Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
10 päivänä maaliskuuta 2016 [1]

Yhdistetyt asiat C-333/15 ja C-334/15

María del Pilar Planes Bresco
vastaan
Comunidad Autónoma de Aragón

(Ennakkoratkaisupyyntö – Tribunal Supremo (ylimmän oikeusasteen tuomioistuin, Espanja))

Yhteinen maatalouspolitiikka — Asetus (EY) N:o 1782/2003 — Tilatuki — Tukikelpoiset hehtaarit — Pysyvä laidun — Oikeuden väärinkäyttö

I Johdanto

1. Nurmialueet ovat suuren ekologisen ja esteettisen arvonsa vuoksi välttämätön osa maalaismaisemiamme. Niillä on oleellisia tehtäviä suojeltaessa ympäristöä, jonka säilyttäminen kuuluu SEUT 11 artiklan, kun sitä luetaan yhdessä SEUT 191 artiklan kanssa, mukaan unionin politiikan tavoitteisiin, ja myös ratkaiseva merkitys luonnon monimuotoisuuden kannalta, johon on nimenomaan viime aikoina kiinnitetty paljon huomiota. [2] Tästä syystä voi ihmetyttää, että jäsenvaltiossa evätään viljelijöiltä tukia sillä perusteella, että he ovat muuttaneet tähän asti esimerkiksi tehoviljeltyjä pelto-aloja nurmeksi. Unionin tuomioistuimen on tämän ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä lähinnä selvitettävä, onko unionin oikeus esteenä tällaiselle menettelytavalle.

2. Tämä kysymys tulee esiin Espanjassa sijaitsevan maatilan omistajan María del Pilar Planes Brescon ja Aragonian itsehallintoalueen viranomaisten välisessä oikeusriidassa. Viimeksi mainitut eivät ottaneet Planes Brescon kahdessa suoria tukia koskevassa hakemuksessa tukikelpoiseksi ilmoittamaa pysyvää laidunta huomioon täysimääräisesti, koska ilmoitettu ala oli suurempi kuin useita vuosia aiempana viitekautena. Aragonian itsehallintoalueen säännöstön perusteella näissä olosuhteissa oli katsottava, että maataloustoiminnasta oli tosiasiallisesti luovuttu kokonaan kyseisillä aloilla ja että kyseessä on näin ollen väärinkäytösluonteinen menettely. Molemmat asianosaiset vetoavat unionin oikeuteen näkökantansa tueksi.

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — Ks. Euroopan komission laatima ”luonnon monimuotoisuutta koskeva EU:n strategia vuoteen 2020” (3.5.2011 annettu tiedonanto, KOM(2011) 244 lopullinen), jota Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan parlamentti tukevat; ks. neuvoston päätelmät 21.6.2011 (asiakirja 11978/11) ja 19.12.2011 (asiakirja 18862/11) sekä 20.4.2012 annettu Euroopan parlamentin päätöslauselma (EUVL 2013, C 258 E, s. 99). Tässä yhteydessä on syytä ottaa myös huomioon, että Yhdistyneet kansakunnat on julistanut vuosien 2011 ja 2020 välisen ajanjakson luonnon monimuotoisuuden vuosikymmeneksi.

3. Käsiteltävä tapaus on erityisen merkityksellinen myös siksi, että Euroopan unionin tilintarkastustuomioistuin on jo vuosien ajan kiinnittänyt huomiota Espanjassa pysyvän laitumen tukikelpoisuuden asianmukaisessa arvioinnissa esiintyviin puutteisiin.[3] Kyseinen jäsenvaltio puolustaa kyseessä olevaa säännöstöä siksi osana osoitettujen ongelmien torjumiseen soveltuvia korjaustoimenpiteitä. Kuten tarkemmassa tarkastelussa osoittautuu, se kuitenkin menee näin tehdessään liian pitkälle.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Unionin oikeus*

4. Tätä menettelyä koskevan unionin oikeuden muodostaa asetus N:o 1782/2003,[4] jonka voimassaolo on jo päättynyt. Sillä uudistettiin perusteellisesti viljelijöiden tukijärjestelmä unionissa. Tuotantoon sidottujen tukien tilalle tuli keskeisiltä osin ”tilatuki”, jonka suuruuteen tilan tosiasiallinen tuotanto ei enää vaikuta.[5]

5. Asetuksen N:o 1782/2003 2 artiklan (”Määritelmät”) c alakohdassa ”maataloustoiminnalla” tarkoitetaan ”maataloustuotteiden tuotantoa, kasvatusta tai viljelyä, myös sadonkorjuuta, lypsämistä ja tuotantoeläinten kasvatusta ja pitoa, tai maan säilyttämistä viljelyn ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa, kuten 5 artiklassa säädetään”.

6. Asetuksen N:o 1782/2003 5 artiklassa (”Hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimus”) säädetään muun muassa seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että maatalousmaa, erityisesti maa, jota ei enää käytetä tuotantoon, säilytetään viljelyn ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa. Jäsenvaltiot määrittelevät kansallisella tai alueellisella tasolla hyvää maataloutta ja ympäristöä koskevat vähimmäisvaatimukset liitteessä IV esitetyn kehyksen perusteella, – –

2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että niiden vuoden 2003 pinta-alatukihakemusten määräpäivänä pysyvänä laitumena ollut maa-ala säilytetään samassa käytössä.

– –”

7. Asetuksen N:o 1782/2003 29 artiklassa (”Maksurajoitukset”) säädetään 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.”

8. Asetuksen N:o 1782/2003 36 artiklan (”Tuen maksaminen”) 1 kohdassa säädetään, että tilatuki maksetaan tukioikeuksien osalta.

3 — Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomukset varainhoitovuodelta 2014 (EUVL 2015, C 373, s. 1), kohta 7.21 ja laatikko 7.8; varainhoitovuodelta 2012 (EUVL 2013, C 331, s. 1), laatikko 3.1; varainhoitovuodelta 2011 (EUVL 2012, C 344, s. 1), kohta 3.20 ja liite 3.2; varainhoitovuodelta 2010 (EUVL 2011, C 326, s. 1), kohta 3.31 ja liite 3.2; varainhoitovuodelta 2009 (EUVL 2010, C 303, s. 1), kohta 3.38 ja liite 3.2 sekä varainhoitovuodelta 2008 (EUVL 2009, C 269, s. 1), kohta 5.36 ja liite 5.1.

4 — 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, (EY) N:o 1254/1999 ja (EY) N:o 2529/2001 muuttamisesta 29.9.2003 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1782/2003 (EUVL L 270, s. 1), joka kumottiin 19.1.2009 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 73/2009 (EUVL L 30, s. 16). Viimeksi mainittu asetus kumottiin puolestaan 17.12.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1307/2013 (EUVL L 347, s. 608).

5 — Tilatukijärjestelmän toimintatavan ymmärtämiseksi ks. myös ratkaisuehdotukseni Vonk Noordegraaf (C-105/13, EU:C:2014:64, 23–25 kohta).

9. Asetuksen N:o 1782/2003 43 artiklassa (”Tukioikeuksien määrääminen”) säädetään, miten tukioikeudet oli alun perin laskettava. Tätä varten oli laskettava ensin viitemäärä, joka 37 artiklan mukaan vastaa niiden tukien keskiarvoa, jotka viljelijä oli saanut vanhassa tukijärjestelmässä viimeisten kolmen vuoden aikana ennen muutosta eli vuosina 2000–2002. Kyseinen viitemäärä jaettiin tämän jälkeen kyseisenä ajanjaksona keskimäärin käytössä olleelle maa-alalle. Viljelijä sai näin ollen tällä perusteella mainitun alan hehtaarimäärää vastanneen määrän tukioikeuksia, joilla oli tietty arvo.

10. Asetuksen N:o 1782/2003 44 artiklan (”Tukioikeuksien käyttö”) nyt käsiteltävän asian kannalta merkityksellisessä versiossa säädetään muun muassa seuraavaa:

”1. Tukioikeudesta, johon liittyy tukikelpoinen hehtaari, maksetaan tukioikeuden mukaisesti vahvistettu määrä.

2. ’Tukikelpoisilla hehtaareilla’ tarkoitetaan tilan maatalousalaa, joka on ollut peltona tai pysyvänä laitumena, lukuun ottamatta pysyvillä kasveilla, metsänä tai muussa kuin maatalouskäytössä olleita aloja. [6]

3. Viljelijän on ilmoitettava viljelylohkot, jotka vastaavat tukioikeuksiin liittyvää tukikelpoista hehtaarimäärää. – –

– –”

11. Käsiteltävässä asiassa ovat merkityksellisiä myös asetuksen N:o 1782/2003 täytäntöön panemiseksi annetut, nyt jo kumotut asetukset N:o 795/2004 [7] ja N:o 796/2004. [8]

12. Asetuksen N:o 795/2004 2 artiklan a alakohdassa ”maatalousmaalla” tarkoitetaan ”pellon, pysyvien laidunten ja pysyvien viljelmien kokonaispinta-alaa”.

13. Asetuksen N:o 795/2004 2 artiklan e alakohdassa pysyvien laidunten käsite määritellään viittaamalla asetuksen N:o 796/2004 2 artiklan 2 alakohtaan.

14. Asetuksen N:o 796/2004 2 artiklan 2 alakohdan mukaan ”pysyvä laidun” tarkoittaa ”maata, jota käytetään vähintään viisi vuotta heinäkasvien tai muiden nurmirehukasvien kasvattamiseen joko luonnollisesti (itseuudistuva) tai viljelemällä (kylvämällä) ja joka ei kuulu tilan viljelykiertojärjestelmään”.

6 — Kun viiniala sisällytettiin tilatukijärjestelmään viinialan yhteisestä markkinajärjestelystä, asetusten (EY) N:o 1493/1999, (EY) N:o 1782/2003, (EY) N:o 1290/2005 ja (EY) N:o 3/2008 muuttamisesta sekä asetusten (ETY) N:o 2392/86 ja (EY) N:o 1493/1999 kumoamisesta 29.4.2008 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 479/2008 (EUVL L 148, s. 1), asetuksen N:o 1782/2003 44 artiklan 2 kohdan sanamuoto muutettiin asetuksen N:o 479/2008 123 artiklan 5 kohdalla seuraavasti: ”’Tukikelpoisilla hehtaareilla’ tarkoitetaan tilan maatalousalaa lukuun ottamatta metsänä tai muussa kuin maatalouskäytössä olleita aloja.” Tätä muutosta sovellettiin asetuksen N:o 479/2008 129 artiklan 2 kohdan c alakohdan nojalla 1.1.2009 alkaen, eikä se ole merkityksellinen nyt käsiteltävässä asiassa.

7 — Asetuksessa (EY) N:o 1782/2003 säädetyn tilatukijärjestelmän täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 21.4.2004 annettu komission asetus (EY) N:o 795/2004 (EUVL L 141, s. 1, oikaisu EUVL L 291, s. 18), joka kumottiin asetuksen (EY) N:o 73/2009 III osastossa säädetyn tilatukijärjestelmän täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 29.10.2009 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 1120/2009 (EUVL L 316, s. 1).

8 — – – täydentävien ehtojen, tuen mukauttamisen ja yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 21.4.2004 annettu komission asetus (EY) N:o 796/2004 (EUVL L 141, s. 18), sellaisena kuin se on muutettuna asetuksen (EY) N:o 796/2004 muuttamisesta ja oikaisemisesta 11.2.2005 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 239/2005 (EUVL L 42, s. 3) ja joka kumottiin asetuksen (EY) N:o 73/2009 täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 30.11.2009 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 1122/2009 (EUVL L 316, s. 65).

B *Espanjan oikeus*

15. Aragonian itsehallintoalueen maatalous- ja elintarvikeasioista vastaavan ministeriön 24.1.2007 antaman määräyksen [9] 13 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Pysyviä laitumia pidetään tukikelpoisina kuitenkin vain sellaisten maatilojen osalta, joille on laskettu rehuala tilatukioikeuksien myöntämistä varten ja joiden enimmäispinta-ala ei ylitä tilatukioikeuksien myöntämiseksi huomioon otetun rehualan keskiarvoa. Pysyvät laitumet, jotka on ilmoitettu tässä momentissa säädettyä määrää suuremmiksi, eivät ole tukikelpoisia, koska edunsaajan on katsottava luoneen keinotekoisesti tuen saamiseen vaaditut edellytykset asetuksen
(EY) N:o 1782/2003 29 artiklassa säädetyllä tavalla.”

16. Aragonian itsehallintoalueen maatalous- ja elintarvikeasioista vastaavan ministeriön 24.1.2008 antaman määräyksen [10] 16 §:n sanamuoto vastaa olennaisilta osin edellä mainitun määräyksen sanamuotoa, mutta siinä määrätään lisäksi seuraavaa:

”Edellä olevaa momenttia ei sovelleta, jos viljelijä osoittaa olevansa hakemuksen tekohetkellä karjatilan omistaja ja käyttävänsä ilmoitettua pysyvää laidunta kyseisen tilan karjan ruokkimiseen.”

III Pääasian oikeudenkäynti ja menettely unionin tuomioistuimessa

17. Planes Bresco jätti vuosina 2007 ja 2008 pinta-alaan perustuvia suoria tukia koskevan hakemuksen asetuksen N:o 1782/2003 nojalla.

18. Aragonian itsehallintoalueen toimivaltainen viranomainen pienensi hakemuksissa ilmoitettuja pinta-aloja siltä osin kuin tukikelpoiseksi pysyväksi laitumeksi ilmoitettu ala ylitti tukioikeuksien laskennassa aikanaan huomioon otettujen rehualojen keskiarvon. Itsehallintoalueen oikeuden mukaan tällaisessa tapauksessa on katsottava, että tuen saamisen edellytykset luotiin keinotekoisesti keskiarvon ylittävän alan osalta.

19. Kyseisistä päätöksistä nostettuja kanteita ei ole toistaiseksi hyväksytty.

20. Asiaa käsittelevä Tribunal Supremo (Espanjan ylimmän oikeusasteen tuomioistuin) on tässä yhteydessä epävarma asetuksen N:o 1782/2003 tulkinnasta ja esitti unionin tuomioistuimelle seuraavat kaksi ennakkoratkaisukysymystä:

”1) Onko – – asetuksen – – N:o 1782/2003 43 ja 44 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan mitkään sellaiset pysyvien laidunten pinta-alat, jotka viljelijä on ilmoittanut ja jotka ylittävät pinta-alat, jotka otettiin aikanaan huomioon määritettäessä hänelle kuuluvia normaaleja oikeuksia, eivät ole tukikelpoisia hehtaareja, ja jonka mukaan näiden pinta-alojen sisällyttäminen tukikelpoisiin hehtaareihin ja siten peltojen korvaaminen laitumilla edellyttää sitä, että laitumia käytetään tosiasiallisesti karjankasvatukseen sinä kalenterivuonna, jolta viljelijä vaatii tukioikeuksia?

Ja mikäli edellä mainittuun kysymykseen vastataan kieltävästi:

2) Onko – – asetuksen – – N:o 1782/2003 29 artiklaa tulkittava siten, että kun sen mukaan tukijärjestelmistä ei makseta tukea edunsaajille, ’joiden osalta on osoitettu, että he ovat keinotekoisesti luoneet kyseisten tukien saamiseen vaaditut edellytykset saadakseen hyötyä kyseisen tukijärjestelmän tavoitteiden vastaisesti’, jäsenvaltioilla ei ole oikeutta hyväksyä yleisesti sovellettavia

9 — Orden de 24 de enero de 2007, del Departamento de Agricultura y Alimentación (Boletin Oficial de Aragón, nro 13, 31.1.2007, s. 1310).

10 — Orden de 24 de enero de 2008, del Departamento de Agricultura y Alimentación (Boletin Oficial de Aragón, nro 12, 30.1.2008, s. 956).

säännöksiä, joilla pienennetään (pysyvien laidunten) ’tukikelpoisten hehtaarien’ määrää, kuvaamalla objektiivisesti yleisiä tilanteita, joissa oletetaan edunsaajan luoneen keinotekoisesti edellytykset saadakseen tuen, ilman että osoitetaan konkreettisesti ja tietyn viljelijän osalta, millaista toimintaa kyseinen viljelijä on harjoittanut ja miten hän on menetellyt?”

21. Unionin tuomioistuimessa vireillä olevassa oikeudenkäyntimenettelyssä kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Euroopan komissio ja Espanjan kuningaskunta.

IV Oikeudellinen arviointi

A *Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys*

22. Ensimmäisessä kysymyksessään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko asetuksen N:o 1782/2003 kanssa ristiriidassa sellainen kansallinen säännöstö, jonka mukaan tilatukijärjestelmästä maksettavia tukia koskevan hakemuksen yhteydessä kaikki sellaiset pysyvien laidunten pinta-alat, jotka viljelijä on ilmoittanut ja jotka ylittävät hänelle kuuluvia tukioikeuksia aikanaan määritettäessä huomioon otetut rehualat, ovat tukikelpoisia hehtaareja vain, jos niitä käytetään tosiasiallisesti karjanhoitoon.

23. Tähän kysymykseen vastaaminen edellyttää sen tutkimista, voidaanko pysyvän laitumen tukikelpoisuuden edellytykseksi asettaa se, että laidunten pinta-alat olivat vastaavan suuruiset jo viljelijän tukioikeuksien määrittämisajankohtana tai että jos näin ei ole, että kyseisiä aloja käytetään tällä hetkellä tosiasiallisesti karjanhoitoon esimerkiksi rehualoina.

24. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymys koskee sekä asetuksen N:o 1782/2003 43 että sen 44 artiklaa. Alan tukikelpoisuuden arvioinnissa merkityksellinen on kuitenkin ainoastaan viimeksi mainittu säännös, koska asetuksen 43 artiklassa säädetään yksinomaan tukioikeuksien alkuperäisestä laskennasta.

25. Asetuksen N:o 1782/2003 44 artiklan 2 kohdan käsiteltävässä asiassa merkityksellisen version mukaan ”tukikelpoisia hehtaareja” voi olla tilan maatalousala, joka on ollut peltona tai pysyvänä laitumena, lukuun ottamatta pysyvillä kasveilla, metsänä tai muussa kuin maatalouskäytössä olleita aloja. Näin ollen seuraavien kolmen edellytyksen on täytyttävä, jotta alaa voidaan pitää kyseisessä säännöksessä tarkoitettuina tukikelpoisina hehtaareina: kyseessä on oltava *maatalousmaa*, joka on osa *tilaa* ja jota käytetään *maataloustoimintaan*.[11]

26. Ensinnäkin kyseessä on oltava *maatalousmaa*. Asetuksen N:o 795/2004 2 artiklan a alakohdassa kyseisellä käsitteellä tarkoitetaan ”pellon, pysyvien laidunten ja pysyvien viljelmien kokonaispinta-alaa”.

27. Käsiteltävässä asiassa pysyväksi laitumeksi ilmoitettujen hehtaarien tukikelpoisuus on kiistanalaista. Asetuksen N:o 795/2004 2 artiklan e alakohdassa, luettuna yhdessä asetuksen N:o 796/2004 2 artiklan 2 kohdan kanssa, tarkoitetut pysyvät laitumet ovat maata, jota käytetään vähintään viisi vuotta heinäkasvien tai muiden nurmirehukasvien kasvattamiseen joko luonnollisesti (itseuudistuva) tai viljelemällä (kylvämällä) ja joka ei kuulu tilan viljelykiertojärjestelmään. Se, täyttävätkö kyseessä olevat alat tosiasiallisesti nämä vaatimukset, ei ole pääasiassa kiistanalaista, ja tämän arviointi olisi sitä paitsi kansallisten viranomaisten tehtävä.

11 — Ks. tuomio Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, 54 kohta).

28. Toiseksi ollakseen asetuksen N:o 1782/2003 44 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla tukikelpoinen alan on kuuluttava kyseisen viljelijän *tilaan*.[12] Oikeuskäytännön mukaan tämä edellytys täytyy, kun viljelijä voi toimia tällä alalla riittävän itsenäisesti maataloustoimintaansa harjoittaakseen.[13] Tämäkin on riidatonta pääasiassa.

29. Kolmanneksi maatalousmaan tukikelpoisuus edellyttää, että sitä käytetään *maataloustoimintaan*.[14] Maataloustuotteiden tuotantoa, kasvatusta tai viljelyä voidaan helposti pitää tällaisena toimintana. Kyseiset toiminnot sisältyvät siksi myös asetuksen N:o 1782/2003 2 artiklan c alakohdassa esitettyyn määritelmään. Kyseisessä säännöksessä maataloustoiminnan käsitteeseen sisällytetään kuitenkin myös maan säilyttäminen viljelyn ja *ympäristön* kannalta hyvässä kunnossa, kuten 5 artiklassa säädetään.

30. Toisin kuin Aragonian itsehallintoalueen oikeudessa näytetään edellytettävän,[15] *maataloustoiminta* ei näin ollen edellytä pysyvän laitumen käyttämistä maataloustuotteiden tuotantoon. Asetuksen N:o 1782/2003 2 artiklan c alakohdassa esitetyn maataloustoiminnan käsitteen määritelmän mukaan myös pelkästään maan säilyttämistä viljelyn ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa pidetään nimittäin jo tällaisena toimintana. Asetuksen 5 artiklan mukaan tällä tarkoitetaan lisäksi nimenomaan maata, jota ei enää käytetä tuotantoon. Kuten unionin tuomioistuin on jo todennut tässä yhteydessä, tukikelpoiseksi on näin ollen katsottava myös ala, jonka käytöllä pyritään saavuttamaan pääasiallisesti maisemanhoidon ja ympäristönsuojelun tavoitteita.[16]

31. Siltä osin kuin viljelijän tukihakemuksessa ilmoittamat alat siis täyttävät nämä kolme edellytystä, ne ovat asetuksen N:o 1782/2003 44 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja ”tukikelpoisia hehtaareita”. Kyseisten alojen jokainen hehtaari oikeuttaa yhdessä jokaisen viljelijällä olevan tukioikeuden kanssa tukioikeuden mukaisesti vahvistetun määrän maksamiseen. Asetuksessa ei sen sijaan anneta jäsenvaltioille mahdollisuutta asettaa tukikelpoisuudelle muita ehtoja.

32. Tästä syystä on lisäksi merkityksetöntä, olivatko pysyväksi laitumeksi ilmoitetut alat sellaisinaan – esimerkiksi rehualoina – olemassa jo tukioikeuksien laskentahetkellä vai muutettiinko ne vasta jälkikäteen esimerkiksi peltomaasta pysyväksi laitumeksi. Normaaleja tukioikeuksia ei ole sidottu tiettyihin aloihin, koska tilatukijärjestelmässä myönnetään tuotantomääristä riippumattomia suoria tukia.[17]

33. Asetuksen systematiikkaan liittyvät näkökohdat tukevat tätä päätelmää. Esimerkiksi asetuksen N:o 1782/2003 46 artiklan 2 kohdassa yhtäältä vahvistetaan, ettei tukioikeuksia tarvitse lähtökohtaisesti aktivoida nimenomaan niillä aloilla, joille ne aikanaan jaettiin. Kyseisen säännöksen mukaan tukioikeudet voidaan nimittäin ”siirtää myymällä tai muutoin lopullisesti siirtämällä ne maa-alan kanssa tai ilman”.

34. Toisaalta on viitattava asetuksen N:o 1782/2003 53 artiklaan, johon sisältyy tukioikeuksien määrittämistä koskeva erityissäännös, jota sovelletaan, jos viljelijä oli viitekautena eli vuosina 2000–2002 sitoutunut kesannoimaan osan tilansa maasta. Nimenomaisesti poiketen siitä, mitä 44 artiklan 2 kohdassa säädetään, 54 artiklan 2 kohdassa säädetään tässä yhteydessä, että kesannointitukioikeuden osalta kyseeseen tulevat lähtökohtaisesti ainoastaan peltona olevat

12 — Ks. tuomio Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, 58 kohta).

13 — Tuomio Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, 58 ja 62 kohta); tuomio Wree (C-422/13, EU:C:2015:438, 44 kohta) ja tuomio Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, 58 kohta).

14 — Tuomio Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, 63 kohta).

15 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 16 kohta.

16 — Tuomio Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, 49 kohta).

17 — Ks. asetuksen N:o 1782/2003 johdanto-osan 24 perustelukappale, jonka mukaan ”on tarpeen täydentää siirtymistä tuotantotuesta tuottajatukeen ottamalla käyttöön tuotantomääristä riippumattoman maatilakohtaisen tilatuen järjestelmä”.

maatalousalat. Kyseisessä säännöksessä tukioikeus sidotaan näin ollen poikkeuksellisesti tietyn tyyppisiin tukikelpoisiin hehtaareihin. Vastakkaispäätelmänä käy siis selvästi ilmi, että normaalien tukioikeuksien määrittämishetkellä vallinneet olosuhteet eivät vaikuta muutoin siihen, millä tukikelpoisilla hehtaareilla tukioikeudet voidaan myöhemmin aktivoida.

35. On myös asetuksen N:o 1782/2003 tavoitteiden mukaista, että pysyvää laidunta pidetään tukikelpoisena riippumatta sen muusta aiemmasta käyttötarkoituksesta tai tosiasiallisesta käytöstä maataloustuotteiden tuotantoon. Asetuksen johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa nimenomaisesti korostetaan pysyvien laidunten myönteisiä ympäristövaikutuksia.[18] Tämän tavoitteen mukaisesti asetuksen N:o 1782/2003 5 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltiot velvoitetaan varmistamaan, että tukijärjestelmän muutosajankohtana vuonna 2003 pysyvänä laitumena ollut maa-ala säilytetään samassa käytössä.

36. Tätä tarkoitusta varten jäsenvaltiot voivat asetuksen N:o 796/2004 4 artiklan nojalla lisäksi toteuttaa erityistoimenpiteitä, jos kansalliset tai alueelliset pysyvät laitumet vähentyvät. Näin ollen esimerkiksi viljelijät, joilla on käytössään pysyvänä laitumena olevasta maa-alasta muulla tavalla käytettäväksi muutettua maata, voidaan velvoittaa muuttamaan se takaisin pysyvänä laitumena olevaksi maaksi.[19]

37. Asetus N:o 1782/2003 ei näin ollen estä millään tavoin pysyvien laidunten laajentumista, vaan sillä pyritään pysyvien laidunten myönteisten ympäristövaikutusten vuoksi pikemminkin varmistamaan niiden säilyminen. Vain pysyvien laidunten *vähentyminen* oikeuttaa jäsenvaltiot toteuttamaan mahdollisesti vastatoimenpiteitä.

38. Ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on näin ollen vastattava, että asetusta N:o 1782/2003 ja erityisesti sen 44 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että niiden kanssa on ristiriidassa sellainen kansallinen säännöstö, jonka mukaan kaikki sellaiset pysyvien laidunten pinta-alat, jotka viljelijä on ilmoittanut ja jotka ylittävät rehualat, jotka otettiin aikanaan huomioon määritettäessä hänelle kuuluvia tukioikeuksia, ovat tukikelpoisia hehtaareja vain, jos niitä käytetään tosiasiallisesti karjanhoitoon.

B *Toinen ennakkoratkaisukysymys*

39. Toisella kysymyksellä pyritään selvittämään, onko asetuksen N:o 1782/2003 29 artikla esteenä pääasiassa riidanalaisen kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, johon – mikäli tilatukihakemuksessa ilmoitetut pysyvien laidunten pinta-alat ylittävät tukioikeuksia määritettäessä aikanaan huomioon otetut rehualat – sisältyy lakisääteinen olettama siitä, että viljelijä on luonut keinotekoisesti tuen saamiseen vaaditut edellytykset.

40. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää tämän kysymyksen ainoastaan siltä varalta, että sen ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava kieltävästi. Edellä esittämieni toteamusten perusteella toiseen kysymykseen ei ole tarpeen vastata, mutta käsittelen sitä jäljempänä toissijaisesti.

41. Asetuksen N:o 1782/2003 29 artiklan mukaan tukea ei makseta edunsaajille, joiden osalta on todettu, että he ovat keinotekoisesti luoneet kyseisten tukien saamiseen vaaditut edellytykset saadakseen hyötyä kyseisen tukijärjestelmän tavoitteiden vastaisesti.

18 — Asetuksen N:o 1782/2003 johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa todetaan, että ”koska pysyvillä laitumilla on myönteisiä ympäristövaikutuksia, on aiheellista hyväksyä toimenpiteitä, joilla kannustetaan nykyisten pysyvien laidunten säilyttämiseen entisellään ja vältetään suurten alueiden muuttaminen peltomaaksi”.

19 — Asetuksen N:o 796/2004 4 artiklan 2 kohta.

42. Espanja katsoo, että kyseessä oleva kansallinen säännöstö on yhteensopiva edellä mainitun asetuksen säännöksen kanssa. Espanjan mukaan on estettävä se, että tilatukijärjestelmän tukia saataessa aikanaan tukioikeuksien jakamiseen johtaneet peltojen pinta-alat korvataan perusteettomasti ja väärinkäyttöä merkitsevällä tavalla laidunten pinta-aloilla, koska peltomaan laitumella korvaamisen taustalla on todellisuudessa aidosta maatalouden harjoittamisesta luopuminen.

43. Asetuksen N:o 1782/2003 29 artikla vastaa sanamuotonsa perusteella olennaisilta osin asetuksen N:o 2988/95[20] 4 artiklan 3 kohtaa, johon voidaan katsoa olevan kodifioitu tuolloin unionin tuomioistuimen vakiintunut oikeuskäytäntö, jonka mukaan unionin oikeuteen ei saa vedota vilpillisesti tai sitä ei saa käyttää väärin.[21] Unionin oikeuden säännöstön soveltamista ei nimittäin voida laajentaa väärinkäytösluonteisiin taloudellisten toimijoiden menettelyihin.[22]

44. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tuen mahdollisen saajan väärinkäytösluonteisen menettelyn toteennäyttäminen edellyttää yhtäältä sellaista objektiivisten olosuhteiden kokonaisuutta, josta ilmenee, että vaikka merkityksellisessä säännöstössä vahvistettuja edellytyksiä on muodollisesti noudatettu, unionin säännöstöllä tavoiteltua päämäärää ei ole saavutettu, ja toisaalta tahtoa saada unionin säännöstöstä johtuva etuus luomalla keinotekoisesti sen saamiseen vaaditut edellytykset.[23] Tämän toteaminen on kansallisen tuomioistuimen tehtävä. Todisteet on esitettävä kansallisten oikeussääntöjen mukaisesti, kuitenkin siten, että unionin oikeuden tehokasta vaikutusta ei heikennetä.[24]

45. Asetuksen N:o 1782/2003 29 artiklan soveltaminen edellyttää siksi sekä objektiivisen että subjektiivisen osatekijän olemassaoloa. Näin ollen säännöstölle, jossa yleisesti ja irrallaan konkreettisten olosuhteiden arvioinnista oletetaan, että viljelijä on ilmoitettujen pysyvien laidunten ylimääräisten pinta-alojen osalta keinotekoisesti luonut tukien saamiseen vaaditut edellytykset, ei lähtökohtaisesti voi saada tukea asetuksen N:o 1782/2003 29 artiklasta.

46. Kuten komissio perustellusti toteaa, etenkään jo mahdollisen väärinkäytöksen objektiivista osatekijää ei voida määrittää. Uudessa tukijärjestelmässä unionin lainsäätäjän oli tarkoitus nimenomaan irrottaa viljelijöiden tilatuet mahdollisimman pitkälti tuotantomääristä.[25] On siis täysin tilatukijärjestelmän tavoitteen mukaista, että viljelijä aktivoi tukioikeudet siksi pysyvien laidunten pinta-aloilla, jotka ovat asetuksen N:o 1782/2003 44 artiklan 2 kohdan vaatimusten mukaisesti tukikelpoisia.

20 — Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 18.12.1995 annettu neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 2988/95 (EYVL L 312, s. 1). Useisiin muihin unionin säädöksiin sisältyy tämän säännöksen esikuvan mukaisesti laadittu säännös, ks. esim. jo yhteisen maatalouspolitiikan mukaisia suoran tuen järjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä 17.5.1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1259/1999 (EYVL L 160, s. 113) 7 artikla tai nimenomaan ”säännösten kiertämistä koskevaksi lausekkeeksi” nimitetty maatalouden yhteisestä markkinajärjestelystä ja tiettyjä maataloustuotteita koskevista erityissäännöksistä 22.10.2007 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1234/2007 (yhteisiä markkinajärjestelyjä koskeva asetus) (EUVL L 299, s. 1) 193 artikla sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä maaseudun kehittämisen tukitoimenpiteitä koskevien tarkastusmenettelyjen ja täydentävien ehtojen täytäntöönpanon osalta 27.1.2011 annetun komission asetuksen (EU) N:o 65/2011 (EUVL L 25, s. 8) 4 artiklan 8 kohta.

21 — Vastaavasti myös julkisasiamies Alber ratkaisuehdotuksensa Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:252) 80 kohdassa. Kyseisestä oikeuskäytännöstä ks. tuomio Kefalas ym. (C-367/96, EU:C:1998:222, 20 kohta); tuomio Diamantis (C-373/97, EU:C:2000:150, 33 kohta); tuomio Halifax ym. (C-255/02, EU:C:2006:121, 68 kohta); tuomio Agip Petroli (C-456/04, EU:C:2006:241, 19 kohta) ja tuomio SICES ym. (C-155/13, EU:C:2014:145, 29 kohta).

22 — Ks. tuomio Cremer (125/76, EU:C:1977:148, 21 kohta); tuomio General Milk Products (C-8/92, EU:C:1993:82, 21 kohta); tuomio Halifax ym. (C-255/02, EU:C:2006:121, 69 kohta); tuomio Agip Petroli (C-456/04, EU:C:2006:241, 20 kohta); tuomio Vonk Dairy Products (C-279/05, EU:C:2007:18, 31 kohta) ja tuomio Christodoulou ym. (C-116/12, EU:C:2013:825, 63 kohta).

23 — Ks. tuomio Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, 52 kohta ja sitä seuraava kohta); tuomio Eichsfelder Schlachtbetrieb (C-515/03, EU:C:2005:491, 39 kohta); tuomio Halifax ym. (C-255/02, EU:C:2006:121, 74 kohta ja sitä seuraava kohta); tuomio Cadbury Schweppes (C-196/04, EU:C:2006:544, 64 kohta); tuomio Unkari v. Slovakia (C-364/10, EU:C:2012:630, 58 kohta); tuomio Christodoulou ym. (C-116/12, EU:C:2013:825, 64 kohta) ja tuomio Slancheva sila (C-434/12, EU:C:2013:546, 29 kohta).

24 — Ks. tuomio Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, 54 kohta); tuomio Christodoulou ym. (C-116/12, EU:C:2013:825, 65 kohta) ja tuomio Slancheva sila (C-434/12, EU:C:2013:546, 30 kohta).

25 — Ks. vielä asetuksen N:o 1782/2003 johdanto-osan 24 perustelukappale.

47. Lisäksi on huomautettava, että Espanja tuo huomautuksissaan itse esiin tapauksia, joissa ”jotkin edunsaajat” ovat ilmoittaneet pysyvän laitumen väärinkäytösluonteisesti. Etenkään tämän perusteella ei ole syytä katsoa, ettei kuvaillun kaltaisia väärinkäytöksiä voitaisi torjua tehokkaasti soveltamalla johdonmukaisesti kattavia säännöstöjä, joita on jo annettu unionin tasolla tehokkaan valvonnan takaamiseksi.

48. Vakuuttavina ei voida pitää myöskään Espanjan toteamuksia, joissa luodaan yhteys riidanalaisen säännöstön ja tilintarkastustuomioistuimen esittämien pysyvän laitumen tukikelpoisuuden arvioinnin puutteellisuutta koskevien huomautusten [26] välille. Tämä arvostelu kohdistuu nimittäin sellaisia pinta-aloja koskeviin maksusuorituksiin, jotka eivät täytä asetuksen N:o 1782/2003 44 artiklan 2 kohdassa säädettyjä tukikelpoisuusvaatimuksia. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämistä tiedoista voidaan kuitenkin päätellä, että siinä vireillä olevissa oikeudenkäyntimenettelyissä tiettyjen kokonaan pysyvästä laitumesta koostuvien tukikelpoisten hehtaarien olemassaolo on riidatonta asianosaisten välillä.

49. Toiseen ennakkoratkaisukysymykseen on näin ollen vastattava siten, että asetuksen N:o 1782/2003 29 artikla on esteenä kansalliselle säännöstölle, johon – mikäli viljelijän tilatukihakemuksessa ilmoitetut pysyvien laidunten pinta-alat ylittävät hänen tukioikeuksiaan määritettäessä aikanaan huomioon otetut rehualat – sisältyy lakisääteinen olettama siitä, että kyseinen viljelijä on luonut keinotekoisesti tuen saamiseen vaaditut edellytykset.

V Ratkaisuehdotus

50. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että Tribunal Supremon ennakkoratkaisupyyntöön vastataan seuraavasti:

Asetusta (EY) N:o 1782/2003, erityisesti sen 44 artiklan 2 kohtaa ja 29 artiklaa, on tulkittava siten, että niiden kanssa on ristiriidassa sellainen kansallinen säännöstö, jonka mukaan tilatukijärjestelmästä maksettavia tukia koskevan hakemuksen yhteydessä kaikki sellaiset pysyvien laidunten pinta-alat, jotka viljelijä on ilmoittanut ja jotka ylittävät hänelle kuuluvia tukioikeuksia aikanaan määritettäessä huomioon otetut rehualat, ovat tukikelpoisia hehtaareja vain, jos niitä käytetään tosiasiallisesti karjanhoitoon, ja jonka mukaan muussa tapauksessa oletetaan, että viljelijä on luonut keinotekoisesti tukien saamiseen vaaditut edellytykset.

26 — Ks. edellä alaviitteessä 3 mainitut todisteet.