Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

17 päivänä joulukuuta 2020*

Ennakkoratkaisupyyntö – Yhteinen maatalouspolitiikka – Asetus (EU) N:o 1307/2013 – Tukijärjestelmissä viljelijöille myönnettäviä suoria tukia koskevat säännöt – Perustukijärjestelmä – 24 artiklan 2 kohdan ensimmäinen virke – Viljelijän käytössä olevan tukikelpoisen hehtaarin käsite – Kolmannen harjoittama kyseisen alan lainvastainen käyttö – 32 artiklan 2 kohdan b alakohdan ii alakohta – Metsitettyä alaa koskevien tukioikeuksien aktivointihakemus – Alan, joka antoi vuonna 2008 oikeuden tukiin, käsite – Yhtenäisen tuen järjestelmä tai yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmä

Asiassa C-216/19,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Verwaltungsgericht Berlin (Berliinin hallintotuomioistuin, Saksa) on esittänyt 28.2.2019 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 11.3.2019, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

WQ

vastaan

Land Berlin,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja L. Bay Larsen (esittelevä tuomari) sekä tuomarit C. Toader ja M. Safjan,

julkisasiamies: P. Pikamäe,

kirjaaja: hallintovirkamies M. Krausenböck,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 25.6.2020 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– WQ, itse omasta puolestaan,

– Saksan hallitus, asiamiehinään J. Möller ja D. Klebs,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

– Espanjan hallitus, asiamiehinään S. Centeno Huerta, J. Ruiz Sánchez ja A. Rubio González,

– Ranskan hallitus, asiamiehenään C. Mosser,

– Alankomaiden hallitus, asiamiehinään K. Bulterman, J. Langer ja J. M. Hoogveld,

– Euroopan komissio, asiamiehinään B. Hofstötter ja A. Sauka,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee yhteisen maatalouspolitiikan tukijärjestelmissä viljelijöille myönnettäviä suoria tukia koskevista säännöistä ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 637/2008 ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 kumoamisesta 17.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1307/2013 (EUVL 2013, L 347, s. 608 ja oikaisu EUVL 2016, L 130, s. 23) tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat WQ ja Land Berlin (Berliinin osavaltio, Saksa) ja jossa on kyse säännöistä, joita sovelletaan, kun on tehty kaksi tukioikeushakemusta samasta alasta, joka voi saada maataloustukea, josta säädetään yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) mukaisissa tukijärjestelmissä, ja säännöistä, joita sovelletaan käsitteeseen ”tukikelpoinen hehtaari”, kun myönnetään metsitettyjä aloja koskevia tukioikeuksia.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Asetus (EY) N:o 1257/1999

3 Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tuesta maaseudun kehittämiseen 17.5.1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1257/1999 31 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädettiin seuraavaa:

”Maatalousmaan metsitykseen myönnetään tukea sillä edellytyksellä, että istuttaminen on mukautettu paikallisiin oloihin ja on sopusoinnussa ympäristön kanssa.”

Asetus (EY) N:o 1782/2003

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 ja (EY) N:o 2529/2001 muuttamisesta 29.9.2003 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1782/2003 (EUVL 2003, L 270, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EY) N:o 479/2008 (EUVL 2008, L 148, s. 1), 2 artiklan a alakohdassa säädettiin seuraavaa:

”Tässä asetuksessa sovelletaan seuraavia määritelmiä:

’viljelijällä’ tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä taikka luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden ryhmää riippumatta ryhmän ja sen jäsenten oikeudellisesta asemasta kansallisessa lainsäädännössä ja jonka tila sijaitsee [EY] 299 artiklassa tarkoitetulla yhteisön alueella ja joka harjoittaa maataloustoimintaa”.

5 Kyseisen asetuksen II osastoon, jonka otsikko on ”Yleiset säännökset”, sisältyvässä 22 artiklassa, jonka otsikko on ”Tukihakemukset”, säädettiin seuraavaa:

”1. Kunkin viljelijän on vuosittain toimitettava hakemus yhdennettyyn järjestelmään kuuluvista suorista tuista ja ilmoitettava tarvittaessa seuraavat seikat:

– kaikki tilan viljelylohkot,

– –

– tukioikeuksien numero ja määrä,

– kaikki muut tässä asetuksessa säädetyt tai asianomaisen jäsenvaltion säätämät tiedot.

2. Jäsenvaltio voi päättää, että tukihakemukseen on sisällyttävä ainoastaan edellisenä vuonna jätettyyn tukihakemukseen tehdyt muutokset. Jäsenvaltio jakaa edellisenä vuonna määritettyihin aloihin perustuvat esipainetut lomakkeet ja toimittaa kyseisten alojen ja tapauksen mukaan oliivipuiden sijainnin osoittavaa graafista aineistoa.

– –”

6 Mainitun asetuksen 23 artiklan, jonka otsikko on ”Tukikelpoisuusedellytysten tarkastaminen”, 1 ja 2 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on tehtävä tukihakemuksille hallinnollisia tarkastuksia, joihin sisältyy tukikelpoisen pinta-alan ja vastaavien tukioikeuksien tarkastaminen.

2. Hallinnollisia tarkastuksia on täydennettävä paikalla tehtävien tarkastusten järjestelmällä tukikelpoisuuden tarkastamiseksi. – –”

7 Saman asetuksen 25 artiklan, jonka otsikko on ”Täydentäviä ehtoja koskevat tarkastukset”, 1 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on tehtävä paikalla tehtäviä tarkastuksia, todetakseen, noudattavatko viljelijät I luvussa tarkoitettuja velvoitteita.”

8 Asetuksen N:o 1782/2003 III osaston 1 luvussa olevan 33 artiklan, jonka otsikko on ”Tukikelpoisuus”, 1 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”Viljelijät pääsevät tilatukijärjestelmän piiriin, jos:

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

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."

9 Asetuksen 34 artiklan, jonka otsikko on "Soveltaminen", 3 kohdassa säädettiin seuraavaa:

"Jollei ole kyse 40 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuista ylivoimaisista esteistä tai poikkeuksellisista olosuhteista, tukioikeuksia ei jaeta 33 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa tarkoitetuille viljelijöille ja kansallisesta varannosta tukioikeuden saaville viljelijöille, jos he eivät jätä tilatukijärjestelmän ensimmäisen soveltamisvuoden toukokuun 15 päivään mennessä tilatukijärjestelmää koskevaa hakemusta.

_ _"

10 Mainitun asetuksen 44 artiklassa, jonka otsikko on "Tukioikeuksien käyttö", säädettiin seuraavaa:

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

2. 'Tukikelpoisilla hehtaareilla' tarkoitetaan tilan maatalousalaa lukuun ottamatta metsänä tai muussa kuin maatalouskäytössä olleita aloja.

3. Viljelijän on ilmoitettava viljelylohkot, jotka vastaavat tukioikeuksiin liittyvää tukikelpoista hehtaarimäärää. Paitsi jos kyseessä on ylivoimainen este tai poikkeukselliset olosuhteet, kyseisten lohkojen on oltava viljelijän käytössä jäsenvaltion vahvistamana päivänä, joka ei saa olla myöhempi kuin kyseisessä jäsenvaltiossa vahvistettu määräpäivä tukihakemuksen muuttamiselle.

_ _"

11 Saman asetuksen 54 artiklassa, jonka otsikko on "Kesannointioikeuksien käyttö", säädettiin seuraavaa:

"1. Kesannointioikeus, johon liittyy kesannointioikeuskelpoinen hehtaarimäärä, oikeuttaa kesannointioikeuden mukaisesti vahvistetun määrän maksatukseen.

2. Poiketen siitä, mitä 44 artiklan 2 kohdassa säädetään, 'kesannointioikeuskelpoisella hehtaarilla' tarkoitetaan tilan maatalousalaa, joka oli peltona lukuun ottamatta alueita, jotka vuoden 2003 pinta-alatukihakemusten määräpäivänä olivat pysyvillä kasveilla, metsänä tai muussa kuin maatalouskäytössä tai pysyvänä laitumena olleita aloja. – –

Seuraavat alat voidaan kuitenkin laskea kesannoiduiksi aloiksi kesäkuun 28 päivän 1995 jälkeen tehdyn hakemuksen perusteella:

– –

– alat, jotka on metsitetty asetuksen [N:o 1257/1999] 31 artiklan mukaisesti.

_ _"

Asetus (EU) N:o 1306/2013

12 Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 352/78, (EY) N:o 165/94, (EY) N:o 2799/98, (EY) N:o 814/2000, (EY) N:o 1200/2005 ja (EY) N:o 485/2008 kumoamisesta 17.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 (EUVL 2013, L 347, s. 549) 58 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on perustettava tehokas hallinto- ja valvontajärjestelmä varmistaakseen unionin tukijärjestelmiä säätelevän lainsäädännön noudattamisen pyrkien minimoimaan riskin [Euroopan] unionille aiheutuvasta taloudellisesta vahingosta.”

13 Tämän asetuksen 59 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jollei toisin säädetä, jäsenvaltioiden 58 artiklan 2 kohdan mukaisesti perustamaan järjestelmään on sisällyttävä kaikille tukihakemuksille ja maksupyynnöille järjestelmällisesti tehtävät hallinnolliset tarkastukset. Tätä järjestelmää täydennetään paikalla tehtävillä tarkastuksilla.”

14 Mainitun asetuksen 63 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos todetaan, ettei tuensaaja täytä alakohtaisessa maatalouslainsäädännössä säädettyjä tukikelpoisuusperusteita, tuen tai palkkion myöntämisen edellytyksiin liittyviä sitoumuksia tai muita velvoitteita, tukea ei makseta tai tuki peruutetaan kokonaan tai osittain, ja tapauksen mukaan asetuksen [N:o 1307/2013] 21 artiklassa tarkoitettuja vastaavia tukioikeuksia ei myönnetä tai ne peruutetaan.”

Asetus N:o 1307/2013

15 Asetuksen N:o 1307/2013 johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Yksi yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen perustavoitteista ja keskeisistä vaatimuksista on hallinnollisen taakan keventäminen. Tämä olisi otettava ehdottomasti huomioon laadittaessa asiaankuuluvia säännöksiä suoraa tukijärjestelmää varten.”

16 Asetuksen N:o 1307/2013 24 artiklan, jonka otsikko on ”Tukioikeuksien ensimmäinen myöntäminen”, 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Viljelijälle, joka on oikeutettu suoriin tukiin tämän asetuksen 9 artiklan mukaisesti, myönnetään tukioikeuksia edellyttäen, että:

a) hän hakee niitä perustukijärjestelmässä viimeistään asetuksen [N:o 1306/2013] 78 artiklan ensimmäisen alakohdan b alakohdan mukaisesti asetettavana hakemusten viimeisenä toimittamispäivänä vuonna 2015 ylivoimaisia esteitä tai poikkeuksellisia olosuhteita lukuun ottamatta, ja

– –

2. Ylivoimaisia esteitä tai poikkeuksellisia olosuhteita lukuun ottamatta vuonna 2015 myönnettävien tukioikeuksien määrä viljelijää kohti on yhtä suuri kuin tukikelpoisten hehtaarien lukumäärä, jonka viljelijä ilmoittaa tukihakemuksessaan asetuksen

[N:o 1306/2013] 72 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdan mukaisesti vuodelle 2015 ja joka on hänen käytössään jäsenvaltion vahvistamana päivänä. Kyseinen päivä ei saa olla myöhempi kuin kyseisessä jäsenvaltiossa vahvistettu määräpäivä tällaisen tukihakemuksen muuttamiselle.”

17 Asetuksen N:o 1307/2013 32 artiklan, jonka otsikko on ”Tukioikeuksien aktivoiminen”, 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Viljelijälle myönnetään perustukijärjestelmässä tukea 33 artiklan 1 kohdan mukaisella ilmoituksella, kun tukikelpoisiin hehtaareihin liittyvät tukioikeudet on aktivoitu tukioikeudet myöntäneessä jäsenvaltiossa. Aktivoidut tukioikeudet antavat oikeuden niissä vahvistettuihin vuotuisiin tukimääriin – –

2. Tässä osastossa ’tukikelpoisella hehtaarilla’ tarkoitetaan

– –

b) mitä tahansa alaa, joka antoi vuonna 2008 oikeuden tukiin asetuksen [N:o 1782/2003] III osastossa säädetyssä tilatukijärjestelmässä tai IV A osastossa säädetyssä yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmässä ja joka

– –

ii) on metsitetty yksittäisen viljelijän sitoumuksen ajaksi asetuksen [N:o 1257/1999] 31 artiklan – – nojalla – –”

Delegoitu asetus (EU) N:o 639/2014

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

”– – unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti [tuomio 14.10.2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, 50 kohta ja sitä seuraavat kohdat)] tukioikeudet olisi myönnettävä sille, jolla on päätäntävaltaa sillä alalla, jolle tukea haetaan, harjoitettavan maataloustoiminnan osalta ja kuka saa kyseisen toiminnan osalta voitot ja kantaa niihin liittyvät taloudelliset riskit. On aiheellista täsmentää, että tätä periaatetta sovelletaan erityisesti silloin kun yksi tai useampi viljelijä on tehnyt hakemuksen tietystä tukikelpoisesta hehtaarista tukioikeuksien saamiseksi.”

19 Tämän delegoidun asetuksen 15 artiklan, jonka otsikko on ”Tukikelpoisten hehtaarien vahvistaminen asetuksen [N:o 1307/2013] 24 artiklan 2 kohdan ja 39 artiklan 2 kohdan soveltamiseksi”, 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos 1 kohdassa tarkoitetusta tukikelpoisesta hehtaarista on tehnyt tukioikeuden saamiseksi hakemuksen vähintään kaksi viljelijää, päätös siitä, kenelle tukioikeus myönnetään, on tehtävä sen perusteella, kenellä on päätäntävaltaa kyseisellä hehtaarilla harjoitettavan maataloustoiminnan osalta ja kuka saa kyseisen toiminnan osalta voitot ja kantaa niihin liittyvät taloudelliset riskit.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

20 Amt für Landwirtschaft und Forsten (Saksan maa- ja metsätalousvirasto) myönsi vuonna 2006 WQ:lle suoria tukia asetuksen N:o 1782/2003 III osaston nojalla. Se ei kuitenkaan ottanut tukioikeuksien aktivoimiseksi huomioon asianomaisen henkilön metsitettyjä aloja, jotka katsottiin kesannoiduiksi aloiksi.

21 WQ ei enää ilmoittanut näitä metsitettyjä aloja asetuksen N:o 1782/2003 nojalla myöhemmin tekemissään hakemuksissa, erityisesti vuotta 2008 koskevassa hakemuksessaan, koska hallinto oli hänen mukaansa ilmoittanut hänelle vuonna 2007, ettei metsitetyille aloille voitu myöntää kyseistä tukea.

22 WQ osti 6.5.2014 kaksi Gräningenissä (Saksa) sijaitsevaa maa-aluetta. Myyntisopimuksessa määrättiin, ettei näitä maa-alueita ollut vuokrattu. WQ:n omistusoikeus kyseisiin maa-alueisiin merkittiin kiinteistörekisteriin 19.12.2014.

23 WQ jätti 8.5.2015 vuotta 2015 koskevan tukihakemuksensa. Tämä hakemus kattoi muun muassa Gräningenissä sijaitsevat lohkot sekä osan Bernaun (Saksa) kiinteistörekisterialueella sijaitsevasta lohkosta. WQ:n näiden lohkojen osalta ilmoittama käyttö oli ”viljelystä poistettua peltomaata”.

24 Gräningenissä sijaitsevista lohkoista todettiin 10.7.2015, että kyseisiä maa-alueita käytti kolmas. Kyseinen kolmas teki myös vuotta 2015 koskevan tukihakemuksen, joka hylättiin. Hylkäyspäätöstä ei riitautettu. Bernaun maarekisterialueella sijaitsevan lohkon, jonka yhden osan osalta myös kolmas oli tehnyt tukihakemuksen, osalta siihen liittyvät tukioikeudet myönnettiin tälle kolmannelle.

25 Landesamt für ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnungin (maaseudun kehittämisestä, maataloudesta ja tilusjärjestelyistä vastaava osavaltion virasto, Saksa) 17.12.2015 tekemällä päätöksellä Berliinin osavaltio myönsi WQ:lle tukioikeuksia vuoden 2015 osalta asetuksen N:o 1307/2013 24 artiklassa tarkoitetun perustuen perusteella. Se ei kuitenkaan myöntänyt tällaisia oikeuksia Gräningenin ja Bernaun niiden kiinteistörekisterialueilla sijaitsevien lohkojen osalta, joista oli jätetty kaksi hakemusta ja joita käyttivät kolmannet, eikä niiden metsitettyjen alojen osalta, joita pidettiin kesannoituina aloina.

26 WQ haki oikaisua tähän päätökseen ja vaati lisätukioikeuksien myöntämistä. Hänen mukaansa hänelle ei virheellisesti ole myönnetty mitään tukioikeutta hänen omistamiensa Gräningenissä ja Bernaussa sijaitsevien lohkojen eikä metsitettyjen alojen osalta.

27 Berliinin osavaltio hylkäsi oikaisuvaatimuksen 15.9.2016 tehdyllä maaseudun kehittämisestä, maataloudesta ja tilusjärjestelyistä vastaavan osavaltion viraston päätöksellä perusteettomana ja totesi, että Gräningenissä ja Bernaussa sijaitsevien lohkojen osalta kolmas, joka oli myös hakenut tukioikeuksien myöntämistä, oli käyttänyt kyseisiä maatalousaloja. Näin ollen nämä lohkot eivät tosiasiassa olleet WQ:n ”käytössä” asetuksen N:o 1307/2013 24 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Jotta mainitut lohkot olisivat olleet tässä säännöksessä tarkoitetulla tavalla ”hänen käytössään”, WQ:n olisi pitänyt tosiasiallisesti käyttää niitä. Metsitetyistä aloista Berliinin osavaltio totesi, ettei WQ ollut tehnyt hakemusta vuodelle 2008, kuten lainsäädännössä edellytettiin.

28 WQ nosti 11.10.2016 tästä päätöksestä kanteen Verwaltungsgericht Berlinissä (Berliinin hallintotuomioistuin, Saksa). Kanteessaan hän väitti, että kolmannet käyttivät Gräningenissä ja Bernaussa sijaitsevia viljelylohkoja lainvastaisesti ja että kyseiset lohkot olivat näin ollen hänen ”käytössään” asetuksen N:o 1307/2013 24 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Metsitetyistä aloista hän totesi, että asetuksen N:o 1307/2013 32 artiklan 2 kohdan b alakohdan ii alakohdassa edellytetään ainoastaan, että alat ovat tukikelpoisia, eikä hakemuksen tekemisellä ja tuen saamisella aiempina vuosina ole tältä osin merkitystä.

29 Verwaltungsgericht Berlin katsoo yhtäältä muun muassa Euroopan unionin perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdan perusteella, että keneltäkään ei voida riistää hänen omaisuuttaan pelkästään sillä perusteella, että kolmas vetoaa tätä omaisuutta koskeviin perusteettomiin oikeuksiin. Se epäilee erityisesti sitä, voidaanko katsoa, etteivät maatalousmaat ole niiden omistajan käytössä, kun kolmas käyttää niitä ilman perustetta, joka oikeutta hänet tekemään niin. Se lisää, että asia voisi olla toisin, kun kolmas vetoaa pätevään käyttöoikeuteen.

30 Tämä tuomioistuin katsoo toisaalta, että alan asetuksen N:o 1307/2013 32 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisen tukikelpoisuuden edellytyksenä on hakemuksen oikea-aikainen jättäminen asetuksen N:o 1782/2003 mukaisesti. Tältä osin se pohtii, onko riittävää, kuten kantaja väittää, että alaa pidettiin tukikelpoisena vuonna 2007 riippumatta hakemuksen tekemisestä.

31 Tässä tilanteessa Verwaltungsgericht Berlin päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko tukikelpoinen hehtaari omistajan käytössä asetuksen [N:o 1307/2013] 24 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetulla tavalla, kun kenelläkään kolmannella ei ole käyttöoikeutta, erityisesti omistajalta johdettua käyttöoikeutta, tukikelpoiseen hehtaariin, vai onko kyseinen hehtaari kolmannen käytössä vai eikö se ole kenenkään käytössä, jos kolmas osapuoli käyttää sitä tosiasiallisesti, ilman käyttöoikeutta, maataloustoimintaan?

2) Onko asetuksen [N:o 1307/2013] 32 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädettyä ilmaisua ’mitä tahansa alaa, joka antoi vuonna 2008 oikeuden tukiin asetuksen [N:o 1782/2003] III osastossa säädetyssä tilatukijärjestelmässä tai IV A osastossa säädetyssä yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmässä’ tulkittava siten, että kyseisen alan on pitänyt vuonna 2008 täyttää edellytykset, jotka asetuksen [N:o 1782/2003] III osastossa tai IV A osastossa on asetettu oikeudelle tukiin tilatukijärjestelmässä tai yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmässä?

3) Jos toiseen kysymykseen vastataan kieltävästi: Onko asetuksen [N:o 1307/2013] 32 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädettyä ilmaisua ’mitä tahansa alaa, joka antoi vuonna 2008 oikeuden tukiin asetuksen [N:o 1782/2003] III osastossa säädetyssä tilatukijärjestelmässä tai IV A osastossa säädetyssä yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmässä’ tulkittava siten, että asetuksen [N:o 1257/1999] 31 artiklan mukaisen metsitetyn alan luokittelu [asetuksen N:o 1307/2013] 32 artiklan 2 kohdan b alakohdan ii alakohdassa tarkoitetuksi tukikelpoiseksi hehtaariksi edellyttää, että kyseisen alan osalta on käytetty asetuksen [N:o 1782/2003] 44 artiklan 1 kohdan tai 54 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja kesannointi- tai muita tukioikeuksia?

4) Jos kolmanteen kysymykseen vastataan kieltävästi: Onko asetuksen [N:o 1307/2013] 32 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädettyä ilmaisua ’mitä tahansa alaa, joka antoi vuonna 2008 oikeuden tukiin asetuksen [N:o 1782/2003] III osastossa säädetyssä tilatukijärjestelmässä tai IV A osastossa säädetyssä yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmässä’ tulkittava siten, että asetuksen [N:o 1257/1999] 31 artiklan mukaisen metsitetyn alan luokittelu [asetuksen N:o 1307/2013] 32 artiklan 2 kohdan b alakohdan ii alakohdassa tarkoitetuksi tukikelpoiseksi hehtaariksi edellyttää, että viljelijä on vuonna 2008 jättänyt asetuksen [N:o 1782/2003] 22 artiklan 1 kohdan ja/tai 34 artiklan 1 kohdan mukaisen hakemuksen ja että muut sanotun asetuksen III tai IV A osaston mukaiset suoran tuen edellytykset ovat täyttyneet?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

32 Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, ovatko, kun tukihakemuksen on jättänyt sekä maatalousmaiden omistaja että kolmas, joka tosiasiallisesti käyttää näitä maita ilman käyttöoikeutta niihin, mainittuja maita vastaavat tukikelpoiset hehtaarit asetuksen N:o 1307/2013 24 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetulla tavalla jommankumman hakijan käytössä vai eivätkö ne ole heistä kummankaan käytössä.

33 Tältä osin asetuksen N:o 1307/2013 24 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetään, että ylivoimaisia esteitä tai poikkeuksellisia olosuhteita lukuun ottamatta vuonna 2015 myönnettävien tukioikeuksien määrä viljelijää kohti on yhtä suuri kuin tukikelpoisten hehtaarien lukumäärä, jonka viljelijä ilmoittaa tukihakemuksessaan vuodelle 2015 ja joka on hänen käytössään jäsenvaltion vahvistamana päivänä.

34 Vaikka tässä säännöksessä ei määritellä ilmaisua ”on hänen käytössään”, on todettava, että asetuksen N:o 1307/2013 24 artiklassa tai missään muussakaan unionin säännöstön säännöksessä ei edellytetä, että omistusoikeuden osoittava asiakirja tai jokin todiste käyttöoikeudesta esitetään tukioikeuksien myöntämistä koskevan hakemuksen tueksi sen osoittamiseksi, että ilmoitetut tukikelpoiset hehtaarit ovat hakijan käytössä.

35 Unionin tuomioistuin on katsonut tältä osin, että jäsenvaltioilla on harkintavaltaa niiden asiakirjojen ja näytön osalta, joita tuenhakijoilta voidaan vaatia hakijoiden hakemuksessa mainituista aloista. Käyttäessään tukihakemusten tueksi esitettävää näyttöä koskevaa harkintavaltaansa ja erityisesti mahdollisuutta velvoittaa tuenhakija esittämään hakemuksessaan mainittujen alojen käyttöön oikeuttava pätevä oikeudellinen peruste jäsenvaltioiden on kuitenkin noudatettava kyseisellä unionin säännöstöllä tavoiteltuja päämääriä ja unionin oikeuden yleisiä periaatteita, erityisesti suhteellisuusperiaatetta (tuomio 24.6.2010, Pontini ym., C-375/08, EU:C:2010:365, 82 ja 86 kohta).

36 Näin ollen jäsenvaltioilla on oikeus olettaa, että tukioikeuksien myöntämistä koskevaan hakemukseen liittyvät tukikelpoiset hehtaarit ovat tässä säännöksessä tarkoitetulla tavalla hakemuksen tehneen viljelijän ”käytössä”.

37 Tällainen lähestymistapa noudattaa yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) yhtä asetuksella N:o 1307/2013 toteutetun uudistamisen keskeistä vaatimusta, jota kuvataan tämän asetuksen johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa ja jonka tarkoituksena on keventää hallinnollista taakkaa.

38 Kuten Alankomaiden hallitus on todennut huomautuksissaan, jäsenvaltioiden harkintavalta tukioikeuksien myöntämistä koskevan hakemuksen tueksi esitettävien todisteiden osalta kompensoituu sillä, että jäsenvaltiot perustavat asetuksen N:o 1306/2013 58 artiklan 2 kohdan, luettuna yhdessä kyseisen asetuksen 59 artiklan 1 kohdan kanssa, mukaisen kaikkien tukihakemusten ja kaikkien maksupyyntöjen tehokkaan hallinto- ja valvontajärjestelmän. Lisäksi tämän asetuksen 63 artiklan 3 kohdassa säädetään, että jos tukea myönnettäessä on maksettu aiheettomia maksuja, perusteettomasti maksetun tuen määrä on perittävä takaisin.

39 Vaikka jäsenvaltioilla on oikeus olettaa, että tukioikeuksien myöntämistä koskevaan hakemukseen liittyvät tukikelpoiset hehtaarit ovat hakemuksen jättävän viljelijän käytössä, niillä on velvollisuus ottaa käyttöön tukioikeuksien myöntämistä koskevien hakemusten ja vastaavien maksupyyntöjen järjestelmällinen valvonta, jotta voidaan ehkäistä ja tarvittaessa korjata sääntöjenvastaisuudet sekä periä aiheettomasti maksetut määrät takaisin.

40 Siinä tapauksessa, että on jätetty kaksi tai useampi kilpaileva tukioikeuksien myöntämistä koskeva hakemus, kuten pääasiassa on tapahtunut, olettama, jonka mukaan tukioikeuksien myöntämistä koskevaan hakemukseen liittyvät tukikelpoiset hehtaarit ovat hakemuksen jättävän viljelijän käytössä, kuitenkin kyseenalaistetaan.

41 Tällaisessa tapauksessa jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten on tarkistettava, kumman hakijan käytössä kyseiset tukikelpoiset hehtaarit ovat.

42 On totta, että delegoidun asetuksen N:o 639/2014 15 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jos tukikelpoisesta hehtaarista on tehnyt tukioikeuden saamiseksi hakemuksen vähintään kaksi viljelijää, päätös siitä, kenelle tukioikeus myönnetään, on tehtävä sen perusteella, kenellä on päätäntävaltaa harjoitettavan maataloustoiminnan osalta ja kuka saa kyseisen toiminnan osalta voitot ja kantaa niihin liittyvät taloudelliset riskit.

43 On kuitenkin todettava, että – kuten delegoidun asetuksen johdanto-osan 16 perustelukappaleesta ilmenee – nämä perusteet perustuvat 14.10.2010 annetun tuomion Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606) 50 kohtaan ja sitä seuraaviin kohtiin. Kyseinen tuomio on kuitenkin annettu tosiasiallisessa tilanteessa, jolle on ominaista sellaisten eri henkilöiden väliset oikeudelliset suhteet ja siteet, jotka saattoivat väittää, että kyseiset eri maa-alueet olivat heidän käytössään.

44 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee kuitenkin, että esitetty ensimmäinen kysymys perustuu erilaiseen tilanteeseen kuin se, josta oli kyse 14.10.2010 annetussa tuomiossa Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606). Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan kolmannet eivät nyt käsiteltävässä asiassa vetoa mihinkään oikeusperustaan kyseisten maatalousmaiden osalta. Tällaisessa tilanteessa delegoidun asetuksen N:o 639/2014 15 artiklan 2 kohdassa vahvistettuja perusteita ei ole syytä soveltaa.

45 Edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että asetuksen N:o 1307/2013 24 artiklan 2 kohdan ensimmäistä virkettä on tulkittava siten, että kun tukihakemuksen on tehnyt sekä maatalousmaiden omistaja että kolmas, joka tosiasiallisesti

käyttää näitä maita ilman mitään oikeusperustaa, mainittuja maita vastaavat tukikelpoiset hehtaarit ovat tässä säännöksessä tarkoitetulla tavalla ainoastaan näiden maiden omistajan ”käytössä”.

Toinen, kolmas ja neljäs kysymys

46 Toisella, kolmannella ja neljännellä kysymyksellään, joita on tarkasteltava yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, tarkoittaako asetuksen N:o 1307/2013 32 artiklan 2 kohdan b alakohdassa oleva ilmaisu ”mitä tahansa alaa, joka antoi vuonna 2008 oikeuden tukiin asetuksen [N:o 1782/2003] III osastossa säädetyssä tilatukijärjestelmässä tai IV A osastossa säädetyssä yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmässä”, pelkästään sitä, että kyseisen metsitetyn alan oli muodollisesti täytettävä asetuksen N:o 1782/2003 III ja IV osastossa asetetut edellytykset, vai oliko asetuksen N:o 1782/2003 44 artiklan 1 kohdassa tai 54 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua kesannointioikeutta tai muuta tähän alaan perustuvaa tukioikeutta oltava myös käytetty ja/tai pitikö asetuksen N:o 1782/2003 22 artiklan 1 kohtaan perustuva hakemus olla jätetty vuonna 2008 ja pitikö muiden III tai IV A osaston mukaisten suoran tuen edellytysten täyttyä vuoden 2008 aikana.

47 Aluksi on muistutettava, että esitetyt toinen, kolmas ja neljäs kysymys liittyvät asetuksen N:o 1307/2013 24 artiklan 2 kohtaan perustuvaan, metsitettyä alaa koskevien tukioikeuksien ensimmäistä myöntämistä koskevaan hakemukseen. Tässä säännöksessä säädetään, että vuonna 2015 myönnettävien tukioikeuksien määrä viljelijää kohti on yhtä suuri kuin tukikelpoisten hehtaarien lukumäärä, jonka viljelijä ilmoittaa tukihakemuksessaan vuodelle 2015.

48 Tukikelpoisen hehtaarin käsite määritellään muun muassa asetuksen N:o 1307/2013 32 artiklan 2 kohdan b alakohdan ii alakohdassa, jossa säädetään, että mikä tahansa unionin oikeuden tai kansallisen järjestelmän nojalla metsitetty ala, joka antoi vuonna 2008 oikeuden tukiin tilatukijärjestelmässä tai yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmässä, pysyy tukikelpoisena, jos metsityssitoumusta on noudatettu.

49 Tältä osin on pohdittava, onko kyseiseen säännökseen sisältyvän ilmaisun ”antoi vuonna 2008 oikeuden tukiin” tulkittava tarkoittavan ”johtanut” tällaisiin tukiin vai ”oikeuttanut” tällaisiin tukiin.

50 Kun otetaan huomioon, että kyseisen säännöksen eri kieliversioiden vertaileva analyysi ei mahdollista tämän tulkintakysymyksen ratkaisemista, on viitattava pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan voimassa olleisiin säännöksiin ja erityisesti asetukseen N:o 1782/2003, jolla pantiin täytäntöön tilatukijärjestelmä ja yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmä kyseisenä ajankohtana.

51 Aluksi on todettava, että asetuksen N:o 1782/2003 33 artiklan mukaan ainoastaan kyseisen asetuksen 2 artiklassa määritellyillä viljelijöillä oli pääsy tilatukijärjestelmään.

52 Asetuksen N:o 1782/2003 34 artiklan 3 kohdan, luettuna yhdessä kyseisen asetuksen 57 artiklan kanssa, mukaan tämän asetuksen 33 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettujen viljelijöiden oli tehtävä tilatukijärjestelmään osallistumista koskeva hakemus viimeistään kyseisen järjestelmän ensimmäisen soveltamisvuoden toukokuun 15 päivään mennessä sillä uhalla, että heille ei myönnetä tukioikeutta tai kesannointioikeutta.

53 Näin ollen asetuksella N:o 1782/2003 toteutetun tilatukijärjestelmän ja yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmän mukaisen tukioikeuden tai kesannointioikeuden myöntämisen edellytyksenä oli, että viljelijän asemassa oleva henkilö tekee hakemuksen osallistumisesta jompaankumpaan näistä järjestelmistä. Näin ollen on todettava, että jos viljelijä ei ole hakenut osallistumista jompaankumpaan näistä järjestelmistä, pelkästään maatalousmaan olemassaolo ei voi yksin olla tukioikeuden tai kesannointioikeuden perustana näistä samoista järjestelmistä jommankumman nojalla.

54 Lopuksi se, että tukioikeudet tai kesannointioikeudet on myönnetty tietylle alalle, ei merkitse sitä, että tämä ala olisi antanut oikeuden tukeen. Asetuksen N:o 1782/2003 44 artiklan 1 kohdan ja 54 artiklan 1 kohdan mukaan nämä tukioikeudet oli nimittäin vielä käytettävä, jotta ne voisivat oikeuttaa tuki- tai kesannointioikeuden mukaisesti vahvistetun määrän maksatukseen.

55 Kesannointioikeuksista, jotka liittyvät metsitetyille aloille maksettavaan tukeen ja joiden osalta asetuksen N:o 1782/2003 53–56 artiklassa säädettiin tietyistä poikkeussäännöistä, on erityisesti muistutettava, että asetuksen N:o 1782/2003 54 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan toisen luetelmakohdan mukaan 28.6.1995 jälkeen tehdyn hakemuksen perusteella asetuksen N:o 1257/1999 31 artiklan mukaisesti metsitetyt alat katsottiin kesannoiduiksi.

56 On huomattava, ettei asetuksen N:o 1782/2003 44 artiklassa eikä sen 54 artiklassa täsmennetä tukioikeuden tai kesannointioikeuden ”käytön” käsitettä. Näiden kahden artiklan 1 kohdassa säädetään ainoastaan, että tukioikeus tai kesannointioikeus, johon liittyy tukikelpoinen hehtaari, antaa oikeuden eli käsiteltävässä asiassa oikeuttaa tuki- tai kesannointioikeuden mukaisesti vahvistetun määrän maksatukseen.

57 Tuki- tai kesannointioikeuksien, joihin liittyy tukikelpoinen hehtaari, käyttämiseksi on asetuksen N:o 1782/2003 44 artiklan 3 kohdan, luettuna yhdessä tämän asetuksen 57 artiklan kanssa, mukaisesti ilmoitettava tuki- tai kesannointioikeuteen liittyvät tukikelpoista pinta-alaa vastaavat lohkot. Tämä ilmoitus tehtiin tämän asetuksen 22 artiklan nojalla jätetyn suoria tukia koskevan hakemuksen yhteydessä.

58 Sen lisäksi, että asetuksen N:o 1782/2003 22 artiklan 1 kohdassa säädettiin, että tiedot piti liittää tukihakemukseen, kyseisessä säännöksessä säädettiin, että viljelijän oli tehtävä vuosittain suoria tukia koskeva hakemus. Kyseisen asetuksen 23 artiklan mukaan tälle hakemukselle oli tehtävä hallinnollinen tukikelpoisuustarkastus ja tietyissä tapauksissa kyseisen asetuksen 25 artiklan mukainen paikalla tehtävä tarkastus.

59 Tässä yhteydessä on muistutettava, että unionin tuomioistuin on korostanut vuotuisen tukihakemuksen tekemisen merkitystä erityisesti, jotta selvitetään tehokkaasti, että tukien myöntämisedellytyksiä noudatetaan (ks. vastaavasti tuomio 7.2.2013, Pusts, C-454/11, EU:C:2013:64, 33 kohta).

60 Jotta voidaan katsoa, että ala, oli se metsitetty tai ei, ”antoi vuonna 2008 oikeuden tukiin – – tilatukijärjestelmässä”, on siis tarpeen, että tähän alaan liittyvä suoria tukia koskeva hakemus tehtiin vuonna 2008 asetuksen N:o 1782/2003 22 artiklan mukaisesti, mikä merkitsee siten tämän asetuksen 44 ja 54 artiklassa mainittujen tuki- ja kesannointioikeuksien käyttöä. Tämän hakemuksen osalta oli tehtävä kyseisen asetuksen 23 artiklan mukainen hallinnollinen tukikelpoisuustarkastus ja tarvittaessa paikalla tehtävä tarkastus saman asetuksen 25 artiklan nojalla.

61 Edellä esitetyn perusteella toiseen, kolmanteen ja neljänteen kysymykseen on vastattava, että asetuksen N:o 1307/2013 32 artiklan 2 kohdan b alakohdan ii alakohtaa, erityisesti ilmaisua ”mitä tahansa alaa, joka antoi vuonna 2008 oikeuden tukiin asetuksen [N:o 1782/2003] III osastossa säädetyssä tilatukijärjestelmässä tai IV A osastossa säädetyssä yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmässä”, on tulkittava siten, että kun on kyse tämän säännöksen nojalla tehdystä hakemuksesta aktivoida metsitettyä alaa koskevat kesannointioikeudet, kyseiselle alalle on pitänyt tehdä vuonna 2008 tukihakemus asetuksen N:o 1782/2003 22 artiklan mukaisesti, mitä on seurannut hallinnollinen tukikelpoisuustarkastus tämän asetuksen 23 artiklan mukaisesti ja tarvittaessa tarkastus paikan päällä mainitun asetuksen 25 artiklan nojalla. Kaikkien muiden saman asetuksen III ja IV A osastossa säädettyjen suoran tuen saamisen edellytysten on lisäksi pitänyt täyttyä.

Oikeudenkäyntikulut

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

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

1) **Yhteisen maatalouspolitiikan tukijärjestelmissä viljelijöille myönnettäviä suoria tukia koskevista säännöistä ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 637/2008 ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 kumoamisesta 17.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1307/2013 24 artiklan 2 kohdan ensimmäistä virkettä on tulkittava siten, että kun tukihakemuksen on tehnyt sekä maatalousmaiden omistaja että kolmas, joka tosiasiallisesti käyttää näitä maita ilman mitään oikeusperustaa, mainittuja maita vastaavat tukikelpoiset hehtaarit ovat tässä säännöksessä tarkoitetulla tavalla ainoastaan näiden maiden omistajan ”käytössä”.**

2) **Asetuksen N:o 1307/2013 32 artiklan 2 kohdan b alakohdan ii alakohtaa, erityisesti ilmaisua ”mitä tahansa alaa, joka antoi vuonna 2008 oikeuden tukiin [yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä asetusten (ETY) N:o 2019/93, (EY) N:o 1452/2001, (EY) N:o 1453/2001, (EY) N:o 1454/2001, (EY) N:o 1868/94, (EY) N:o 1251/1999, (EY) N:o 1254/1999, (EY) N:o 1673/2000, (ETY) N:o 2358/71 ja (EY) N:o 2529/2001 muuttamisesta 29.9.2003 annetun neuvoston] asetuksen (EY) N:o 1782/2003[, sellaisena kuin se on muutettuna 29.4.2008 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 479/2008,] III osastossa säädetyssä tilatukijärjestelmässä tai IV A osastossa säädetyssä yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmässä”, on tulkittava siten, että kun on kyse tämän säännöksen nojalla tehdystä hakemuksesta aktivoida metsitettyä alaa koskevat kesannointioikeudet, kyseiselle alalle on pitänyt tehdä vuonna 2008 tukihakemus asetuksen N:o 1782/2003, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 479/2008, 22 artiklan mukaisesti, mitä on seurannut hallinnollinen tukikelpoisuustarkastus tämän asetuksen 23 artiklan mukaisesti ja tarvittaessa tarkastus paikan päällä mainitun asetuksen 25 artiklan nojalla. Kaikkien muiden saman asetuksen III ja IV A osastossa säädettyjen suoran tuen saamisen edellytysten on lisäksi pitänyt täyttyä.**

Allekirjoitukset