.2006 mennessä konkreettisten tukioikeuksien siirtämisestä sopimuksen, jossa täsmennetään vastaavat yksilöimistavat ja arvo.

Sopimuspuolten on ilmoitettava siirtämisestä kuukauden kuluessa edellä mainitun sopimuksen tekemisestä toimivaltaiselle osavaltion viranomaiselle tai tiedoksi annetusta menettelystä yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän keskustietopankkiin.

Sopimuspuolet sopivat keskenään, että ostajalle kuuluu 40 tukioikeutta pellon osalta ja 40 tukioikeutta laitumen osalta sekä tilakohtaisista tukioikeuksista (top-ups) vain se osuus, joka vastaa sitä maidon viitemäärää, joka siirtyy ostajalle tilan luovutuksen yhteydessä vuokrasopimuksen perusteella (noin 622 000 kg).

Ostaja sitoutuu siirtämään myyjille tämän ylittäviin pelto- ja tilakohtaisiin tukioikeuksiin (noin 15 tukioikeutta pellon osalta ja noin 15 tukioikeutta laitumen osalta sekä maidon tasausmaksut noin 1 000 000 maitokilon viitemäärän osalta) liittyvät oikeudet saada maksut maksujen vuosittaisen maksamisen jälkeen.”

7. Kauppasopimus pantiin täytäntöön ja sopimuksen mukaan myyty pelto siirrettiin ostajan nimiin. Ostajalle siirrettiin 1.4.2006 lisäksi 111,79 kappaletta tukioikeuksia. Ostaja viljelee hankittua tilaa tällä hetkellä siviililain mukaisena yhtymänä toisen osapuolen kanssa.

8. Pääasian kantaja nosti kiinteistöä koskevan kauppasopimuksen ja siihen liittyvän vuokranmaksujen siirtymisestä 6.1.2006 tehdyn sopimuksen yhteydessä kanteen, jossa se vaati 4 378,16 euron suuruista maksua ylijäävään vuokran osaan liittyvästä maitoviitemäärästä ja sille luovutettujen ja sopimuspuolten välillä tehdyn keskinäisen sopimuksen perusteella myyjille kuuluvia vuodelta 2006 maksettuja tilatukia, joiden määrä oli yhteensä 40 823,05 euroa. Pääasian kantaja perusti viimeksi mainitun vaatimuksen, joka on osittain vielä muutoksenhakumenettelyn kohteena pääasiassa, edellä mainitun kauppasopimuksen 9 kohtaan ja kauppasopimuksen

osapuolten väliseen keskinäiseen sopimukseen, jonka mukaan tilatuet siirretään myyjille.

9. Landgericht Aurich (Aurichin alueellinen tuomioistuin) hyväksyi kanteen vuokraoikeuksien siirtämiseen perustuvien maksujen osalta mutta hylkäsi sen muilta osin ja erityisesti siltä osin kuin siinä vaadittiin tilatukien siirtämistä. Se nojautui päätöksessään olettamaan, että kauppasopimuksen 9 kohtaan perustuvat oikeudet oli täytetty sillä, että 29,79:ää hehtaaria koskevat tukioikeudet oli palautettu myyjille eli pääasian kantajalle.

10. Pääasian kantaja on hakenut muutosta juuri kyseiseen tuomioon. Pääasian kantaja väittää, että Oberlandesgericht Oldenburgin olisi muutettava Landgerichtin antamaa tuomiota ja määrättävä ostaja maksamaan myyjille vielä 23 113,73 euroa korkoineen, joiden suuruus on peruskorko lisättynä viidellä prosenttiyksiköllä, 2.2.2007 lukien. Ostaja vaatii valituksen hylkäämistä.

11. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen mukaan valituksen hyväksyminen riippuu siitä, onko 8.11.2005 päivätyn kauppasopimuksen 9 kohdassa vahvistettu sopimusjärjestely pätevä.

12. Koska Oberlandesgericht Oldenburgilla oli vakavia epäilyjä tämän sopimusjärjestelyn pätevyydestä asetuksen 46 artiklan valossa – ja erityisesti kun otetaan huomioon niiden menetelmien vähäisyys, joiden mukaan tukioikeuksia voidaan siirtää kyseisen säännöksen nojalla, ja se selkeä tavoite, joka suoralla tukijärjestelmällä pyritään saavuttamaan ja joka ei tässä tapauksessa ole välttämättä toteutunut – se katsoi, että unionin tuomioistuimelle on esitettävä seuraava ennakkoratkaisukysymys:

”Onko [asetuksen N:o 1782/2003] 46 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että sopimusjärjestelyt, joilla suoritetaan tosin ulkonaisesti täydellinen ja lopullinen tukioikeuksien siirtäminen mutta joiden mukaan tukioikeudet kuuluvat kuitenkin osapuolten keskinäisen sopimuksen mukaan taloudellisesti edelleen myyjälle, kun taas ostaja tukioikeuksien muodollisena haltijana on velvollinen aktivoimaan tukioikeudet viljelemällä vastaavia maa-aloja ja siirtämään hänelle maksetut tilatuet kokonaan myyjälle, tai joiden mukaan ostajalle siirretään pinta-alatuet siten, että hänen on joka tapauksessa tilatukien aktivoimisen ja niiden maksamisen jälkeen siirrettävä osa (tilakohtainen osa) niistä jatkuvasti myyjälle, ovat tämän säännöksen kanssa yhteensopimattomia ja siten pätemättömiä?”

13. Asianosaisten lausumat kuultiin 3.12.2009 järjestetyssä istunnossa.

III Asian arviointi

A *Asianosaisten keskeisimmät väitteet*

14. Pääasian kantaja, Arnold ja Johann Harmsin muodostama Saksan siviilioikeuden mukainen yhtymä, kiistää ennakkoratkaisupyynnössä esitetyt tosiseikat ja väittää, ettei ennakkoratkaisukysymys vastaa pääasian taustalla olevia tosiseikkoja.

15. Pääasian kantajan mukaan yhteisön oikeudessa ja asetuksen 46 artiklan 2 kohdassa säädetään nimenomaisesti mahdollisuudesta siirtää tukioikeudet myymällä ne toiselle viljelijälle. Tällaisen sopimusjärjestelyn pätevyyden ei pitäisi myöskään riippua mistään julkisoikeuteen perustuvasta lisäedellytyksestä eikä hallinnollista ennakkolupaa koskevasta vaatimuksesta. Se väittää, että yhteisön oikeudessa ei ole mitään säännöstä siitä, miten pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen kauppasopimukseen perustuva maksu olisi määritettävä. Tukioikeuksien myyntiin olisi sovellettava yksinomaan siviililain periaatteita, joiden mukaan sopimusvapaus on vallalla ja sopimuspuolten on oltava vapaita määrittämään korvauksen lajin. Sopimuspuolilla olisi näin ollen oltava vapaus sopia yhden kertamaksun sijasta erissä suoritettavasta maksusta. Tämä ei ole ristiriidassa asetuksen 46 artiklan 2 kohdan tavoitteen kanssa, ja ostajalla on joka tapauksessa edelleen mahdollisuus purkaa tällainen sopimus.

16. Pääasian kantaja katsoo siis, ettei asiassa ole loukattu sitä lakiin perustuvaa vaatimusta, jonka mukaan tukioikeuksia ei saa siirtää, jollei niihin liity vastaavan tukikelpoisen hehtaarimäärän siirto. Se väittää, että kyseisen säännöksen tavoitteena on välttää tilanne, jossa oikeus saada tukioikeuksia siirretään pysyvällä tai pitkäaikaisella järjestelyllä, joka on yksinomaan taloudellinen. Oikeus tukioikeuksiin palaa näet vuokrauksen päätyttyä maa-alan omistajalle, joka voi tämän jälkeen siirtää ne toiselle henkilölle. Juuri tätä nyt käsiteltävän asian myyjät eivät kuitenkaan voi tehdä. Tukioikeudet on siirretty pysyvästi ostajalle. Ostaja voi siirtää kyseiset oikeudet muille henkilöille. Pääasiassa tukioikeudet ja koko tila maatalousmaineen siirrettiin joka tapauksessa ostajalle.

17. Pääasian kantaja pyytää siis unionin tuomioistuinta jättämään ennakkoratkaisukysymyksen tutkimatta. Se väittää vaihtoehtoisesti, että asetuksen 46 artiklan 2 kohdalla ei suljeta pois pääasiassa kyseessä olevan kaltaista sopimusjärjestelyä, jonka mukaan korvauksen tukioikeuksien siirtämisestä ostajalle muodostaa ostajan velvollisuus maksaa myyjälle

osa tilatuista, jotka ostajalle myönnetään tulevaisuudessa.

18. Saksan hallitus väittää, että asetuksen 46 artiklan 2 kohdalla ei suljeta pois pääasiassa kyseessä olevan kaltaista siirtojärjestelyä, koska tällainen järjestely on pätevä asetuksen 46 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettuna ”muutoin lopullise[na] siirt[ona]”. Ostajalla ja myyjällä on sopimusvapautta sääntelevien sääntöjen mukaan oikeus vahvistaa yksityisoikeudellisia ehtoja tukioikeuksien siirrolle. Tilatukijärjestelmää koskevilla säännöillä ei ole vaikutusta tällaisiin sopimuksiin, kunhan ne eivät ole ristiriidassa yhteisön oikeuden säännösten kanssa eikä niillä loukata tilatukijärjestelmään perustuvan tuen tavoitteita. Näiden sääntöjen mukaan viljelijälle, tässä tapauksessa ostajalle, myönnetään tilatuki taannehtivasti, jos hän on täyttänyt merkitykselliset edellytykset tilallaan. Yhteisön oikeuden mukaan tuensaaja on vapaa päättämään, miten tuki käytetään. Tästä seuraa, että maksu voidaan myös käyttää maksuksi henkilölle, joka myi tukioikeudet tuensaajalle. Saksan hallitus päättelee, että asetuksen 46 artiklan 2 kohdalla ei suljeta pois pääasiassa kyseessä olevan kaltaisia järjestelyjä.

19. Komissio on sitä mieltä, että käsiteltävässä asiassa tukioikeuksien siirto ja aktivointi johti tilanteeseen, jossa tilatukijärjestelmän periaatteita loukattiin. Se väittää, että pääasian asianosaiset toteuttivat laillisen toimen, jolla kierrettiin asetuksen säännöksiä. Komissio ehdottaa, että unionin tuomioistuin vastaa esitettyyn kysymykseen siten, että asetuksen 46 artiklan 1 ja 2 kohtaa, luettuna yhdessä sen 2 artiklan a ja c alakohdan sekä 33 artiklan 1 kohdan c alakohdan kanssa, on tulkittava siten, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaiset sopimusjärjestelyt ovat ristiriidassa mainittujen säännösten kanssa.

B *Arviointi*

20. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa selvittää, suljetaanko asetuksen 46 artiklan 2 kohdalla pois pääasiassa kyseessä olevan kaltaiset sopimusjärjestelyt ja, jos näin on, ovatko tällaiset järjestelyt pätemättömiä.

21. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tekee kysymyksessään eron erityisesti kahdentyyppisten järjestelyjen välillä, joita ovat i) järjestelyt, joilla suoritetaan tosin ulkonaisesti täydellinen ja lopullinen tukioikeuksien siirto mutta joiden mukaan tukioikeudet kuuluvat kuitenkin osapuolten keskinäisen sopimuksen mukaan taloudellisesti edelleen myyjälle, kun taas ostaja on tukioikeuksien muodollisena haltijana velvollinen aktivoimaan tukioikeudet viljelemällä vastaavia maa-aloja ja siirtämään hänelle maksetut tilatuet kokonaan myyjälle, sekä

ii) sopimusjärjestelyt, joiden mukaan ostajalle siirretään pinta-alatuet siten, että hän on edelleen velvollinen maksamaan myyjälle osan tilatuista (tilakohtainen osa). Katson kuitenkin, etteivät nämä kaksi ennakkoratkaisukysymyksessä mainittua järjestelyä eroa käsiteltävän asian kannalta oikeudellisesti.

22. Tarkastelen ensinnäkin sitä pääasian kantajan väitettä, jonka mukaan ennakkoratkaisukysymystä ei voida ottaa tutkittavaksi sillä perusteella, ettei se vastaa pääasian taustalla olevia tosiseikkoja.

23. Tältä osin on riittävää huomauttaa, ettei unionin tuomioistuimen asiana ole vahvistaa kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevan asian ratkaisemisen kannalta merkityksellisiä tosiseikkoja. Unionin tuomioistuin on katsonut, että sen asiana ”on yhteisöjen tuomioistuinten ja kansallisten tuomioistuinten välisen toimivallanjaon puitteissa ottaa huomioon ennakkoratkaisupyynnössä esitetyt, ennakkoratkaisukysymykseen liittyvät tosiasiat ja oikeudelliset seikat, sellaisina kuin kansallinen tuomioistuin on ne määritellyt”.[4] Unionin tuomioistuin ei voi ottaa huomioon unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklassa tarkoitettujen asianosaisten esittämiä huomautuksia, joissa puututaan tähän asiayhteyteen.[5] Oikeudenkäyntiväitettä ei siis voida hyväksyä, ja unionin tuomioistuimen on tutkittava ennakkoratkaisukysymyksiä Oberlandesgericht Oldenburgin ennakkoratkaisupyynnössään määrittelemiä tosiseikkoja taustalla pitäen.

1. Tilatukijärjestelmää koskeva alustava huomautus

24. Aluksi on huomautettava, että tilatukijärjestelmän piiriin pääsevät ainoastaan viljelijät, jotka ovat saaneet tukioikeuden siirron kautta tai kansallisesta varannosta.[6] Vain kyseisiä henkilöitä pidetään ”viljelijöinä”, jotka harjoittavat ”maataloustoimintaa” asetuksessa tarkoitetulla tavalla.[7] Pelkästään se, että viljelijä on saanut tukioikeuksia, ei kuitenkaan automaattisesti merkitse sitä, että hän saa kyseisiin oikeuksiin liittyvää varsinaista avustusta. Viljelijällä on tilatukea saadakseen oltava hallussaan tukioikeudet ja tämän lisäksi hänen on myös aktivoitava ne siten, että hänen käytettävinään on vastaava hehtaarimäärä maatalousmaata ja hän noudattaa muita hoitovaatimuksia, kuten

4 – Ks. asia C-153/02, Neri, tuomio 13.11.2003, Kok., s. I-13555, 33–36 kohta.

5 – Ks. mm. asia 104/77, Oehlschläger, tuomio 16.3.1978 (Kok., s. 791, 4 kohta); asia 17/81, Pabst & Richarz, tuomio 29.4.1982 (Kok., s. 1331, 10–12 kohta); yhdistetyt asiat C-482/01 ja C-493/01, Orfanopoulos ja Oliveri, tuomio 29.4.2004 (Kok., s. I-5257, 42 kohta); asia C-145/03, Keller, tuomio 12.4.2005 (Kok., s. I-2529, 32–34 kohta); asia C-267/03, Lindberg, tuomio 21.4.2005 (Kok., s. I-3247, 41 ja 42 kohta) ja ratkaisuehdotukseni asiassa C-305/08, CoNISMa, tuomio 23.12.2009 (Kok., s. I-12129, ratkaisuehdotuksen alaviite 12).

6 – Ks. asetuksen 33 artiklan 1 kohdan c alakohta, luettuna yhdessä kyseisen asetuksen 2 artiklan a ja c alakohdan kanssa. Jälkimmäisessä artiklassa määritellään käsitteet ”viljelijä” ja ”maataloustoiminta”.

7 – Eli toimintaa, jossa on kyse maataloustuotteiden tuotannosta, kasvatuksesta tai viljelystä tai maan säilyttämisestä viljelyn ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa.

ympäristön- ja eläinsuojelu- sekä elintarviketurvallisuuslainsäädännön perusteella asetettuja ehtoja (nk. täydentävät ehdot). [8]

2. Ydinkysymys: asetuksen 46 artiklan 2 kohdan tulkinta

25. Huolimatta ennakkoratkaisukysymyksen sanamuodosta ja siitä, että kysymys liittyy myyjien ja ostajan välisiin sopimusjärjestelyihin, [9] olen sitä mieltä, että unionin tuomioistuimen olisi keskityttävä kokonaan tarkastelemaan vain asetuksen 46 artiklan 2 kohdan tulkintaa. Vaikka pääasian taustalla olevat tosiseikat on otettava huomioon, unionin tuomioistuimen olisi tehtävä näin ainoastaan siltä osin kuin se on tarpeen mainitun säännöksen asianmukaiseksi tulkitsemiseksi.

26. EY 249 artiklan toisen kohdan sanamuodon perusteella on selvää, että yhteisön asetuksia sovelletaan suoraan kaikissa jäsenvaltioissa. Asetusten säännöksillä on niiden luonteen ja niillä yhteisön oikeuslähteiden järjestelmässä olevan tehtävän nojalla yleensä välitön oikeusvaikutus kansallisissa oikeusjärjestyksissä ilman, että kansallisten viranomaisten olisi ryhdyttävä täytäntöönpanotoimiin. On totta, että unionin tuomioistuin on katsonut, että poikkeuksellisissa olosuhteissa ”asetusten tiettyjen sää[nnösten] täytäntöönpano voi kuitenkin edellyttää, että jäsenvaltiot toteuttavat tällaisia toimia”. [10] Mielestäni tästä ei kuitenkaan ole kyse asetuksen 46 artiklan 2 kohdan osalta. Näin ollen on riittävää keskittyä tutkimaan asetuksen 46 artiklan 2 kohtaa tarvitsematta tarkastella mitään mahdollisia kansallisia täytäntöönpanotoimia.

27. Asetuksen 46 artiklan 2 kohdassa säädetään, että tukioikeudet voidaan siirtää ”myymällä tai muutoin lopullisesti siirtämällä” maa-alan kanssa tai ilman. Siirrot, jotka eivät ole lopullisia – vuokraus tai muu samantyyppinen liiketoimi –, ovat kuitenkin sallittuja ainoastaan, jos siirrettyihin tukioikeuksiin liittyy vastaavan tukikelpoisen hehtaarimäärän siirto.

8 – Viittaan tältä osin asetuksen 1 artiklaan ja sitä seuraaviin artikloihin, luettuna yhdessä liitteen III kanssa, sekä 33, 36 ja 43 artiklaan ja sitä seuraaviin artikloihin. Velvollisuus käyttää tukioikeudet tosiasiallisesti vastaavaan hehtaarimäärään voitaisiin kenties rinnastaa verrannolliseen tuotantovelvollisuuteen, joka liittyy maitokiintiöiden jakamiseen. Viljelijälle voidaan myöntää korvausta kaiken maidontuotannon lopullisesta lopettamisesta ainoastaan, jos hän hakemuksensa jättämispäivänä tuottaa maitoa asetuksen N:o 857/84 12 artiklan c alakohdassa tarkoitettuna tuottajana ja jos hänellä on yksilöllinen viitekiintiö suoramyynnin osalta. Jos viljelijä on kuitenkin spontaanisti lopettanut maidontuotannon, hän ei ole enää kyseisissä säännöksissä tarkoitettu tuottaja. Ks. asia C-152/95, Macon ym., tuomio 9.10.1997 (Kok., s. I-5429). Ks. myös asia C-275/05, Kibler, tuomio 26.10.2006 (Kok., s. I-10569, 24 kohta).

9 – Tältä osin on huomattava, että ennakkoratkaisupyynnön mukaan pääasian kantaja on yhtiö, jolle kumpikin myyjä siirsi kyseiset kauppasopimukseen perustuvat oikeudet 29.1.2007 päivätyllä kirjallisella siirtosopimuksella.

10 – Ks. asia C-403/98, Azienda Agricola Monte Arcosu, tuomio 11.1.2001 (Kok., s. I-103, 26 kohta).

28. Mielestäni käsiteltävänä olevan asian kannalta ei ole tarpeen tarkastella muita tukioikeuksien siirron edellytyksiä, joista asetuksessa säädetään, koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole pyytänyt niiden tulkitsemista. Katson joka tapauksessa, ettei niiden tarkasteleminen ole asetuksen 46 artiklan 2 kohdan tulkinnan kannalta tarpeen.

29. Tästä seuraa, että käsiteltävän asian ydinkysymyksen muodostaa asetuksen 46 artiklan 2 kohdassa olevan ilmaisun ”tukioikeuksien myyminen tai muu lopullinen siirtäminen” tulkinta.

30. Kyseisen tulkinnan kannalta on harkittava tarkkaan tukioikeuksia sääntelevän järjestelmän tarkoitusta ja tukioikeuksien siirtoa koskevia sääntöjä.

31. Ensinnäkin tukikelpoiseen hehtaariin liittyvän tukioikeuden tarkoituksena on luoda oikeus tukioikeudella vahvistetun määrän maksamiseen. [11] Kuten edellä 24 kohdassa on todettu, tilatukijärjestelmä on tarkoitettu viljelijöille ja erityisesti toimintaansa harjoittaville viljelijöille. [12] Tältä osin voidaan huomauttaa, että niistä tuotanto-oikeuksista (droits à produire) ja palkkio-oikeuksista (droits à prime) poiketen, jotka ovat peräisin vuonna 1992 ja 1999 tehdyistä yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksista, tilatuet ovat pelkästään ”viljelijöiden [tulo]tukea”. [13]

32. Toiseksi tukioikeuksien siirtämisen osalta on selvää, että yhteisön lainsäätäjän tarkoituksena oli se, että ne voidaan siirtää ja niillä voidaan käydä kauppaa. Tilatuki jaettiin tukioikeuksiin nimenomaan niiden siirron helpottamiseksi. [14] Esimerkiksi maitokiintiöistä poiketen tukioikeuksia voidaan näet lähtökohtaisesti siirtää vapaasti eivätkä ne ole sidoksissa tiettyyn viljelymaahan. Asetuksessa vahvistetaan kuitenkin selkeät säännöt, jotka sääntelevät ja rajoittavat kyseistä siirtoa. Erityisesti on todettava, että tukioikeudet voidaan siirtää ainoastaan toiselle viljelijälle. [15]

11 – Ks. asetuksen 44 artikla.

12 – Tällä on merkitystä, sillä äskettäisen yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen taustalla oleva järjestelmä ja ajattelutapa perustui siihen, että aikaisemmasta periaatteesta antaa tukea (tiettyjen) maataloustuotteiden tuotantoon olisi luovuttava, ja käyttöön olisi otettava järjestelmä, jonka mukaan tukea annetaan henkilölle, joka hoitaa maatalousyritystä. Tällä tavoin viljelijät voivat toimia joustavasti tuotantoa koskevissa päätöksissään ja samanaikaisesti heille taataan vakaat tulot, mikä on EY 33 artiklassa tarkoitetun yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden mukaista. Uudistuksella oli tarkoitus saattaa Euroopan maatalous kilpailukykyisemmäksi, kestävämmäksi ja markkinasuuntautuneemmaksi.

13 – Ks. asetuksen 1 artikla. Katson tässä yhteydessä, että tukioikeuksien olisi pääsääntöisesti kuuluttava viljelijälle eikä maanomistajalle tai vuokranantajalle. Tämän lisäksi on huomattava olevan ilmeistä, että tilatuista on tullut merkittävä osa viljelijän toimeentuloa. Ks. ”Les 50 ans de la Politique agricole commune et du Comité européen de droit rural – Un droit rural évolué en Europe”, *European Council for Agricultural Law*, L'Harmattan, Pariisi, 2008, s. 416.

14 – Ks. asetuksen johdanto-osan 30 perustelukappale.

15 – Jonka on pitänyt sijoittautua saman jäsenvaltion alueelle. Ks. asetuksen 46 artiklan 1 kohta.

33. Mahdollisuuteen siirtää tukioikeudet ja käydä niillä kauppaa sisältyy kuitenkin mahdollisuus pyrkiä saavuttamaan muu tavoite kuin se, johon yhteisön lainsäätäjä pyrki; kyseessä on juuri sellainen tavoite, jonka yhteisön lainsäätäjä on selvästikin pyrkinyt välttämään.

34. Tässä yhteydessä asetuksen johdantoosan 30 perustelukappaleessa todetaan, että ”jotta vältettäisiin keinottelumielessä tehdyt siirrot, jotka johtaisivat tukioikeuksien kasautumiseen ilman vastaavaa maatalouspohjaa, tuen myöntämiseksi on aiheellista säätää yhteydestä tukioikeuksien ja tietyn tukikelpoisten hehtaarien määrän välillä sekä mahdollisuudesta rajata oikeuksien siirto tietylle alueelle – –”.

35. Näin ollen tukioikeuksien siirtoa koskevien yksityiskohtaisten säännösten päätavoitteena on välttää keinottelumielessä tehdyt siirrot. Kuten edellä on todettu, tilatukijärjestelmän päämääränä on antaa tulotukea toimintaansa harjoittaville viljelijöille [16] eikä henkilöille, jotka ajavat tukioikeuksilla kauppaa käymällä muita taloudellisia etuja, jotka eivät kuulu maatalouden alaan. [17] Asetuksella pyritään näet välttämään se, että tilatukia annetaan henkilöille, jotka eivät harjoita asetuksessa tarkoitettua maataloustoimintaa ja jotka eivät näin ollen saisi hyötyä yhteisön rahoituksesta tällä alalla. [18]

36. On ilmeistä, että yhteisön lainsäätäjä oli tietoinen asetuksen säännösten kiertämiseksi toteutettavista toimista, ja että petoksia todella haluttiin ehkäistä ja torjua [19] varsinkin sen vuoksi, että spekulaation vaara on olemassa kaikkialla järjestelmässä, joka ei riipu tuotannosta. [20]

16 – Eli niitä, jotka tosiasiassa harjoittavat maataloustoimintaa, sellaisena kuin se on määritelty asetuksessa. Samaa periaatetta sovelletaan esimerkiksi maitokiintiöihin. Maitokiintiöitä ei voida siirtää muille kuin tuottajille spekulaatioiden välttämiseksi kyseisten palkkio-oikeuksien osalta. Ks. tältä osin mm. Barthélemy, D. ja David, J. (toim.), *Lagriculture européenne et les droits à produire*, INRA, Pariisi, 1999, s. 172.

17 – Esim. teoksessa *Vente et droits à paiement unique (visite d'un Huron au royaume des imprimés)*, Droit rural, nro 348, joulukuu 2006, tutkielma 34, J.-J. Barbiéri huomauttaa, että Ranskan maatalousministeriö ilmoitti siirtymäaikana, että tukioikeudet ilman maatalousmaata ovat ”tarpeettomia”, spekulatiivisten liikkeiden ehkäisemiseksi.

18 – Komissio viittaa tältä osin asetuksen 33 artiklan 1 kohdan b alakohtaan.

19 – Ks. Gadbin, D., *Les droits à paiement unique, pour qui, pourquoi?*; Droit rural, nro 334, kesäkuu 2005, kollokvio 8. Esimerkkinä voidaan viitata i) asetuksen johdanto-osan 21 perustelukappaleeseen (”– – yhteisön varojen virheellisen kohdentamisen estämiseksi tukea ei pitäisi myöntää viljelijöille, jotka ovat keinotekoisesti luoneet tukien saamiseen vaaditut edellytykset”) ja ii) asetuksen 29 artiklaan (”– – tukea ei makseta edunsaajille, joiden osalta on osoitettu, että he ovat keinotekoisesti luoneet kyseisten tukien saamiseen vaaditut edellytykset saadakseen hyötyä kyseisen tukijärjestelmän tavoitteiden vastaisesti”). Kyseiset säännökset heijastavat unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä oikeuden väärinkäytön osalta. Ks. mm. asia C-44/89, von Deetzen, tuomio 22.10.1991 (Kok., s. I-5119, 24–29 kohta, nk. von Deetzen II -tapaus); asia C-313/99, Mulligan ym., tuomio 20.6.2002 (Kok., s. I-5719, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen); asia C-255/02, Halifax ym., tuomio 21.2.2006 (Kok., s. I-1609, 69 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen); asia C-279/05, Vonk Dairy Products, tuomio 11.1.2007 (Kok., s. I-239, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja asia C-278/06, Otten, tuomio 7.6.2007 (Kok., s. I-4513, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

20 – Ks. Bianchi, D., *La politique agricole commune (PAC) – Toute la PAC, rien d'autre que la PAC*, Bruylant, 2006, s. 332.

37. Tältä osin yksi kaikkein tärkeimmistä rajoituksista tukioikeuksien siirrolle on vaatimus siitä, että tukioikeuden siirron on oltava täydellinen ja lopullinen, jollei kyse ole vuokrauksesta tai muusta samantyyppisestä liiketoimesta, johon on liityttävä vastaavan tukikelpoisen hehtaarimäärän siirto.

38. Näin ollen tukioikeuksien alkuperäisen haltijan ja myyjän on luovuttava ehdottomasti oikeudestaan tukioikeuksiin myydessään ne toiselle viljelijälle, mistä seuraa, että siirron vaikutuksesta syntyy uusi oikeus tukioikeuksiin ostajan hyväksi, joka voi tämän jälkeen aktivoida ne. Juuri ostajan olisi saatava vastaavat summat (tilatuet) tulojensa tukemiseksi, koska juuri hän viljelee kyseessä olevaa maatalousmaata. [21] Tukioikeuksiin perustuvien maksujen saamista koskevaa oikeutta ei selvästikään saa erottaa erilleen tukioikeuksien laillisesta omistusoikeudesta.

39. Jos tukioikeuksien siirto ei oikeudellisten seurauksiensa tai oikeusvaikutuksiensa vuoksi [22] johda siihen, että myyjä luopuu täydellisesti oikeudesta saada näihin tukioikeuksiin perustuvat maksut, eikä siihen, että ostajalle syntyy vastaava oikeus saada kyseisiin oikeuksiin perustuvat maksut [23] esimerkiksi heidän välillään tehdyn keskinäisen sopimuksen johdosta (accidentalia negotii), edellytykset tukioikeuksien lainmukaiselle siirrolle eivät ole täyttyneet.

40. Juuri tästä on kyse silloin, kun tukioikeuksien myyjä vaatii kauppasopimuksessa, että hänellä olisi edelleen oltava oikeus saada kyseisiin tukioikeuksiin perustuvat maksut, koska oikeus saada tukioikeuksiin perustuvat maksut on erottamaton osa tukioikeuksien laillista omistusoikeutta riippumatta siitä, koskeeko oikeus saada tällaiset maksut kaikkia tai vain osaa näin siirrettyjä tukioikeuksia.

21 – Tästä syystä ostajan pitäisi olla tukioikeuksien haltija oikeudelliselta kannalta katsoen ja tämän lisäksi myös tilatuen saaja taloudelliselta kannalta katsoen. Tukioikeuksia ei saisi erottaa nimelliseksi omistusoikeudeksi ja tosiasialliseksi omistusoikeudeksi, jolloin tukioikeudet voitaisiin siirtää viime kädessä henkilölle, joka ei viljele vastaavaa maa-alaa.

22 – On merkityksetöntä, miten kyseiset oikeudelliset seuraukset ja oikeusvaikutukset saatiin aikaan, koska käsiteltävänä olevassa asiassa on kyse vastuusta liiketoimen tuloksesta eikä sen muodosta tai muista asiaan liittyvistä seikoista. Tämä on luonteenomaista oikeudellisille tilanteille, joissa osapuolet ovat tekemisissä vaatimusten kanssa, joiden oikeudellinen perusta on julkisoikeudessa, ja juuri tästä on selvästikin kyse asetuksen mukaisten tukioikeuksien osalta. Eli jos siirto ei ole johtanut tukioikeuksien täydelliseen ja lopulliseen siirtoon ja näin ollen kyseisten tukioikeuksien mukaisten maksujen saamista koskevan oikeuden lopulliseen siirtoon, on oikeudellisesti merkityksetöntä, toimivatko osapuolet huolimattomasti vai tahallisesti. Asian kannalta on ratkaisevaa se, että heidän järjestelynsä johdosta siirto ei ollut lopullinen.

23 – Sillä edellytyksellä, että kaikki muut sovellettavat edellytykset ovat täyttyneet.

41. Yhdyn siis ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen huoleen siitä, että käsiteltävässä asiassa toteutettu sopimusjärjestely tuo esiin kysymyksen siitä, merkitseekö sellaisten tukioikeuksien muodollinen siirto, joihin myyjällä on itse asiassa edelleen oikeus sopimuspuolten välisen keskinäisen sopimuksen perusteella, ja sopimus siitä, että ostaja viljelee tukioikeuksia vastaavaa maata asetuksen mukaisesti ,[24] käsiteltävänä olevassa asiassa sellaista siirron muotoa (siirto asiamiehelle), joka ei täytä enää asetuksen 46 artiklan 2 kohdassa vahvistettuja edellytyksiä, joita ovat siirto myymällä tai muutoin ”lopullisesti” siirtämällä. Siirrosta on käsittääkseni todellakin se seuraus, että vastaavat summat (tilatuet) eivät pysyvästi täytä tarkoitustaan avustuksina eli tukioikeuksia vastaavaa maa-alaa tosiasiassa viljelevän viljelijän tulotukena. Kauppasopimuksesta seuraa sen sijaan, että vastaavat summat (tilatuet) tai osa niistä on luovutettava toiselle henkilölle pysyvästi.[25]

42. Edellä olevan perusteella asetuksen 46 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että tukioikeuksien myynnillä tai muulla lopullisella siirrolla maa-alan kanssa tai ilman on varmistettava se, että kyseisten tukioikeuksien myyjä tai siirtäjä ei saa pidättää itselleen millään tavalla sopimuksella tai sopimusmääräyksellä oikeutta saada kyseisiin tukiosuuksiin perustuvat maksut (tilatuet), koska oikeutta saada kyseisiin tukiosuuksiin perustuvat maksut (tilatuet) ei voida erottaa tukioikeuksien laillisesta omistusoikeudesta.

43. Ainoastaan kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on kuitenkin määrittää kysymyksessä olevien sopimusjärjestelyjen ja asianomaisen lausekkeen osalta ne oikeudelliset seuraukset, jotka asetuksen 46 artiklan 2 kohdan edellä mainitunlaisesta tulkinnasta on johdettava.

24 – Eli asetuksen 3 artiklassa vahvistettujen viljelyä koskevien vaatimusten mukaisesti.

25 – Komissio saattaa olla oikeassa väittäessään, että koska tukioikeudet on siirretty vastikkeetta, ostajan ja uuden tukioikeuksien haltijan tehtävänä näyttäisi olevan ”bulvaanina” toimiminen myyjän hyväksi, joka taloudelliselta kannalta katsoen saa edelleen tilatuen – ilman, että sen määrää tai kestoa olisi rajoitettu –, vaikka ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, ettei hän ole enää asetuksen 33 artiklan 1 kohdan c alakohdassa, luettuna yhdessä 2 artiklan a ja c alakohdan kanssa, tarkoitettu viljelijä, tai ainakaan kyseessä olevan maa-alueen viljelijä.

IV Ratkaisuehdotus

44. Ehdotan siis, että unionin tuomioistuin vastaa Oberlandesgericht Oldenburgin esittämään kysymykseen seuraavasti:

Yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä asetuksen (ETY) N:o 2019/93 ja useiden muiden asetusten muuttamisesta 29.9.2003 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1782/2003 46 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että tukioikeuksien myynnillä tai muulla lopullisella siirrolla maa-alan kanssa tai ilman on varmistettava se, että kyseisten tukioikeuksien myyjä tai siirtäjä ei saa pidättää itselleen millään tavalla sopimuksella tai sopimusmääräyksellä oikeutta saada kyseisiin tukiosuuksiin perustuvat maksut, koska oikeutta saada kyseisiin tukiosuuksiin perustuvat maksut ei voida erottaa tukioikeuksien laillisesta omistusoikeudesta.