JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JÁN MAZÁK
8 päivänä heinäkuuta 2010 [1]

1. Tässä Verwaltungsgericht Schwerinin (Schwerinin hallintotuomioistuin) (Saksa) esittämässä ennakkoratkaisupyynnössä pyydetään tulkitsemaan neuvoston asetuksen (EY) N:o 1782/2003 [2] 40 artiklan 5 kohtaa. Pääasiassa on pohjimmiltaan kyse André Grootesin ja Amt für Landwirtschaft Parchimin (Parchimin maatalousvirasto, jäljempänä Amt) välisestä oikeusriidasta, joka koskee sitä, onko tietylle maa-alueelle (jäljempänä kyseessä oleva maa-ala) myönnettävä pellon vai laitumen asema. Tämä kysymys on merkityksellinen laskettaessa tukioikeuksien määrää. [3]

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Euroopan unionin lainsäädäntö*

2. Asetuksessa säädetään, että viljelijöiden tilatukeen sovelletaan tilatukijärjestelmää. Asetuksen 40 artiklan otsikkona on ”Viljelijän kohtaamat vaikeudet”, ja siinä säädetään seuraavaa:

”1. Poiketen siitä, mitä 37 artiklassa säädetään, viljelijä, jonka tuotantoa ovat viitekaudella vakavasti haitanneet ennen viitekautta

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), sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston asetuksella (EY) N:o 319/2006 (EUVL L 58, s. 32). Tässä yhteydessä voidaan todeta, että kansalliset tuomioistuimet ovat esittäneet tähän mennessä kymmenen edellä mainittua asetusta koskevaa ennakkoratkaisupyyntöä: ks. asia C-420/06, Jager, tuomio 11.3.2008 (Kok., s. I-1315); asia C-428/07, Horvath, tuomio 16.7.2009 (Kok., s. I-6355); asia C-449/08, Elbertsen, tuomio 22.10.2009 (Kok., s. I-10241); asia C-470/08, van Dijk, tuomio 21.1.2010 (Kok., s. I-603); asia C-434/08, Harms, tuomio 20.5.2010 (Kok., s. I-4431) ja seuraavat vireillä olevat asiat: asia C-61/09, Niedermair-Schiemann (jossa esitin ratkaisuehdotuksen 11.5.2010); asia C-133/09, Uzonyi; asia C-153/09, Agrargut Bäbelin; yhdistetyt asiat C-230/09 ja C-231/09, Etling ja Etling ja asia C-536/09, Omejc.

3 – Mecklenburg-Vorpommerin osavaltiossa pellolle myönnettävä pinta-alatuki on 308,50 euroa hehtaaria kohden, mutta pysyvän laitumen pinta-alatuki on ainoastaan 59,84 euroa hehtaaria kohden.

tai sen aikana ilmenneet ylivoimaiset esteet tai poikkeukselliset olosuhteet, voi pyytää, että viitemäärä laskettaisiin viitekauteen sisältyvän sellaisen kalenterivuoden (sisältyvien kalenterivuosien) perusteella, jona (joina) ylivoimaiset esteet tai poikkeukselliset olosuhteet eivät vaikuttaneet.

– –

3. Viljelijän on ilmoitettava ylivoimaisista esteistä tai poikkeuksellisista olosuhteista – ja esitettävä niistä toimivaltaista viranomaista tyydyttävät todisteet – kirjallisesti viranomaiselle kunkin jäsenvaltion vahvistamassa määräajassa.

4. Toimivaltaisen viranomaisen on hyväksyttävä ylivoimaiseksi esteeksi tai poikkeuksellisiksi olosuhteiksi esimerkiksi seuraavat:

a) viljelijän kuolema;

b) viljelijän pitkäaikainen työkyvyttömyys;

c) vakava luonnononnettomuus, joka koskee merkittävää osaa tilan maatalousmaasta;

d) kotieläintuotantoon tarkoitettujen tilan rakennusten tuhoutuminen onnettomuudessa;

e) eläinkulkutauti, joka koskee viljelijän koko karjaa tai osaa siitä.

5. Tämän artiklan 1, 2 ja 3 kohtaa sovelletaan soveltuvin osin viljelijöihin, joilla oli viitekaudella [neuvoston] asetuksen (ETY) N:o 2078/92 [(EYVL L 215, s. 85)] ja (EY) N:o 1257/1999 [(EYVL L 160, s. 80)] mukaisia maatalouden ympäristösitoumuksia.

Siinä tapauksessa, että sitoumukset kattoivat sekä viitekauden että tämän artiklan 2 kohdassa tarkoitetun kauden, jäsenvaltioiden on vahvistettava objektiivisin perustein ja

tavalla, jolla taataan viljelijöiden tasapuolinen kohtelu ja vältetään markkinoiden ja kilpailun vääristyminen, viitemäärä yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti, jotka komissio vahvistaa 144 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua menettelyä noudattaen."

3. Asetuksen 5 luvun 1 jakson, jonka otsikkona on "Alueellinen ja valinnainen täytäntöönpano", nojalla jäsenvaltiot voivat panna tilatukijärjestelmän täytäntöön alueellisella tasolla. Asetuksen 58 artiklan 1 ja 3 kohdan nojalla jäsenvaltiot voivat päättää soveltaa 1–4 luvussa säädettyä tilatukijärjestelmää alueellisella tasolla jakamalla 41 artiklassa tarkoitetun enimmäismäärän alueiden kesken objektiivisten perusteiden mukaisesti.

4. Asetuksen 59 artiklan 1 kohdassa säädetään, että "asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa ja objektiivisin perustein jäsenvaltiot voivat jakaa koko 58 artiklan nojalla vahvistetun alueellisen enimmäismäärän tai osan siitä kaikkien niiden viljelijöiden kesken, joiden tilat sijaitsevat asianomaisella alueella, mukaan lukien ne viljelijät, jotka eivät täytä 33 artiklassa tarkoitettuja kelpoisuusehtoja". Asetuksen 59 artiklan 3 kohdassa säädetään siitä, miten tukioikeudet lasketaan, jos alueellinen enimmäismäärä jaetaan osittain.

5. Asetuksen 61 artiklassa, jonka otsikkona on "Nurmi", säädetään, että "jos 59 artiklaa sovelletaan, jäsenvaltiot voivat objektiivisten perusteiden mukaisesti myös vahvistaa alueellisen enimmäismäärän tai sen osan puitteissa erilaisia oikeuksien yksikköarvoja jaettavaksi 59 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuille viljelijöille vuoden 2003 pinta-alatukihakemusten määräpäivänä nurmena olevien hehtaarien ja muiden tukioikeuskelpoisten hehtaarien tai vaihtoehtoisesti vuoden 2003 pinta-alatukihakemusten määräpäivänä pysyvänä laitumena olevien hehtaarien ja muiden tukioikeuskelpoisten hehtaarien osalta".

6. Komission asetuksen (EY) N:o 795/2004 [4] 6 lukuun sisältyy 1 jakso, jonka otsikkona on "Alueellinen täytäntöönpano". Kyseisessä jaksossa olevan 38 artiklan 1–3 kohtaan sisältyy asetuksen 59 artiklan 1 ja 2 kohdan soveltamista koskevia säännöksiä. Asetuksen N:o 795/2004 38 artiklan 4 kohdassa säädetään, että "[asetuksen] 40 artiklaa ja tämän asetuksen 16 artiklaa sovelletaan soveltuvin osin".

4 – [Asetuksessa N:o 1782/2003] säädetyn tilatukijärjestelmän täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 21.4.2004 annettu asetus (EUVL L 141, s. 1; jäljempänä asetus N:o 795/2004), sellaisena kuin se on muutettuna 29.10.2004 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 1974/2004 (EUVL L 345, s. 85).

B *Kansallinen lainsäädäntö*

7. Tilatukijärjestelmän soveltamisesta annetun lain (Betriebsprämiendurchführungsgesetz, jäljempänä BetrPrämDurchfG) 2 §:n 1 momentin nojalla tilatuki myönnetään alueellisella tasolla 1.1.2005 alkaen mainitussa laissa ja tilatukijärjestelmän soveltamisesta annetussa asetuksessa säädettyjen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaan.

8. BetrPrämDurchfG:n 5 §:n 1 momentissa säädetään, että tilatuen viitemäärä muodostuu asetuksen 59 artiklan 1 ja 3 kohdan, kun niitä luetaan yhdessä, mukaisesti kunkin viljelijän osalta tilakohtaisesta määrästä ja pinta-alaan perustuvasta määrästä.

9. BetrPrämDurchfG:n 5 §:n 3 momentissa säädetään seuraavaa: ”Pinta-alaan perustuva määrä lasketaan vuoden 2005 osalta seuraavasti:

1. Kullekin alueelle 2 momentin mukaisesti laskettujen tilakohtaisten määrien summa vähennetään 4 §:n 1 momentin mukaisesta alueellisesta enimmäismäärästä.

2. Edellä 1 momentin mukaisesti tehdyn vähennyksen jälkeen alueellisen enimmäismäärän jäljelle jäävä osa jaetaan [asetuksen] 59 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti siinä mainittujen pinta-alojen kesken hehtaarimäärän perusteella siten, että jokaisella alueella noudatetaan 15.5.2003 pysyvänä laitumena käytetyn tukikelpoisen pinta-alan hehtaarikohtaisen määrän ja muiden tukikelpoisten pinta-alojen hehtaarikohtaisen määrän osalta liitteessä 2 säädettyä suhdetta. – –”

10. BetrPrämDurchfG:n liitteessä 2 on taulukko pysyvinä laitumina olevien pinta-alojen ja muihin tarkoituksiin käytettävien pinta-alojen välisistä arvosuhteista, ja kyseisen taulukon mukaan muiden pinta-alojen ja pysyvien laidunten suhde on Mecklenburg-Vorpommerin osavaltiossa 1:0,194.

11. Betriebsprämiendurchführungsverordnungin (tilatukijärjestelmän soveltamisesta annettu asetus, jäljempänä BetrPrämDurchfV) 13 §:n 2 momentissa säädetään, että viitemäärää vahvistettaessa tilakohtainen määrä ja pinta-alaan perustuva määrä on laskettava sitä kalenterivuotta edeltävän vuoden perusteella, jolloin maatalouden ympäristötoimenpiteeseen on osallistuttu.

II Tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset

12. Kyseessä oleva maa-ala, joka oli aiemmin ollut peltoa, muutettiin vuonna 1994 laitumeksi, jotta Staatliches Amt für Umwelt und Natur Lübziltä (jäljempänä StAUN) saataisiin tukea luonnonsuojelun mukaiselle laidunkäytölle.

13. Vuonna 1999 StAUNin kanssa tehtiin asetuksen N:o 2078/92 perusteella uusi viljelysopimus, jonka mukaan kyseessä olevaa maa-alaa oli käytettävä tammikuun 1999 ja joulukuun 2003 välisenä ajanjaksona pysyvänä laitumena. Grootesin ja hänen isänsä muodostama siviiliyhtiö sai kyseessä olevan maa-alan haltuunsa 1.10.2002, ja 3.3.2003 päivätyn lisäsopimuksen mukaan edellä mainittu yhtiö liittyi vuonna 1999 tehtyyn viljelysopimukseen ja hyväksyi siitä johtuvat oikeudet ja velvollisuudet 31.12.2002 alkaen. Myöhemmin Grootes hoiti tilaa yksin.

14. Kyseessä oleva maa-ala muutettiin pelloksi, ja sille kylvettiin keväällä 2004 säilörehumaissia. Grootes vaati 6.5.2005 päivätyssä kirjeessään, että kyseessä olevaan maa-alaan liittyvien tukioikeuksien on perustuttava peltojen eikä laidunten arvoon. Amt piti 27.2.2006 tekemässään päätöksessä kyseessä olevaa maa-alaa pysyvänä laitumena. Grootes haki tähän päätökseen oikaisua, mutta oikaisuvaatimus hylättiin. Toimivaltaiset viranomaiset eivät hyväksyneet viljelijän kohtaamia vaikeuksia (saksaksi ”Härtefälle”) koskevaa perustetta, koska niiden mielestä kyseessä olevan maa-alan laidunkäyttö StAUNin ”luonnonsuojelun mukainen laidunkäyttö” -nimisen ohjelman mukaisesti ei ole asetuksen 40 artiklan 5 kohdassa, luettuna yhdessä BetrPrämDurchfV:n 13 §:n kanssa, tarkoitettu maatalouden ympäristötoimenpide.

15. Grootes nosti edellä mainitusta päätöksestä kanteen, jossa se vaatii, että Amtin on hyväksyttävä tukioikeudet peltojen arvon mukaisesti. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa asetuksen 61 artiklan perusteella, luettuna yhdessä BetrPrämDurchfG:n 5 §:n 3 momentin 2 kohdan kanssa, että se, onko maatalousmaiden tukioikeudet vahvistettava peltojen vai laidunten arvon mukaisesti, määräytyy Saksan lainsäädännön nojalla sillä perusteella, missä käytössä kyseiset maa-alat olivat 15.5.2003. Kyseessä oleva maa-ala oli kyseisenä ajankohtana laitumena. Näin ollen tukioikeudet voidaan määrittää peltojen arvon perusteella vain, jos viljelijä on

kohdannut asetuksen 40 artiklassa tarkoitettuja vaikeuksia.

16. Edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että pääasian ratkaiseminen riippuu unionin lainsäädännön tulkinnasta, ja katsoo tarpeelliseksi esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Voidaanko [asetuksen] 40 artiklan 5 kohdassa tarkoitetut viljelijän kohtaamat vaikeudet ottaa huomioon pinta-alaan perustuvan määrän määrittämisessä myös siinä tapauksessa, että 15.5.2003 edelleen käynnissä oleva maatalouden ympäristötoimenpide koostuu pelkästään (pysyvän) laidunkäytön jatkamisesta, joka liittyy ajallisesti saumattomasti (tai joka tapauksessa ’välittömästi’) toimenpiteeseen, jolla peltoa on muutettu laitumeksi?

2) Mikäli ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi:

Voidaanko [asetuksen] 40 artiklan 5 kohdassa tarkoitetut viljelijän kohtaamat vaikeudet ottaa huomioon pinta-alaan perustuvan määrän määrittämisessä ainoastaan siinä tapauksessa, että käyttötarkoituksen muuttaminen pellosta laitumeksi on tapahtunut (nimenomaan) sen vuoksi, että viljelijä on osallistunut edellä mainitun artiklan mukaiseen maatalouden ympäristötoimenpiteeseen?

3) Edellyttääkö [asetuksen] 40 artiklan 5 kohdassa tarkoitettujen viljelijän kohtaamien vaikeuksien hyväksyminen, että tukea hakeva viljelijä on myös se, joka on tehnyt käyttötarkoituksen muutoksen, vai voiko myös myöhemmin maatalouden ympäristötoimenpiteeseen ’mukaan tuleva’ viljelijä vedota menestyksellisesti tässä artiklassa tarkoitettuihin viljelijän vaikeuksiin?”

III Asian arviointi

A *Asianosaisten pääasialliset väitteet ja niiden perustelut*

17. Komissio toteaa pääasiallisesti, että kun otetaan huomioon asetuksen 40 artiklan 5 kohdan tavoite ja rakenne, kahta kyseessä olevaa sopimusta on pidettävä yhtenä kokonaisuutena. Toisesta ennakkoratkaisukysymyksestä komissio toteaa lähinnä, että ainoastaan syy-yhteys kyseessä olevan maa-alan käyttötarkoituksen muuttamisen ja maatalouden ympäristötoimenpiteeseen osallistumisen välillä mahdollistaa sen, ettei tukioikeuksien määrän laskennassa oteta huomioon, että kyseistä maa-alaa käytettiin asetuksen 61 artiklassa tarkoitettuna viitepäivänä edelleen tosiasiallisesti pysyvänä laitumena. Kolmannesta kysymyksestä komissio toteaa, että asetuksen 40 artiklan 5 kohdan, luettuna yhdessä 61 artiklan kanssa, yhteydessä ei ole kovinkaan merkityksellistä, kuka viljelijä omisti kyseisenä ajanjaksona maan (jonka käyttötarkoitus muutettiin poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi) ja kuka viljelijä alun perin muutti kyseessä olevan maa-alan käyttötarkoituksen.

18. Grootes toteaa pääasiallisesti, että jos Saksa olisi päättänyt panna täytäntöön tilatukijärjestelmän historiallisen mallin, asetuksen 40 artiklan 5 kohtaa olisi voitu soveltaa häneen suoraan. Grootes päättelee edellä mainitun säännöksen perusajatuksesta ja tavoitteesta, ettei säännöksessä tarkoitetun järjestelmän täytäntöönpano saa alueellisen mallin yhteydessä johtaa erilaiseen tulokseen. Grootes päättelee, ettei nyt esillä olevassa asiassa ole merkityksellistä, onko kyseessä ensimmäinen maatalouden ympäristötoimenpide vai sen jatkamistoimenpide. Toisesta kysymyksestä Grootes toteaa lähinnä, että ainoa ratkaiseva tekijä on se, ettei kyseessä oleva henkilö voinut käyttää maata muuna kuin laitumena, koska hän osallistui maatalouden ympäristötoimenpiteeseen. Kolmannen kysymyksen osalta Grootes väittää, että nyt esillä olevassa asiassa on merkityksetöntä, että muut viljelijät ovat viljelleet kyseessä olevaa maa-alaa

aiemmin maatalouden ympäristötoimenpiteen yhteydessä.

hän on edeltäjänsä kanssa samanlaisessa oikeudellisessa asemassa.

B *Arviointi*

19. Saksan hallitus katsoo, että oikea viitepäivä on 15.5.2003. Ensimmäiseen kysymykseen olisi sen mielestä näin ollen vastattava, että poikkeuksellisten olosuhteiden on katsottava olevan olemassa, jos maatalouden ympäristötoimenpide on vaikuttanut viljelijän tuotantoon viitekaudella eli 15.5.2003, myös pääasian kaltaisissa olosuhteissa. Toisesta kysymyksestä Saksan hallitus toteaa, ettei se, että pysyvä laidun oli tilan omistuksessa jo ennen maatalouden ympäristötoimenpiteen käyttöönottoa ja maatalouden ympäristötoimenpiteessä tuettiin sen säilyttämistä laitumena, ole riittävä peruste katsoa, että kyse olisi 40 artiklan 5 kohdassa tarkoitetuista vaikeuksista. Saksan hallituksen mukaan tässä yhteydessä ei myöskään riitä, että viljelijä muutti maan pysyväksi laitumeksi, jotta hän voisi osallistua maatalouden ympäristötoimenpiteeseen, jolla pyrittiin säilyttämään pysyvä laidun. Kolmannesta kysymyksestä Saksan hallitus toteaa, että kun maan omistus siirtyy viljelijälle, joka hyväksyy maatalouden ympäristötoimenpiteeseen liittyvät velvoitteet, hän voi odottaa, ettei häntä kohdella epäsuotuisammin kuin edeltäjäänsä ja että

1. Ensimmäinen kysymys

20. Ensimmäisessä kysymyksessään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko asetuksen 40 artiklaa tulkittava aikaisemman maatalouden ympäristötoimenpiteen ja sitä seuranneen toimenpiteen yleisen arvioinnin perusteella pääasian kaltaisissa olosuhteissa, joissa maata käytetään laitumena sellaisen maatalouden ympäristötoimenpiteen yhteydessä, joka oli edelleen käynnissä asetuksen 61 artiklassa tarkoitettuna viitepäivänä ja joka koostuu pelkästään (pysyvän) laidunkäytön jatkamisesta, joka liittyy ajallisesti saumattomasti maatalouden ympäristötoimenpiteeseen, jolla peltoa on muutettu laitumeksi.

21. Asetuksen 40 artiklan 5 kohdan perusteella on lähtökohtaisesti selvää, että 40 artiklan 1, 2 ja 3 kohtaa sovelletaan soveltuvin osin viljelijöihin, joita viitekaudella sitoivat asetuksen N:o 2078/92 ja asetuksen N:o 1257/1999 mukaiset maatalouden ympäristösitoumukset.

22. Kuten Saksan hallitus totesi, ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen yhteydessä tällaisten sitoumusten on katsottava olleen olemassa. Asetuksen 40 artiklan 5 kohdasta ei myöskään ilmene, että kyseessä on oltava ensimmäistä kertaa toteutettava maatalouden ympäristötoimenpide tai että kyseeseen ei voi tulla toimenpide, ”joka liittyy ajallisesti saumattomasti – – toimenpiteeseen, jolla peltoa on muutettu laitumeksi”. [5]

23. Asetuksen 37 artiklaan sisältyy ensinnäkin viitemäärän laskentaa koskeva yleinen säännös, jonka mukaan viitemäärä on pääasiallisesti asetuksen liitteessä VI tarkoitettujen tukijärjestelmien mukaisesti viljelijälle kalenterivuodet 2000, 2001 ja 2002 käsittävän viitekauden kunakin kalenterivuonna myönnettyjen tukien kokonaismäärien kolmen vuoden keskiarvo, joka lasketaan ja jota mukautetaan liitteen VII mukaisesti [6] (tilatukijärjestelmän ”historiallinen malli”). Tukioikeus myönnetään viljelijälle hehtaarikohtaisesti jakamalla viitemäärä niiden kaikkien hehtaarien kolmen vuoden keskiarvolla, jotka viitekaudella oikeuttivat liitteessä VI lueteltuihin suoriin tukiin.

24. Saksa on kuitenkin päättänyt panna täytäntöön tilatukijärjestelmän ”alueellisen mallin”. [7] Se, onko maatalousmaiden tukioikeudet vahvistettava peltojen vai laidunten arvon mukaisesti, määräytyy Saksan lainsäädännön nojalla pääasiallisesti sillä perusteella, missä käytössä kyseiset maa-alat olivat 15.5.2003. [8]

25. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin totesi, kyseessä oleva maa-ala oli

5 – On mielenkiintoista, että Saksan hallituksen mukaan osavaltiot voivat vapaasti mukauttaa maatalouden ympäristötoimenpiteitään ja että niiden lainsäädäntöön sisältyy sekä toimenpiteitä, joilla tuetaan pellon muuttamista pysyväksi laitumeksi, että toimenpiteitä, joilla kannustetaan säilyttämään jo olemassa oleva pysyvä laidun, jota voitaisiin laillisesti käyttää muuhun tarkoitukseen.

6 – Ks. asetuksen 38 artikla.

7 – Tässä tapauksessa asetuksen 59 artiklan 3 kohdan perusteella. Alueelliset versus historialliset mallit ks. Norer, R., *Rechtsfragen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik 2003, Einheitliche Betriebsprämie und Cross Compliance in europa-, verfassungs-, verwaltungs- und zivilrechtlicher Analyse*, NWV, Wien – Graz, 2007, mm. s. 78–89.

8 – Ks. asetuksen 61 artikla, luettuna yhdessä BetrPrämDurchfG:n 5 §:n 3 momentin 2 kohdan kanssa. Ennakkoratkaisukysymyksiä ajatellen ainoastaan asetuksen 59 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan mukainen niin kutsuttu pinta-alaan perustuva määrä on tässä yhteydessä merkityksellinen.

tuona päivänä laitumena. [9] Tukioikeudet voidaan määrittää Grootesin vaatimuksen mukaisesti peltojen arvon perusteella vain, jos viljelijä on kohdannut asetuksen 40 artiklassa tarkoitettuja vaikeuksia tai jos on ilmennyt poikkeuksellisia olosuhteita. [10]

26. Komissio toteaa perustellusti, ettei asetuksen 61 artiklassa viitata 40 artiklaan. [11] Asetukseen sisältyvän tilatukijärjestelmää koskevan III osaston 5 luvun 1 jaksossa ”Alueellinen täytäntöönpano” olevassa 61 artiklassa säädetään yksityiskohtaisesti viitepäivän vahvistamisesta, eikä jäsenvaltioille jätetä harkintavaltaa viitekauden määrittämisessä. Tästä seuraa, ettei unionin lainsäätäjä ole antanut virallisia sääntöjä suoria tukijärjestelmiä koskevan asetuksen 40 artiklan 5 kohdan soveltamisesta 61 artiklan yhteydessä eikä ole myöntänyt jäsenvaltioille valtuuksia säätää sen soveltamisesta kansallisessa lainsäädännössä.

27. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että asetuksen 40 artiklan 5 kohtaa on asianmukaista soveltaa 61 artiklan yhteydessä analogisesti. [12]

28. Tässä yhteydessä on tärkeää todeta, että asetuksen 40 artiklan 5 kohdassa olevalla viljelijän kohtaamia vaikeuksia tai poikkeuksellisia olosuhteita koskevalla säännöksellä pyritään varmistamaan, ettei EU:n maatalousalan ympäristötoimenpiteisiin vuosina 2000–2002 osallistuneille viljelijöille aiheudu haittaa laajaperäistämiseen liittyvien velvoitteiden vuoksi. Tällaista haittaa voi aiheutua, jos tuotanto heikkenee viitemäärän laskemisen kannalta merkityksellisenä ajanjaksona maatalouden ympäristötoimenpiteen vuoksi. Maatalouden ympäristösitoumuksen vuoksi viljelijä voi – kuten nyt esillä olevassa asiassa – myös saada pelloista laitumiksi muutetuista maa-alueista vähemmän pinta-alaan

9 – Vuonna 1999 tehty viljelysopimus ja 3.3.2003 tehty lisäsopimus päättyivät 31.12.2003.

10 – Tiloilla tehtäviin muutoksiin ja viljelijän kohtaamiin vaikeuksiin liittyvistä lukuisista ongelmista ks. Krämer, S., ”Die Berücksichtigung von Betriebsübergaben und Härtefällen im Rahmen der Agrarreform 2003”, *Agrar- und Umweltrecht*, 35. vuosikerta, 2005, nide 12, s. 381–387.

11 – Toisin kuin asetuksen 59 ja 60 artiklassa. Asetuksen 58 artiklassa säädetään lisäksi, että jäsenvaltiot voivat soveltaa 1–4 luvussa säädettyä tilatukijärjestelmää alueellisella tasolla ”tässä jaksossa säädetyin edellytyksin”.

12 – Ks. asia C-248/04, Koninklijke Coöperatie Cosun, tuomio 26.10.2006 (Kok., s. I-10211, 48–52 kohta, jossa viitataan asiaan 165/84, Krohn, tuomio 12.12.1985 (Kok., s. 3997, 14 kohta). Asiassa Krohn annetussa tuomiossa todettiin, että ”taloudelliset toimijat voivat vaatia sellaisen asetuksen analogista soveltamista, jonka soveltamisalaan ne eivät yleensä kuulu, jos ne voivat osoittaa, että se oikeudellinen järjestelmä, jonka alaan ne kuuluvat, – – [i] on hyvin samankaltainen kuin se järjestelmä, jonka analogista soveltamista ne vaativat, ja – – [ii] että siinä on sellainen puute, joka on ristiriidassa yhteisön yleisen oikeusperiaatteen kanssa, ja että puute voidaan korjata tällä tavoin analogisesti soveltamalla”.

perustuvia tukioikeuksia kuin jos niiden käyttötarkoitusta ei olisi muutettu.

29. Vaikka nämä seikat on otettu esiin nimenomaan tilatukijärjestelmän historiallisen mallin yhteydessä, pitää paikkansa, että kyseessä olevan maa-alan käyttö pysyvänä laitumena asetuksen 61 artiklassa tarkoitettuna päivänä (alueellisessa mallissa) voi perustua samanlaisiin sitoumuksiin. Nyt esillä olevassa asiassa näitä kahta oikeudellista järjestelmää voidaan näin ollen pitää hyvin samanlaisina.

30. Saksan hallitus totesi perustellusti, että 40 artiklan 5 kohdan tavoitteena on suojella viljelijöiden perusteltua luottamusta, mihin on lisättävä, että sillä on tarkoitus suojella myös oikeusvarmuutta.

31. Yhteisöjen tuomioistuin totesi asetukseen N:o 795/2004 ja asetukseen N:o 1782/2003 liittyneessä asiassa Nijemeisland antamassaan tuomiossa [13] seuraavaa: ”Oikeusvarmuuden periaate, joka on yhteisön oikeuden yleinen periaate, edellyttää, että yksityisille oikeussubjekteille kohdistettu yhteisön säännöstö on selkeä ja täsmällinen, jotta nämä voivat tuntea yksiselitteisesti oikeutensa ja velvollisuutensa ja ryhtyä niiden johdosta toimenpiteisiin – –. Pääasiassa Nijemeisland kuitenkin hyväksyi syyllisyyttään kiistämättä ja myöntämättä seuraamuksen, joka merkitsi kyseisenä ajankohtana voimassa olleen säännöstön mukaan palkkion menetystä yhden kalenterivuoden ajan. Kyseisenä ajankohtana hänen oli mahdotonta ennakoida, että hänen päätöksellään saattoi olla vaikutuksia tuleviin suoriin maksuihin vuonna 2003 annetun säännöstön mukaisesti. Ennen [asetuksen] voimaantuloa [Nijemeisland] ei nimittäin saattanut ennakoida, että hänen jättämisellään palkkion ulkopuolelle olisi vaikutusta tilatuen määrään ja siis mahdollisesti hänelle kielteisiä taloudellisia seurauksia useiden vuosien ajan.”

32. Esimerkiksi asiassa von Deetzen antamassaan tuomiossa [14] yhteisöjen tuomioistuin totesi, että ”tuottaja, jota on yleisen edun vuoksi kannustettu yhteisön säädöksellä keskeyttämään [maidon ja maitotuotteiden] kaupan pitäminen määrätyksi ajaksi ja palkkiota vastaan, voi perustellusti odottaa voivansa olla noudattamatta sitoumuksensa päättyessä rajoituksia, jotka koskevat häntä erityisellä tavalla, nimenomaan sillä perusteella, että hän on käyttänyt hyväkseen yhteisön säännöstön tarjoamia mahdollisuuksia”.

13 – Asia C-170/08, tuomio 11.6.2009 (Kok., s. I-5127, 44 ja 45 kohta). Unionin tuomioistuin viittaa 44 kohdassa erityisesti asiassa 169/80, Gondrand ja Garancini, 9.7.1981 annettuun tuomioon (Kok., s. 1931, 17 kohta).

14 – Asia 170/86, tuomio 28.4.1988 (Kok., s. 2355, 13 kohta). Ks. myös asia 120/86, Mulder, tuomio 28.4.1988 (Kok., s. 2321, 24 kohta).

33. Lisäksi huomautan, että unionin lainsäätäjä sääti asetuksen N:o 795/2004 38 artiklan 4 kohdassa, että alueellisen mallin yhteydessä asetuksen 40 artiklaa sovelletaan soveltuvin osin.

34. Kaikki edellä esitetyt toteamukset puoltavat sitä, että asetuksen 40 artiklan 5 kohtaa sovelletaan analogisesti 61 artiklan yhteydessä.

35. Erityisesti ensimmäisestä kysymyksestä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että epäselvyyttä on tapauksessa, jossa peltoa ei ole muutettu laitumeksi 15.5.2003 käynnissä olleen maatalouden ympäristötoimenpiteen vuoksi, vaan kyseessä oleva toimenpide on jatkoa (”pysyttäminen”) toiselle – myös asetuksen N:o 2078/92 tai asetuksen N:o 1257/1999 mukaiselle – maatalouden ympäristötoimenpiteelle, jonka vuoksi pelto muutettiin laitumeksi. [15] Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tietojen mukaan vuonna 1999 tehty viljelysopimus, joka oli 15.5.2003 vielä voimassa ja joka tehtiin kyseisen viljelysopimuksen mukaan ”asetuksen N:o 2078/92 nojalla”, on jatkoa edeltävälle, niin ikään viisivuotiselle sopimukselle. Vuonna 1994, jolloin edeltävä sopimus tuli voimaan, kyseessä oleva maa-alue muutettiin pellosta (pysyväksi) laitumeksi.

36. Olen komission kanssa samaa mieltä siitä, että asetuksen 40 artiklan 5 kohdan tavoitteen [16] ja rakenteen perusteella näitä kahta sopimusta on pidettävä yhtenä kokonaisuutena, koska molemmissa viitataan asetuksen 40 artiklan 5 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä koskevaan sitoumukseen ja koska sopimukset liittyvät ajallisesti saumattomasti toisiinsa. Kuten Saksan hallitus totesi, tässä yhteydessä ensisijaisena edellytyksenä on, että alkuperäinen maatalouden ympäristötoimenpide täyttää kaikki asetuksen 40 artiklan 5 kohdassa säädetyt edellytykset.

37. Edellä esitetystä seuraa, että pääasian kaltaisissa olosuhteissa eli silloin, kun maata käytetään laitumena sellaisen maatalouden ympäristötoimenpiteen yhteydessä, joka oli edelleen käynnissä asetuksen 61 artiklassa

15 – Saksan liittotasavallan elintarvike-, maatalous- ja kuluttajansuojaministeriön julkaisemassa asiakirjassa (”Meilensteine der Agrarpolitik”, 2006, 100 kohta) todetaan, että viljelijän kohtaamat vaikeudet voidaan hyväksyä, jos jatkotoimenpide ”liittyy välittömästi” käyttötarkoituksen muuttamiseen johtavaan maatalouden ympäristötoimenpiteeseen.

16 – Kuten edellä totesin, sillä pyritään varmistamaan, ettei viljelijöitä rangaista siitä, että he ovat osallistuneet ympäristötoimenpiteisiin kyseessä olevalla viitekaudella.

tarkoitettuna viitepäivänä ja joka koostuu pelkästään (pysyvän) laidunkäytön jatkamisesta, joka liittyy ajallisesti saumattomasti maatalouden ympäristötoimenpiteeseen, jolla peltoa on muutettu laitumeksi, asetuksen 40 artiklaa on tulkittava aikaisemman maatalouden ympäristötoimenpiteen ja sitä seuranneen toimenpiteen yleisen arvioinnin perusteella.

39. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, ettei unionin lainsäädännön perusteella ole selvää, voidaanko – kuten StAUN näyttää katsovan – viljelijän kohtaamat vaikeudet tai poikkeukselliset olosuhteet hyväksyä vain, jos osoitetaan, että käyttötarkoituksen muuttaminen pellosta laitumeksi on tapahtunut yksinomaan maatalouden ympäristötoimenpiteeseen osallistumisen yhteydessä. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan on myös mahdollista, että viljelijä – ikään kuin kahdessa erillisessä toimessa – muuttaa ensin maa-alueet laitumeksi ja päättää vasta sitten käyttää niitä siten, että hän kuuluu maatalouden ympäristötoimenpiteen tukimahdollisuuksien piiriin. Mikäli viljelijä osallistuu tällaiseen toimenpiteeseen, hänelle aiheutuu haittaa myös laajaperäistämiseen liittyvien velvoitteiden vuoksi.

2. Toinen kysymys

38. Mikäli ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, kuten tehtiin, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisessa kysymyksessään lähinnä sitä, onko asetuksen 40 artiklan 5 kohtaa, luettuna yhdessä 61 artiklan kanssa, tulkittava siten, että ainoastaan syy-yhteys kyseessä olevan maa-alan käyttötarkoituksen muuttamisen ja maatalouden ympäristötoimenpiteeseen osallistumisen välillä mahdollistaa sen, ettei pinta-alaan perustuvan tukioikeuksien määrän laskennassa oteta huomioon, että kyseistä maa-alaa käytettiin asetuksen 61 artiklassa tarkoitettuna viitepäivänä edelleen pysyvänä laitumena.

40. Komissio on oikeassa siinä, että asetuksen 40 artiklan 5 kohdan sanamuodosta ilmenee, ettei kyseessä olevan maa-alan käyttötarkoituksen muuttamisen ja maatalouden

ympäristösitoumusten välistä selkeää syy-yhteyttä tarvitse näyttää toteen. [17] Edellä esitetyn perusteella asetuksen 40 artiklan 5 kohtaa voidaan kuitenkin soveltaa pääasiaan analogisesti 61 artiklan yhteydessä sillä perusteella, että kyseessä oleva henkilö käyttää kyseessä olevaa maa-alaa tiettyyn tarkoitukseen – nimenomaan – maatalouden ympäristötoimenpiteiden täytäntöönpanoon liittyvien sitoumusten vuoksi. Kuten Saksan hallitus ja komissio pääasiallisesti väittävät, viitemäärää laskettaessa kyseessä olevaa maa-alaa on pidettävä laitumena, jos kyseessä oleva henkilö käytti sitä laitumena jo ennen kuin hän sitoutui toteuttamaan maatalouden ympäristötoimenpiteitä ja tästä sitoumuksestaan riippumatta.

41. Edellä esitetyn perusteella toiseen kysymykseen on vastattava myöntävästi eli siten, että sovellettavien menettelysääntöjen yhteydessä maatalouden ympäristötoimenpiteen ja käyttötarkoituksen muuttamisen välinen syy-yhteys on tosiasiallisesti näytettävä toteen. On kuitenkin otettava huomioon, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on useaan otteeseen todettu, etteivät jäsenvaltiot saa säätää menettelysääntöjä, joiden vuoksi unionin oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa (tehokkuusperiaate). [18]

42. Edellä esitetyn perusteella asetuksen 40 artiklan 5 kohtaa, luettuna yhdessä 61 artiklan kanssa, on tulkittava siten, että maa-alueen käyttötarkoituksen muuttamisen ja maatalouden ympäristötoimenpiteeseen osallistumisen välinen syy-yhteys on riittävä peruste sille, ettei tukioikeuksien määrän laskennassa oteta huomioon, että kyseistä maa-alaa käytettiin asetuksen 61 artiklassa tarkoitettuna viitepäivänä edelleen tosiasiallisesti pysyvänä laitumena.

3. Kolmas kysymys

43. Lopuksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko unionin oikeuden nojalla viljelijän, joka on muuttanut pellon käyttötarkoituksen, oltava sama kuin viljelijä,

17 – Asetuksen 40 artiklan 5 kohdan ensimmäisessä alakohdassa ainoastaan edellytetään, että viljelijöillä on viitekaudella maatalouden ympäristösitoumuksia. Toisessa alakohdassa edellytetään, että kyseessä olevat sitoumukset kattavat mainitut viitekaudet.

18 – Ks. mm. yhdistetyt asiat C-430/93 ja C-431/93, van Schijndel ja van Veen, tuomio 14.12.1995 (Kok., s. I-4705, 17 kohta); asia C-129/00, komissio v. Italia, tuomio 9.12.2003 (Kok., s. I-14637, 25 kohta); asia C-432/05, Unibet, tuomio 13.3.2007 (Kok., s. I-2271, 43 kohta) ja yhdistetyt asiat C-222/05–C-225/05, van der Weerd ym., tuomio 7.6.2007 (Kok., s. I-4233).

joka vetoaa asetuksen 40 artiklan 5 kohdassa tarkoitettuihin viljelijän vaikeuksiin tai poikkeuksellisiin olosuhteisiin. Nyt esillä olevassa asiassa viljelijästä, jonka seuraaja Grootes on, on tullut (3.3.2003 tehdyn lisäsopimuksen nojalla) vuonna 1999 tehdyn viljelysopimuksen sopimuspuoli vasta 31.12.2002 alkaen eli ainoastaan sopimuksen viimeiseksi voimassaolovuodeksi.

44. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo kuitenkin perustellusti, että myös tällaisissa tapauksissa kyseeseen voi tulla niille viljelijöille mahdollisesti aiheutuvien haittojen estäminen, jotka ovat osallistuneet EU:n maatalousalan ympäristötoimenpiteeseen ja joilla on siksi laajaperäistämiseen liittyviä velvoitteita. Kun sopimuksen voimassaoloaikaa on nimenomaan enää vähän jäljellä, maatalouden ympäristötoimenpiteen (ja siihen liittyvien käyttörajoitusten) kohteena olevien maa-alueiden luovutuksen yhteydessä on usein oletettava, että maa-alueita käytetään tulevaisuudessa uudelleen peltoina. Nyt esillä olevassa asiassa näin tapahtui jo vuonna 2004, jolloin pelloilla viljeltiin säilörehumaissia.

45. Kuten Saksan hallitus totesi, on niin, että kun maan omistus siirtyy viljelijälle, joka hyväksyy maatalouden ympäristötoimenpiteeseen liittyvät velvoitteet, hän voi odottaa, ettei häntä kohdella epäsuotuisammin kuin edeltäjäänsä ja että hän on edeltäjänsä kanssa samanlaisessa oikeudellisessa asemassa. Jos kaikki muut edellytykset täyttyvät, hänen pitäisi voida vedota menestyksellisesti asetuksen 40 artiklan 5 kohdassa, luettuna yhdessä 61 artiklan kanssa, tarkoitettuihin vaikeuksiin tai poikkeuksellisiin olosuhteisiin.

46. Edellä esitetyn perusteella asetuksen 40 artiklan 5 kohtaa, luettuna yhdessä 61 artiklan kanssa, on tulkittava siten, että ei ole ratkaisevaa, onko tukioikeuksia vaatinut sama viljelijä, joka on muuttanut pellon käyttötarkoituksen.

IV Ratkaisuehdotus

47. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Verwaltungsgericht Schwerinin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Pääasian kaltaisissa olosuhteissa eli silloin, kun maata käytetään laitumena sellaisen maatalouden ympäristötoimenpiteen yhteydessä, joka oli edelleen käynnissä 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 61 artiklassa tarkoitettuna viitepäivänä ja joka koostuu pelkästään (pysyvän) laidunkäytön jatkamisesta, joka liittyy ajallisesti saumattomasti maatalouden ympäristötoimenpiteeseen, jolla peltoa on muutettu laitumeksi, asetuksen 40 artiklaa on tulkittava aikaisemman maatalouden ympäristötoimenpiteen ja sitä seuranneen toimenpiteen yleisen arvioinnin perusteella.

2) Asetuksen N:o 1782/2003 40 artiklan 5 kohtaa, luettuna yhdessä 61 artiklan kanssa, on tulkittava siten, että maa-alueen käyttötarkoituksen muuttamisen ja maatalouden ympäristötoimenpiteeseen osallistumisen välinen syy-yhteys on yksinään riittävä peruste sille, ettei tukioikeuksien määrän laskennassa oteta

huomioon, että kyseistä maa-alaa käytettiin asetuksen 61 artiklassa tarkoitettuna viitepäivänä edelleen tosiasiallisesti pysyvänä laitumena.

3) Asetuksen N:o 1782/2003 40 artiklan 5 kohtaa, luettuna yhdessä 61 artiklan kanssa, on tulkittava siten, että ei ole ratkaisevaa, onko tukioikeuksia vaatinut sama viljelijä, joka on muuttanut pellon käyttötarkoituksen.